

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Peter Krause

Einkommensarmut in der Bundesrepublik Deutschland

Gerd Iben

Armut und Wohnungsnot  
in der Bundesrepublik Deutschland

Thomas Specht-Kittler

Obdachlosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland

Ingrid Breckner

Innovative Strategien der Armutsbekämpfung  
mit Hilfe der EG in der Bundesrepublik Deutschland

B 49/92

27. November 1992

Peter Krause, Diplom-Soziologe, geboren 1956; Studium der Sozialwissenschaften in Mannheim; wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt „Das Sozio-ökonomische Panel“ am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: (Zus. mit Bruce Headey und Roland Habich) Armut im Reichtum – Ist die Bundesrepublik Deutschland eine Zwei-Drittel-Gesellschaft?, in: Ulrich Rendtel und Gert Wagner (Hrsg.), Lebenslagen im Wandel. Zur Einkommensdynamik in Deutschland seit 1984, Frankfurt/M. – New York 1991; Einkommensentwicklung der privaten Haushalte in Ostdeutschland, in: Deutschland Archiv, 25 (1992), 3; (zus. mit Frank Klanberg und Aloys Prinz) Einkommenssicherung in Familien mit einem Elternteil, in: Notburga Ott und Gert Wagner (Hrsg.), Familie und Erwerbstätigkeit im Umbruch. Referate der Herbsttagung 1991 des Arbeitskreises Bevölkerungsökonomie der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft, Sonderheft 148, Berlin 1992; Akkomodationsmechanismen im ostdeutschen Transformationsprozeß, in: Wolfgang Glatzer und Heinz-Herbert Noll (Hrsg.), Lebensverhältnisse in Deutschland: Ungleichheit und Angleichung, Frankfurt/M. – New York 1992.

Gerd Iben, Dr. phil., geb. 1932; Professor für Sonder- und Sozialpädagogik an der Universität Frankfurt a. Main.

Veröffentlichungen: Zahlreiche Beiträge zur Randgruppenarbeit, Obdachlosigkeit, Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit, zu Schulproblemen, zum sozialen und lebensweltorientierten Lernen; Mitautor des ersten Armutsberichts des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes.

Thomas Specht-Kittler, Dr. soz., geb. 1950; Studium der Soziologie in Göttingen und Bielefeld; stellvertretender Geschäftsführer der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. Bielefeld.

Veröffentlichungen u. a.: Die Situation der alleinstehenden Wohnungslosen in Hessen, Frankfurt/M. 1985; Spaltung im Wohnungsmarkt – Die unsichtbare Armut des Wohnens, in: Diether Döring/Walter Hanesch/Ernst-Ulrich Huster (Hrsg.), Armut im Wohlstand, Frankfurt/M. 1990.

Ingrid Breckner, Dr. rer. soc., geb. 1954; Studium der Erziehungswissenschaft und der Soziologie in München; wissenschaftliche Begleitung des EG-Modellprojekts „WOHNFORUM München“.

Veröffentlichungen u. a.: Wohnungsnot und Gewalt, München 1985; (Mithrsg.) Regionalentwicklung zwischen Technologieboom und Resteverwertung, Bochum 1985; (Mithrsg.) Armut im Reichtum, Bochum 1989; WOHNFORUM München – Balanceakte im Dickicht sozialpolitischer Interessen, München 1991.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 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 6,50 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 Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Einkommensarmut in der Bundesrepublik Deutschland

---

## I. Einleitung

---

Im nachfolgenden Beitrag wird anhand neuer empirischer Ergebnisse auf der Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) die Betroffenheit von Armut sowie deren Dauer und Ausmaß in den alten und neuen Bundesländern vergleichend beschrieben. Nach einem einführenden Überblick über theoretische Ansätze zur Definition und Messung von Armut werden die mit der gegebenen Datenbasis (SOEP) verbundenen Möglichkeiten und Probleme der Operationalisierung von Armut skizziert. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Vergleichbarkeit der Meßergebnisse zwischen den alten und den neuen Bundesländern unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Wohlstandsniveaus. Die Präsentation der empirischen Ergebnisse beginnt mit einer vergleichenden Übersicht von Betroffenheit, Dauer und Ausmaß der Armut von 1984 (West) bis 1992 (Ost). Weitere empirische Ergebnisse bieten differenzierte Vergleichsmöglichkeiten der Betroffenheit von Armut in der Bevölkerung nach sozio-demographischen Kriterien sowie unter besonderer Berücksichtigung des Haushaltskontexts und Lebenszyklus. Die empirische Analyse schließt mit einem Ausblick auf die Auswirkungen der Armut auf die subjektive Bewertung der Lebensumstände. In einem abschließenden Resümee werden noch einmal alle wesentlichen Ergebnisse zusammengefaßt.

---

## II. Definition und Messung der Armut

---

Die vielfältigen Ansätze zur Definition und Messung von Armut lassen sich im wesentlichen drei Paradigmen zuordnen: dem absoluten Armutskonzept, dem relativen Armutskonzept und – in jüngerer Zeit – dem subjektiven Armutskonzept. Darüber hinaus beziehen sich viele Studien auf die im jeweiligen Land bestehenden politischen Armutsgrenzen, die als Grundlage zur Gewährung von staatlichen Transferleistungen (Sozialhilfe) die-

nen. Die Zusammenfassung dieser Ansätze zu den genannten Konzepten (vgl. Übersicht) und ihre Bewertung sind jedoch keineswegs unumstritten.

### 1. Definition der Armut

Nach dem *absoluten Armutskonzept* wird Armut als objektiv bestimmbares Subsistenzminimum definiert. Arm ist demnach, wer über so wenig Ressourcen verfügt, daß ein minimaler Lebensstandard hinsichtlich Essen, Trinken, Kleidung, Wohnung etc. nicht gewährleistet ist. Die Kritik an diesem Ansatz konzentriert sich im wesentlichen auf zwei Punkte: Erstens gibt es kein eindeutig ermittelbares Subsistenzminimum, das unter Berücksichtigung unterschiedlicher Lebensstile allgemeingültig formuliert werden könnte. Zweitens bleiben bei diesem Ansatz die spezifischen Wohlstandsverhältnisse der jeweiligen Gesellschaft unberücksichtigt.

Nach dem *relativen Armutskonzept* wird Armut als materielle und soziale Deprivation – bezogen auf die Gesellschaft, in der man lebt – definiert. Arm ist, wer den in dieser Gesellschaft allgemein anerkannten minimalen Konsumstandard unterschreitet. Die Kritik an diesem Ansatz richtet sich gegen die alleinige Abhängigkeit der Armutdefinition von gegebenen gesellschaftlichen Lebensbedingungen. Armut kann nach diesem Konzept nur durch eine Veränderung der Verteilung vermindert werden, nicht jedoch durch eine alle umfassende Verbesserung der Lebensbedingungen.

Nach dem *subjektiven Armutskonzept* wird Armut aus den individuellen Bewertungen des Wohlstands abgeleitet. Arm ist, wer nach individuellem Urteil so wenig zum Leben hat, daß er damit nicht mehr zurechtkommt. Dieser Ansatz ist noch relativ jung. Die Kritik daran ist auf die prinzipielle Meßbarkeit von Wohlstandsniveaus und die interpersonelle Vergleichbarkeit der subjektiven Angaben gerichtet.

Eine eher pragmatische Definition der Armut leitet sich aus dem *politischen Armutskonzept* ab. Arm ist, wer die staatlich festgelegten Kriterien von Unterstützungsleistungen unterschreitet. An diesem Konzept wird vor allem kritisiert, daß definitionsgemäß die Betroffenheit von Armut mit einer Erhöhung der staatlichen Leistungen anstiege.

## Übersicht: Paradigmen der Armutsdefinition

Paradigma	Referenz der Definition	Definition, Beschreibung
Absolutes Armutskonzept	Subsistenzniveau	Ein objektiv definiertes, absolutes Subsistenzminimum wird unterschritten.
Relatives Armutskonzept	gesellschaftliche Deprivation	Teilhabe an der als Minimum angesehenen gesellschaftlichen Lebensweise ist nicht mehr möglich.
Subjektives Armutskonzept	individuelle Wohlstandsbewertung	Ein intersubjektiv gemessenes, persönliches Wohlstandsminimum wird unterschritten.
Politisches Armutskonzept	politische Konvention	Einkommen liegt unter dem politisch festgelegten Minimum im jeweiligen Land.

## 2. Messung der Armut

Die eigentliche Messung der Armut folgt nicht immer eindeutig den oben genannten Definitionen.<sup>1</sup>

Zur Messung von Armut können unterschiedliche Verfahren herangezogen werden<sup>2</sup>. Bei der *Subsistenzmessung* werden von Experten Warenkörbe der lebensnotwendigen Güter zusammengestellt. Die für deren Kauf erforderliche Einkommenssumme bildet die Armutsgrenze.

Bei der *Ausgabenmessung* werden die für die Ermittlung des Existenzminimums notwendigen Einkommen empirisch bestimmt. Häufig dienen hierbei die Ausgabenanteile für Nahrungsmittel als Ausgangsbasis der Berechnung. Je nachdem, ob die gesamtgesellschaftlichen Ausgabenverteilungen einbezogen werden oder nicht, ergeben sich hieraus absolute oder relative Armutskonzepte. Der Grad der Relativität des Armutmaßes bestimmt sich empirisch aus der Einkommenselastizität, die sich aus dem Verhältnis von Armutsgrenze und Einkommensverteilung bei Veränderung des Wohlstandsniveaus ergibt: Ist die Armutsgrenze unabhängig von der Höhe des Wohlstandsniveaus

(absolutes Armutskonzept), beträgt die Einkommenselastizität 0; verändert sich die Armutsgrenze proportional zur Veränderung des Wohlstandsniveaus (relatives Armutskonzept), beträgt die Einkommenselastizität 1<sup>3</sup>.

Die direkte Messung der *relativen Deprivation* erfolgt auf der Grundlage des Konsum- und Ausgabeverhaltens. Diese Armutsgrenze bestimmt sich empirisch aus dem Kurvenverlauf des Verhältnisses von Einkommensniveau und Deprivationsgrad.

Die gängigste relative Armutsmessung orientiert sich jedoch an der *Einkommensverteilung*. Arm ist demnach, wessen Einkommen einen festgesetzten Prozentsatz des Mean-Einkommens (Durchschnittseinkommen) bzw. Median-Einkommens (Zentraler Einkommenswert; ober- und unterhalb dieses Wertes liegen bei einer nach Größe geordneten Aufstellung aller Einkommen der Bevölkerung gleichviele Einkommenswerte bzw. Einkommensbezieher) unterschreitet. Die Bestimmung des Schwellenwertes erfolgt extern. Im allgemeinen werden mehrere Schwellenwerte für unterschiedlich gravierende Armutslagen ausgewiesen<sup>4</sup>.

1 Vgl. Stein Ringen, Direct and indirect measures of poverty, in: Journal of Social Policy, 17 (1988), S. 351-366.

2 Vgl. Aldi J. M. Hagenaars/Klaas de Vos, The Definition and Measurement of Poverty, in: The Journal of Human Resources, 23 (1988) 2, S. 211-221; Ruud Muffels/Jos Berghman, The Incidence and Evolution of Poverty in the 80s, Discussion Paper, Doc No HI 7, Tilburg 1991; David Piachaud, Problems in the Definition and Measurement of Poverty, in: Journal of Social Policy, 16 (1987) 2, S. 147-164; Christian Seidl, Poverty Measurement: A Survey, in: D. Bös/M. Rose/Ch. Seidl (Hrsg.), Welfare and Efficiency in Public Economies, Berlin-Heidelberg 1988.

3 Vgl. Robert W. Kilpatrick, The Income Elasticity of the Poverty Line, in: The Review of Economics and Statistics, 55 (1973), S. 327-332; Aldi J. M. Hagenaars, The Perception of Poverty, Amsterdam 1986.

4 Vgl. Richard Hauser/Helga Cremer-Schäfer/Udo Nouvertué, Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven, Frankfurt/Main, 1981. Sie unterscheiden für Deutschland nach strenger (40 Prozent des Durchschnittseinkommens), mittlerer (50 Prozent) und geringer (60 Prozent) relativer Einkommensarmut.

Die *subjektive Armutsmessung* beruht auf der direkten Frage nach dem Einkommensbetrag, der zum Leben unbedingt notwendig ist, bzw. auf der Angabe von Einkommensschwellenwerten, die ein sehr gutes, ein gutes, mittleres, schlechtes oder sehr schlechtes Einkommensniveau kennzeichnet. Die Einkommenselastizität dieser Armutsmessung liegt zwischen den Werten 0 und 1.

Die Berechnung der *bundesdeutschen Sozialhilfe* orientiert sich an der Bestimmung des Existenzminimums im Sinne der absoluten Armutdefinition. Die Armutberechnung der *Europäischen Gemeinschaft* beruht auf der jeweiligen länderspezifischen Einkommensverteilung im Sinne der relativen Armutdefinition. Arm ist, wer im jeweiligen Mitgliedsland die 50-Prozent-Grenze des landesspezifischen Median-Einkommens unterschreitet.

Die nachfolgend präsentierten Berechnungen zur Armut in Deutschland basieren auf der Armutsmessung der Europäischen Gemeinschaft. Als Armutsschwelle gilt demgemäß ein Wohlstandsniveau, das 50 Prozent des Durchschnittseinkommens nicht übersteigt. Dieser Ansatz wurde in zweifacher Hinsicht modifiziert. Zum einen wurden zur Kontrolle der unterschiedlichen Bedarfslagen, die sich bei unterschiedlicher Haushaltszusammensetzung ergeben, Regelsatzproportionen der bundesdeutschen Sozialhilfe, die auf einem absoluten Armutskonzept basieren, herangezogen. Zum anderen wurde zur Ermittlung vergleichbarer Armutquoten in Ost- und Westdeutschland die Zufriedenheit mit dem Einkommen als subjektive Komponente der Einkommensverteilung zur Bestimmung des Grades der relativen Angleichung der Lebensbedingungen verwendet.

Bei der Beschreibung der Armut wird zwischen Betroffenheit, Dauer (gemessen an der Häufigkeit, mit der eine Person in einem bestimmten Zeitraum von Armutperioden betroffen war) und Ausmaß unterschieden. Die Betroffenheit bezieht sich auf die Anzahl der Personen, die in Armut leben. Das Vorliegen von individuellen Verlaufsdaten ermöglicht die weitergehende Untersuchung von Armutperioden für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen. Die Dauer der Armut gibt so auch Auskunft über die Chancen und Risiken bei der Überwindung von Armut. Das Ausmaß der Armut ergibt sich schließlich als relativer Abstand zum Bevölkerungsdurchschnitt. So läßt sich der Grad des Einkommensdefizits, der bei alleiniger Betrachtung der Betroffenheit nicht ermittelt werden kann, beschreiben.

---

### III. Datenbasis und Methoden

---

Datengrundlage der vorliegenden Untersuchung ist das Sozio-ökonomische Panel (SOEP), eine seit 1984 in der Bundesrepublik jährlich durchgeführte, repräsentative Längsschnittuntersuchung (Untersuchung eines bestimmten Personenkreises über einen längeren Zeitraum). Befragt werden alle Personen im Haushalt, die älter als 16 Jahre sind. Die Bezugsperson, die über die Belange des Haushalts am besten informiert ist, gibt darüber hinaus Auskunft zu Fragen, die den Haushalt als Ganzes betreffen. Haushaltsmitglieder, die den Haushalt verlassen und innerhalb der Bundesrepublik in einen anderen Haushalt gezogen sind oder einen neuen Haushalt gegründet haben, werden weiterverfolgt und zusammen mit allen neuen Haushaltsmitgliedern entsprechenden Alters ebenfalls befragt. Auf diese Weise konnten seit 1984 für ca. 12 000 Personen, die in 6 000 Haushalten der alten Bundesländer lebten, jährliche Verlaufsdaten gewonnen werden. Diese Erhebung wurde schon relativ früh auf das Gebiet der ehemaligen DDR ausgedehnt. Bereits im Juni 1990 – also noch vor Einführung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 1. Juli 1990 – konnten 4 000 Personen in über 2 000 Haushalten auf dem Wege einer Repräsentativerhebung nach westlichen Standards erstmals zu sozio-ökonomischen Themen direkt befragt werden. Für die vorliegende Arbeit sind vorläufige Daten aus der dritten Erhebungswelle in Ostdeutschland aus dem Jahr 1992 herangezogen worden<sup>5</sup>.

In die nachfolgende Armutsauswertung wurden jedoch nicht nur die Befragungspersonen, sondern – sofern nicht anders ausgewiesen – alle im Haushalt lebenden Personen einschließlich minderjähriger Kinder einbezogen (circa 16 000 im Westen, circa 6 000 im Osten). Dieses Vorgehen (Armutsauswertung auf Basis der Gesamtpopulation) ist am besten geeignet, Aussagen über Armutslagen in allen Bevölkerungsgruppen der Bundesrepublik vergleichend zu beurteilen. Das Stichprobendesign und Weiterverfolgungskonzept des Sozio-ökonomischen Panels bezieht sich in erster Linie auf die Wohnbevölkerung der Bundesrepublik. Einige besonders von Armut betroffene Bevölkerungsgruppen werden dabei nur zum Teil oder gar nicht er-

---

<sup>5</sup> Diese Auswertung wäre ohne die sehr schnelle Vorablieferung der Daten vom Erhebungsinstitut Infratest Sozialforschung München nicht möglich gewesen.

faßt. Dies gilt für die Anstaltsbevölkerung<sup>6</sup>, für Nichtbefragbare (ältere Kranke, psychisch Kranke, Sehbehinderte und Gehörlose, Analphabeten) sowie für Personen in ungewöhnlichen Arbeits-, Lebens- und Wohnsituationen (Wohnungen in Bürogebäuden, Baracken oder Wohnwagen; Obdachlose und Nichtseßhafte; besonders mobile Gruppen wie Schausteller, Binnenschiffer, Sinti und Roma). Diese Personengruppen bleiben bei den nachfolgenden Ausführungen weitgehend unberücksichtigt.

Grundlage der Armutsmessung ist das verfügbare Einkommen im Haushalt im letzten Kalendermonat. Die Frage danach wird im Haushaltszusammenhang erhoben und von der Bezugsperson, die am besten über die Belange des Haushalts insgesamt informiert ist, beantwortet. Typischerweise ergeben sich beim Vergleich der so gemessenen Einkommensverteilungen Untererfassungen gegenüber der amtlichen Statistik, die im wesentlichen auf drei Ursachen zurückzuführen sind:

1. Mit zunehmender Haushaltsgröße werden Einkommen einzelner Haushaltsmitglieder leichter vergessen.
2. Einkommen aus staatlichen oder privaten Transferleistungen sowie aus Vermögensbeständen werden häufig unterschätzt oder vergessen.
3. Die Zuverlässigkeit der Einkommensangaben hängt von der auskunftgebenden Person im Haushalt ab.

Für einige Verzerrungen ergeben sich aufgrund des gleichzeitigen Vorliegens individueller Einkommensangaben Korrekturmöglichkeiten. Wir haben dazu aus den Individualangaben aller Haushaltsmitglieder die Summe aller Nettoeinkünfte im Haushalt aus Arbeits- und Renteneinkommen errechnet. Sofern diese die direkten Angaben bezüglich der Höhe des verfügbaren Einkommens im Haushalt überstiegen, wurde die errechnete Größe als beste Näherung an das reale Haushaltseinkommen angenommen.

Das generell niedrigere Niveau der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte, das bei direkt erfragten Einkommen im Vergleich zu Rückrechnungen aus den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der amtlichen Statistik immer zu beobach-

ten ist<sup>7</sup>, bleibt auch bei der hier angewandten Berechnungsweise erhalten (vgl. Tabelle 1). Die Angaben der amtlichen Statistik auf der Basis von Jahreseinkommen übersteigen die monatlich ausgewiesenen Beträge des SOEPs um mehr als das 16fache. Die Abweichungen von dem im Mittel etwa 13fachen Monatseinkommen im Vergleich zu den Jahresangaben dokumentieren die erhebungsbedingten Einkommensunterschiede.

Das Einkommen der Nichterwerbstätigenhaushalte mit überwiegendem Lebensunterhalt der Bezugsperson aus Sozialhilfe liegt in der amtlichen Statistik bei ca. 40 bis 45 Prozent der Durchschnittseinkommen. Dies entspricht in etwa dem hier zugrundeliegenden Schwellenwert des relativen Armutskonzeptes von 50 Prozent des Medianeinkommens.

Um Bedarfsunterschiede und Kostenvorteile bei Haushalten unterschiedlicher Größe auszugleichen, werden diese Einkommensangaben weiter in sogenannte Äquivalenzeinkommen umgerechnet. Das Ausgangsproblem läßt sich anhand folgender Frage illustrieren: Welches Einkommen eines Familienhaushalts mit zwei Kindern ist wohlstandsäquivalent zu dem Einkommen eines Einpersonenhaushalts von 1000 DM? Wird als Einkommensbedarf eines Haushaltes, unabhängig von seiner Zusammensetzung, ein absoluter Einkommensbetrag festgelegt, so wäre die Antwort: ebenfalls 1000 DM, d. h., daß der Mehrbedarf für jede weitere Person im Haushalt den Faktor (das Bedarfsgewicht) 0 hätte. Wird anstelle des absoluten Einkommensbetrags das Pro-Kopf-Einkommen zugrunde gelegt, so erhielte der Mehrbedarf für jede weitere Person im Haushalt den Faktor 1; das wohlstandsäquivalente Einkommen eines vierköpfigen Familienhaushalts, verglichen mit dem Einpersonenhaushalt von 1000 DM, läge dann bei 4000 DM. Pro-Kopf-Einkommen und absoluter Einkommensbetrag sind die beiden Extrempunkte, zwischen denen das „reale Wohlstandsäquivalent“ anzusiedeln ist<sup>8</sup>. Der Mehrbedarf für jede weitere Person wird in der vorliegenden Berechnung in Abhängigkeit vom Alter der Person mit einem Faktor zwischen 0,45 und 0,90 angesetzt. Die Bedarfsgewichte sind den Regelsatzproportionen der bundesdeutschen Sozialhilfeverordnung (Stand 1989) entnommen:

7 Vgl. Klaus-Dietrich Bedau, Einkommensverteilung, in: Hans-Jürgen Krupp/Jürgen Schupp (Hrsg.), Lebenslagen im Wandel: Daten 1987, Frankfurt/M. 1988, S. 61-87.

8 Vgl. Brigitte Buhmann u. a., Equivalence Scale, Well-Being, Inequality, and Poverty: Sensitivity Estimates Across Ten Countries Using The Luxembourg Income Study (LIS) Database, in: Review of Income and Wealth, 34 (1988) 2, S. 115-142.

6 Die Anstaltsbevölkerung wird im Sozio-ökonomischen Panel nur über das Weiterverfolgungskonzept erfaßt; sie gehört nicht zur ursprünglichen Stichprobenpopulation.

**Tabelle 1: Entwicklung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte zwischen 1984 und 1991 in Westdeutschland gemäß den Angaben der amtlichen Statistik und des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP)**

Jahr	Wirtschaft und Statistik			SOEP		Wirtschaft und Statistik/ SOEP
	Privat-Haushalte insges.  (DM/Jahr)	darunter: Nicht- erwerbs- tätigenhaus- halte mit Sozialhilfe*  (DM/Jahr)	Haushalts- größe	Privat- Haushalte insges.  (DM/Monat)	Haushalts- größe	
1984	40 397	17 178	2,34	2 513	2,35	16,1
1985	41 518	18 427	2,32	2 569	2,36	16,2
1986	44 107	19 176	2,30	2 706	2,35	16,3
1987	45 124	19 748	2,28	2 812	2,36	16,1
1988	47 418	20 511	2,26	2 877	2,35	16,5
1989	48 829	21 573	2,25	2 948	2,33	16,6
1990	52 472	22 816	2,25	3 160	2,35	16,6
1991	54 067	24 294	2,25	3 286	2,36	16,5

\* Nichterwerbstätigenhaushalte mit überwiegendem Lebensunterhalt der Bezugsperson aus Sozialhilfe.

Population: Alle privaten Haushalte in Westdeutschland.

Quellen: Wirtschaft und Statistik, (1992) 7, S. 441 ff.; SOEP.

Haushaltsvorstand	1,00
alle weiteren Haushaltsmitglieder im Alter von ...	
0 bis 7 Jahre	0,45
8 bis 11 Jahre	0,65
12 bis 15 Jahre	0,75
16 bis 21 Jahre	0,90
über 21 Jahre	0,80

Das wohlstandsäquivalente Einkommen eines vierköpfigen Familienhaushalts mit zwei Kindern unter sieben Jahren läge dann – verglichen mit dem Einkommen eines Einpersonenhaushalts von 1 000 DM – bei 2 700 DM ( $1\,000\text{ DM} \times [1 + 0,8 + 0,45 + 0,45]$ ).

Das allgemeine Äquivalenzeinkommen wird berechnet, indem die absoluten Einkommen durch die Summe der personellen Bedarfsgewichte dividiert werden. Als Ergebnis erhält man ein unter Bedarfsgesichtspunkten erweitertes Pro-Kopf-Einkommen. Dieses Einkommen gibt das wohlstandsäquivalente Einkommensniveau aller Haushalte an und ist Grundlage für die Ableitung einer Armutsgrenze unter Berücksichtigung der gesamten Einkommensverteilung bei unterschiedlichen Haushaltszusammensetzungen.

Tabelle 2 gibt die durchschnittlichen Absolut- und Pro-Kopf-Beträge der Haushaltseinkommen seit 1984 auf der Basis der Personen im SOEP wieder. Ferner sind hier die zur Berechnung der Armutsgrenzen ermittelten Äquivalenzeinkommen sowie die durchschnittliche Bewertung der Einkommensverhältnisse seit 1984 ausgewiesen.

Die Armutsgrenzen wurden für West- und Ostdeutschland getrennt berechnet. Für die Berechnung der Armutsgrenzen in der ehemaligen DDR wurde ein Einkommensbetrag simuliert, der der mittleren Einkommenszufriedenheit (6,6 Punkte auf einer Skala von 0 bis 10) vor der deutschen Vereinigung in Westdeutschland entspricht. Auf diese Weise wird dem Umstand Rechnung getragen, daß aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Angleichung der Lebensverhältnisse das Referenzniveau des Wohlstandes gemäß der relativen Armutsbetrachtung noch unterhalb des westlichen Wohlstandsniveaus liegt. Bei Zugrundelegung einer gemeinsamen Einkommensbasis käme es

**Tabelle 2: Eckdaten zur Bestimmung der Armutsgrenze mit dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) in West- und Ostdeutschland**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 <sup>1</sup>	1991	1992 <sup>2</sup>
Haushalts- einkommen absolut (Mean) <sup>3</sup>									
West	2 886	2 966	3 121	3 218	3 256	3 353	3 207	3 335	–
Ost	–	–	–	–	–	–	1 765	2 139	2 729
Pro-Kopf- Einkommen (Mean) <sup>3</sup>									
West	1 069	1 089	1 153	1 197	1 226	1 283	1 205	1 272	–
Ost	–	–	–	–	–	–	614	746	887
Äquivalenz- einkommen (Median) <sup>4</sup>									
West	1 111	1 156	1 205	1 265	1 296	1 373	1 246	1 333	–
Ost	–	–	–	–	–	–	737	862	1 056
Einkommens- zufriedenheit <sup>5</sup>									
West	6,4	6,5	6,5	6,6	6,5	6,6	6,4	6,5	–
Ost	–	–	–	–	–	–	5,7	4,8	4,9
Simulierte Einkommensgrenze (bei Einkommens- zufriedenheit = 6,6)									
Ost	–	–	–	–	–	–	744	927	1 153
Armutsgrenze <sup>6</sup> (50 %)									
West	556	578	603	633	648	687	725	758	–
Ost	–	–	–	–	–	–	372	464	577

1 Einkommensangaben 1990 in Ostdeutschland in Mark, alle anderen Einkommensangaben in DM.

2 Vorläufige Daten.

3 Durchschnittswert.

4 Zentraler Wert; ober- oder unterhalb dieses Wertes liegen gleichviele der nach ihrer Größe geordneten Werte.

5 Wie zufrieden sind Sie mit dem Einkommen Ihres Haushalts? (0 = ganz und gar unzufrieden; 10 = ganz und gar zufrieden). Diese Angaben sind nur für Befragungspersonen definiert.

6 Berechnet auf der Basis der kursiv wiedergegebenen Referenzeinkommen. Datenbasis: SOEP.

also zu einer Überschätzung der Armut in den neuen Bundesländern und zu einer relativen Verharmlosung der Armutproblematik in den alten Bundesländern. Andererseits würde das alleinige Heranziehen der Einkommensverhältnisse in Ostdeutschland der bereits vollzogenen Angleichung der Lebensbedingungen nicht gerecht und hätte eine Unterschätzung des Armutsausmaßes in Ostdeutschland zur Folge. Nach dieser Berechnungsweise entspricht das für die Bestimmung von Armutquoten in Ostdeutschland zugrunde gelegte Einkommensniveau im Jahr 1992 in etwa dem nominalen Einkommensniveau in Westdeutschland aus dem Jahr 1985.

## IV. Betroffenheit, Dauer und Ausmaß der Armut

### 1. Betroffenheit von Armut

In Tabelle 3 sind die jährlichen Armutsraten in Westdeutschland von 1984 bis 1991 sowie in Ostdeutschland von 1990 bis 1992 ausgewiesen.

Die Armutsraten schwanken nach der hier zugrundeliegenden Berechnungsweise (Armutsgrenze der EG-Definition: 50 Prozent des Medianeinkommens) zwischen 1984 und 1992 zwi-

**Tabelle 3: Anteile der von Armut Betroffenen in West- und Ostdeutschland nach unterschiedlichen Armutsgrenzen: 1984-1992**

	West			Ost		
	relative Einkommensarmut:			relative Einkommensarmut:		
	40 Prozent	50 Prozent	60 Prozent	40 Prozent	50 Prozent	60 Prozent
	in Prozent					
1984	3,4	7,3	14,2	-	-	-
1985	3,3	8,0	14,4	-	-	-
1986	2,7	7,0	13,4	-	-	-
1987	2,7	7,0	13,3	-	-	-
1988	3,7	6,5	14,4	-	-	-
1989	3,0	7,2	13,6	-	-	-
1990	2,3	6,3	12,9	0,6	2,4	7,9
1991	2,7	6,0	12,1	1,9	3,7	9,6
1992*	-	-	-	1,8	5,6	13,1

\* Vorläufige Daten.

Datenbasis: SOEP.

schen 6 Prozent und 8 Prozent bezogen auf die Wohnbevölkerung in Westdeutschland. Die entsprechenden Raten der 40-Prozent-Grenze, die eine strenge Armut kennzeichnen, liegen bei etwa 3 Prozent der Wohnbevölkerung. Im Niedrigeinkommensbereich der 60-Prozent-Grenze leben zwischen 12 und 15 Prozent der Bevölkerung.

Die Armutsraten in Ostdeutschland liegen im Ausgangsjahr 1990 noch deutlich niedriger. Dies hängt neben einer etwas gleichmäßigeren Einkommensverteilung auch mit dem wesentlich niedrigeren Wohlstandsniveau zusammen. Wie bereits aus Tabelle 2 ersichtlich wird, ist ein deutliches Wachstum der Einkommen der privaten Haushalte in Ostdeutschland seit 1990 zu verzeichnen. In mindestens gleichem Umfang sind aber auch die Referenzeinkommen gestiegen, die das aus der Sicht der Bevölkerung notwendige Einkommensniveau zur Realisierung des Angleichungsprozesses markieren. Die Armutsraten haben sich zwischen 1990 und 1992 hier mehr als verdoppelt. Sie liegen gegenwärtig knapp unter dem Armutsniveau in Westdeutschland.

## 2. Dauer der Armut

Aussagen über die Dauer der Armut sind wesentlich von der Betrachtungsweise abhängig. So ergeben sich Unterschiede je nachdem, ob die Gesamtbevölkerung, die gerade in Armutsperioden lebt, oder ob individuelle Armutsverläufe von Beginn

an betrachtet werden. In Tabelle 4 sind beide Betrachtungsweisen für unterschiedliche Armutsgrenzen in Westdeutschland ausgewiesen.

Mehr als ein Fünftel der westdeutschen Bevölkerung hat demnach zwischen 1984 und 1991 mindestens einmal in Armut gelebt. Etwa die Hälfte der Armutsperioden treten nur einmal auf. Die überwiegende Zeit in Armut verbringen je nach Betrachtungsweise zwischen 13 Prozent und 24 Prozent der Armen, das sind zwischen 2,1 und 4,5 Prozent der Gesamtbevölkerung. Personen, die bereits Armutsperioden aufweisen, sind überproportional durch Langzeitarbeit gefährdet. Perioden strenger Armut sind durchschnittlich kürzer als Perioden im Niedrigeinkommensbereich. In Tabelle 5 sind Armutsverläufe im Drei-Jahres-Zeitraum für West- und Ostdeutschland vergleichend wiedergegeben.

Die Armutsperioden in Westdeutschland zwischen 1984 und 1986 unterscheiden sich kaum von denen zwischen 1989 und 1991: In beiden Zeitperioden waren jeweils etwa 15 Prozent der Bevölkerung von Armut betroffen. Tendenziell ist ein leichter Rückgang längerer Armutsperioden zu beobachten. Die Verlaufsdaten in Ostdeutschland sind aufgrund des geringen Armutsniveaus im Ausgangsjahr 1990 nur schwer mit den westdeutschen Armutsperioden vergleichbar. Trotz geringer Armutsraten im Ausgangsjahr liegt die Betroffenheit von Armut über den gesamten Drei-Jah-

**Tabelle 4: Dauer der Armut in Westdeutschland, 1984-1991\***

	Kumulative Häufigkeit von Armutsperioden (in Prozent)						
	Bevölkerung insgesamt				darunter: Arme		
	0x	1x	2-3x	4-8x	1x	2-3x	4-8x
<i>40-Prozent-Grenze</i>							
Bevölkerung insgesamt	86,9	7,6	3,5	2,0	58,0	26,7	15,3
84= nicht arm	90,7	5,9	2,4	1,0	63,4	25,8	10,8
84= arm					45,6	27,5	27,0
<i>50-Prozent-Grenze</i>							
Bevölkerung insgesamt	77,3	10,8	6,5	5,4	47,6	28,6	23,8
84= nicht arm	84,0	9,4	4,6	2,1	58,8	28,8	13,1
84= arm					26,8	28,6	44,7
<i>60-Prozent-Grenze</i>							
Bevölkerung insgesamt	64,0	13,0	10,0	13,0	36,1	27,8	36,1
84= nicht arm	76,1	11,3	7,9	4,8	47,3	33,1	20,1
84= arm					22,3	21,2	56,5

\* Die Dauer der Armut wird hier gemessen an der Häufigkeit, mit der eine Person im Untersuchungszeitraum von Perioden der Armut betroffen war.

Datenbasis: SOEP.

**Tabelle 5: Dauer der Armut in West- und Ostdeutschland im Vergleich**

	Kumulative Häufigkeit der Armut (in Prozent)						
	Bevölkerung insgesamt				darunter: Arme		
	0x	1x	2x	3x	1x	2x	3x
West, 1984-86	82,3	9,2	4,4	4,1	52,0	24,9	23,2
West, 1989-91	84,5	8,4	4,0	3,0	54,2	27,1	19,4
Ost, 1990-92*	88,9	8,5	2,2	0,4	76,6	19,8	3,6

\* Vorläufige Daten.

Datenbasis: SOEP.

res-Zeitraum 1990-1992 bereits in der Nähe des westdeutschen Wertes bei 11 Prozent und damit etwa doppelt so hoch wie die Armutsrate im Jahr 1992. Dieses Verhältnis entspricht auch der westdeutschen Relation: 7 Prozent der Bevölkerung sind jährlich von Armut betroffen, etwa 15 Prozent im Drei-Jahres-Zeitraum und 22 Prozent im Acht-Jahres-Zeitraum.

### 3. Ausmaß der Armut

In Tabelle 6 sind Einkommen und Mietbelastung der Armen in Relation zum Bevölkerungsdurchschnitt für West- und Ostdeutschland wiedergegeben.

Die *Äquivalenzeinkommen* der Armen betragen in Westdeutschland zwischen 1984 und 1991 etwa 36 Prozent des Bevölkerungsdurchschnitts. In Ostdeutschland liegen die entsprechenden Anteile

aufgrund der Armutsberechnung auf der Basis von Referenzeinkommen etwas höher. Die Einkommen der Armen sind dort also weniger weit von dem insgesamt allerdings niedrigeren Durchschnittseinkommen entfernt. Die *Arbeitseinkommen* der Armen belaufen sich in Westdeutschland auf weniger als 60 Prozent der durchschnittlichen Nettolöhne. In Ostdeutschland sind die entsprechenden Werte zwischen 1990 und 1992 von 75 Prozent auf 62 Prozent gesunken. Bei der *Altersrente* sind in Westdeutschland die Einkommensabstände der Armen von den Durchschnittsleistungen noch größer. Sie liegen zwischen 1984 und 1987 knapp unter 50 Prozent und sind bis 1991 auf 43,5 Prozent gefallen. In Ostdeutschland haben die Erhöhungen der Renten zwischen 1990 und 1991 zu einer kurzfristigen Verminderung des Abstandes der Renteneinkommen der Armen von der Durchschnittsleistung geführt. Der - verglichen

**Tabelle 6: Ausmaß der Armut in West- und Ostdeutschland nach Einkommensarten und Mietbelastung**

	1984	West 1987	1991	1990	Ost 1991	1992 <sup>1</sup>
<i>HH-Äquivalenzeinkommen</i>						
Bevölk. insges. (DM)	1 257	1 407	1 702	764	918	1 130
Arme (DM)	426	509	612	323	358	478
Arme/Insg. (in Prozent)	33,9	36,2	36,0	42,3	39,0	42,3
<i>Arbeitseinkommen</i>						
Bevölk. insges. (DM)	1 791	1 921	2 278	936	1 178	1 511
Arme (DM)	1 070	1 075	1 350	705	846	932
Arme/Insg. (in Prozent)	59,7	56,0	59,3	75,3	71,8	61,7
<i>Altersrente</i>						
Bevölk. insges. (DM)	1 271	1 326	1 480	518	676	842
Arme (DM)	630	654	644	367	612	677
Arme/Insg. (in Prozent)	49,6	49,3	43,5	70,8	90,5	80,4
<i>Miete</i>						
Bevölk. insges. (DM)	454	486	589	62	75	298
Arme (DM)	366	421	519	49	71	264
Arme/Insg. (in Prozent)	80,6	86,6	88,1	79,0	94,7	88,6
<i>Mietbelastung<sup>2</sup></i>						
Bevölk. insges. (in Prozent)	20,7	20,4	21,1	4,2	4,1	13,4
Arme (in Prozent)	32,5	31,8	33,0	7,5	9,8	23,1

1 Vorläufige Daten.

2 Miete / Haushaltsnettoeinkommen; Wohngeldzahlungen sind implizit in den Haushaltseinkommen enthalten.

Datenbasis: SOEP.

mit Westdeutschland – hohe Ausgangswert von 70 Prozent, der sich allerdings aus einem sehr niedrigen allgemeinen Leistungsumfang bereits vor 1990 herleitet, hat sich 1991 auf 90 Prozent erhöht, ist aber 1992 wieder rückläufig. Er beträgt jetzt 80 Prozent.

Die mittleren *Wohnungsmieten* der Armen lagen in Westdeutschland 1984 bei 80 Prozent der Durchschnittsmiete. Dieser Wert ist bis 1991 auf nahezu 90 Prozent gestiegen, d. h., Arme zahlen nunmehr nahezu dieselben Mietbeträge wie Durchschnittseinkommensbezieher. Eine ähnliche Entwicklung war auch in Ostdeutschland bei einem allerdings weitaus niedrigeren Mietniveau zu beobachten. Die *Mietbelastungen* betragen in Westdeutschland durchschnittlich 20 Prozent des Haushaltseinkommens. Die Armen müssen dagegen etwa ein Drittel ihres Einkommens für Miete aufwenden. Die durchschnittliche Mietbelastung in Ostdeutschland lag zwischen 1990 und 1991 bei etwa 4 Prozent. Sie ist nach der inzwischen eingetretenen Mietenerhöhung auf 13,4 Prozent angestiegen. Arme sind in Ostdeutschland überproportional von Mietenerhöhung betroffen. Ihre Mietbelastung liegt 1992 bereits über dem westdeutschen Durchschnittswert.

## V. Sozio-Demographie der Armut

In den Tabellen 7 und 8 sind summarisch Betroffenheit und Dauer von Armut unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen für West- und Ostdeutschland vergleichend wiedergegeben.

*Geschlechtsspezifische Unterschiede* hinsichtlich Betroffenheit und Dauer von Armut sind in Ost- und Westdeutschland kaum feststellbar. Die altersabhängige Betroffenheit von Armut hat sich in Westdeutschland zwischen 1984 und 1991 etwas gewandelt. Vor allem Ältere weisen in jüngerer Zeit geringere Armutsquoten auf. Unverändert hoch sind hingegen die Armutsraten bei Kindern unter 16 Jahren. Über 10 Prozent dieser Altersgruppe leben in armen Familien. 25 Prozent dieser Personen-Gruppe waren im Drei-Jahres-Zeitraum von Armut betroffen, die Hälfte davon mehrfach. In Ostdeutschland hat die schon erwähnte Rentenerhöhung die Altersarmut praktisch verschwinden lassen. Demgegenüber haben sich die Armutsquoten für die jüngeren Altersgruppen teils mehr als verdoppelt.

**Tabelle 7: Betroffenheit von Armut nach soziodemographischen Gruppen**

	West				Ost			
	1984 (in Prozent)	1987 (in Prozent)	1991 (in Prozent)	N (1984) (in Mio.)	1990 (in Prozent)	1991 (in Prozent)	1992 <sup>1</sup> (in Prozent)	N (1990) (in Mio.)
<i>Geschlecht</i>								
männlich	7,2	6,6	5,3	29	2,1	3,8	5,6	8
weiblich	7,4	7,5	6,6	32	2,6	3,6	5,3	8
<i>Alter</i>								
0-15 J.	11,7	12,6	10,1	10	3,9	6,2	7,6	3
16-30 J.	8,7	7,3	6,8	14	2,9	3,1	7,3	4
31-45 J.	6,6	7,4	4,7	13	2,0	5,1	5,7	3
46-60 J.	5,5	4,5	5,3	12	0,7	2,8	3,4	3
61-75 J.	3,5	3,6	3,3	9	1,7	0,8	0,9	2
≥ 76 J.	7,7	6,4	4,4	4	3,3	0,9	0,0	1
<i>Nationalität</i>								
deutsch	5,8	5,4	4,4	47	1,9	3,0	4,7	13
andere	13,2	12,4	7,3	3	(-) <sup>3</sup>	(-)	(-)	(-)
<i>Bildung (West)<sup>2</sup></i>								
Hauptschule, o. Abschluß	10,4	9,7	9,8	14	3,6	4,3	8,0	1
Hauptschule, m. Lehre	5,7	5,3	4,1	19	1,7	3,0	5,6	4
Realschule	3,7	3,8	3,5	9	1,9	3,1	4,5	6
FHS-Reife, Abi	5,2	5,2	2,0	3	1,9	0,2	3,0	1
Hochschule, Uni	0,8	1,9	0,1	4	0,2	1,8	1,3	1
<i>Familienstand</i>								
verh. zus.	5,2	5,4	3,4	30	1,1	2,8	4,0	8
verh. getr. <sup>3</sup>	(15,5)	(6,9)	(18,3)	(1)	(4,8)	(15,1)	(13,3)	(-)
ledig	8,5	7,0	5,4	12	2,8	3,0	7,3	2
geschieden	8,7	6,6	9,4	2	3,8	6,5	7,5	1
verwitwet	5,3	5,1	3,9	5	4,0	1,3	1,3	1
<i>Erwerbsstatus</i>								
erwerbstätig	4,0	3,3	3,3	27	1,1	2,3	2,5	9
arbeitslos	21,9	21,5	16,5	2	4,4	9,5	14,8	(-) <sup>3</sup>
in Ausbildung	12,5	14,2	10,4	3	6,5	4,6	9,8	(-) <sup>3</sup>
nicht erwerbst.	7,3	6,7	6,0	19	3,6	2,0	3,5	3
<i>Gemeindegröße (West)<sup>4</sup></i>								
≤ 5 000 EW	10,7	6,8	7,9	9	3,0	5,3	-	4
- 20 000 EW	9,4	8,9	6,8	15	0,7	2,4	-	3
- 100 000 EW	8,0	7,3	5,9	16	2,6	4,0	-	5
- 500 000 EW	6,7	6,6	3,9	10	2,4	2,3	-	5
> 500 000 EW	5,1	4,5	5,2	11	-	-	-	-

1 Vorläufige Daten.

2 Bildung (Ost): (1) Hauptschule, o. Abschluß; (2) Hauptschule, m. Lehre; (3) 10. Klasse (4) 12. Klasse (5) Hochschule, Universität.

3 Aufgrund der geringen Fallzahl sind keine oder nur näherungsweise Aussagen möglich.

4 Gemeindegröße (Ost): (1) ≤ 2 000 EW; (2) -10 000 EW; (3) -100 000 EW; (4) > 100 000 EW.

Datenbasis: SOEP.

**Tabelle 8: Dauer von Armut nach soziodemographischen Gruppen**

	Kumulative Häufigkeit der Armut (in Prozent)					
	West: 1989-1991			Ost: 1990-1992 <sup>1</sup>		
	0×	1×	2-3×	0×	1×	2-3×
<i>Geschlecht</i>						
männlich	85,0	8,1	6,8	89,2	8,0	2,8
weiblich	83,9	8,7	7,4	89,1	8,5	2,4
<i>Alter</i>						
0-15 J.	75,1	12,3	12,6	84,9	10,6	4,5
16-30 J.	83,4	10,0	6,7	88,1	9,7	2,2
31-45 J.	86,8	7,4	5,8	89,5	7,7	2,8
46-60 J.	87,9	6,4	5,7	93,8	5,0	1,2
61-75 J.	94,0	3,1	2,9	96,4	3,1	0,6
≥ 76 J.	91,5	3,7	4,8	93,9	6,1	0,0
<i>Nationalität</i>						
deutsch	91,5	5,2	3,3	91,2	7,0	1,8
andere	75,4	12,8	11,8	(-) <sup>3</sup>	(-)	(-)
<i>Bildung (West)<sup>2</sup></i>						
Hauptschule, o. Abschluß	78,0	11,4	10,7	86,0	10,3	3,7
Hauptschule, m. Lehre	90,3	6,1	3,6	90,9	7,1	2,0
Realschule	92,9	4,5	2,6	90,9	7,4	1,7
FHS-Reife, Abi	93,8	4,1	2,1	95,5	3,9	0,6
Hochschule, Uni	97,9	1,6	0,5	96,8	2,8	0,4
<i>Familienstand</i>						
verh. zus.	87,5	7,2	5,2	92,5	5,8	1,7
verh. getr. <sup>3</sup>	(87,3)	(5,9)	(6,9)	(-)	(-)	(-)
ledig	86,5	7,5	6,1	88,1	9,4	2,5
geschieden	85,3	8,0	6,7	83,4	13,2	3,4
verwitwet	92,0	4,4	3,6	92,9	6,6	0,5
<i>Erwerbsstatus</i>						
erwerbstätig	90,9	5,7	3,4	91,6	6,8	1,6
arbeitslos	66,4	19,8	13,8	(70,0) <sup>3</sup>	(16,7)	(13,3)
in Ausbildung	80,5	8,9	10,6	88,7	7,2	4,1
nicht erwerbst.	84,4	8,0	7,6	90,7	7,2	2,1
<i>Gemeindegröße (West)<sup>4</sup></i>						
≤ 5.000 EW	84,9	8,4	6,7	84,9	11,1	4,0
- 20.000 EW	84,5	7,6	7,8	93,4	5,6	1,0
- 100.000 EW	84,5	7,9	7,5	89,1	8,2	2,7
- 500.000 EW	83,7	9,9	6,4	92,0	6,1	2,0
> 500.000 EW	84,7	8,9	6,4	-	-	-

1 Vorläufige Daten.

2 Vgl. Fußnote bei Tabelle 7.

3 Vgl. Fußnote bei Tabelle 7.

4 Vgl. Fußnote bei Tabelle 7.

Datenbasis: SOEP.

Ausländer in Westdeutschland sind mehr als doppelt so stark von Armut betroffen wie Deutsche. Darüber hinaus sind ihre Armutperioden von längerer Dauer. Bei der Differenzierung nach Bil-

dungsabschlüssen ergeben sich in West und Ost die erwarteten Unterschiede: hohe Betroffenheit und längere Dauer bei niedrigeren im Vergleich zu höheren Bildungsabschlüssen. Die Armutsquoten

der Ledigen und Verwitweten sind in Westdeutschland seit 1984 rückläufig, wogegen sich die Armutsbetroffenheit der Geschiedenen eher erhöht hat. Bei Verwitweten in Ostdeutschland hat sich Armutsbetroffenheit verringert. Ledige und Geschiedene weisen neuerdings gemeinsam die höchsten Quoten auf. Arbeitslose sind in Westdeutschland und seit 1992 auch in Ostdeutschland von einer fünfmal so hohen Armutsrate wie die Erwerbstätigen betroffen. Die Armutsraten von den in Ausbildung Befindlichen übersteigen die der Erwerbstätigen um das Dreifache. Regionale Armutsquoten sind im Zeitverlauf eher instabil.

---

## VI. Armut im Haushaltskontext und Lebenszyklus

---

In Tabelle 9 wird die Betroffenheit von Armut unter der Perspektive der Haushaltszusammensetzung und des Familienzyklus wiedergegeben.

Die Betroffenheit von Armut ist unter dieser Perspektive weitgehend stabil. Strukturunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sind kaum zu beobachten. Armut tritt überproportional in großen Haushalten auf. Mit zunehmendem Alter des Haushaltsvorstandes sinkt die Armutsrate. Jüngere Kinder leben am häufigsten von allen Personengruppen in Haushalten, die von Armut betroffen sind. Die hohe Armutsbetroffenheit von Haushalten mit weiteren Haushaltsmitgliedern über 65 Jahren hat sich zwischen 1984 und 1991 in Westdeutschland deutlich verringert. In Ostdeutschland tritt diese Personenkonstellation praktisch nicht auf. Unter allen berücksichtigten Personengruppen sind Alleinerziehende mit Abstand am höchsten von Armut betroffen. Dies gilt in West- und Ostdeutschland gleichermaßen für alle hier betrachteten Zeitpunkte.

Im Familienzyklus einer Standardbiographie ergeben sich jeweils typische Phasen, die in unterschiedlicher Weise mit Armutsrisiken einhergehen. Die junge, sich meist in Ausbildung befindliche Person im Ein-Personen-Haushalt weist hohe Betroffenheit von Einkommensarmut auf. Diese reduziert sich auf ein Minimum beim Übergang zum Partnerhaushalt von typischerweise zwei potentiell Erwerbstätigen mit abgeschlossener Berufsausbildung. Der Übergang zum Familienhaushalt birgt wiederum erhebliche Armutsrisiken, die sowohl mit den zusätzlichen Mehrausgaben als auch den eingeschränkten Erwerbsmöglichkeiten

verbunden sind. Nach dem Auszug der Kinder aus dem Haushalt beginnt die nachelterliche Gefährtschaft mit deutlich verringerten Armutsrisiken, die sich allerdings mit dem Tod des Partners und dem damit verbundenen Übergang zum Ein-Personen-Haushalt wieder erhöhen.

---

## VII. Armut und Lebensbewertung

---

Die Entwicklung der Einkommenszufriedenheit in Ostdeutschland steht in gewissem Kontrast zur Entwicklung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte (vgl. Tabelle 2): Trotz deutlicher Erhöhung der Haushaltseinkünfte seit 1990 hat sich die Bewertung der Einkommen spürbar verschlechtert. Eine Erklärung für diese gegenläufige Entwicklung, der auch die allgemeine Lebenszufriedenheit folgt, liegt mit Blick auf die Arbeitsmarktentwicklung vor allem in der mangelnden Sicherheit der Arbeitseinkommen, die das Wohlstandsniveau aller Haushaltsmitglieder tangiert. Beim Vergleich der Armen mit dem Bevölkerungsdurchschnitt ergeben sich die zu erwartenden Unterschiede im Zufriedenheitsniveau (vgl. Tabelle 10).

Die Mittelwerte der Einkommenszufriedenheit liegen bei den Armen deutlich unter denen des Bevölkerungsdurchschnitts. Der Anteil der mit ihrem Einkommen unzufriedenen Armen schwankt in Westdeutschland im Zeitraum von 1984 bis 1991 zwischen 40 und 50 Prozent. In Ostdeutschland wird aufgrund des niedrigen Wohlstandsniveaus das Einkommen von vornherein subjektiv niedriger bewertet. Der Unzufriedenheitsanteil bei der von Armut betroffenen Bevölkerung stieg zwischen 1990 und 1992 von 53 auf über 70 Prozent. Die Bewertung der Einkommenssituation hat direkte Auswirkungen auf die Beurteilung des Lebens insgesamt. Entsprechend sind Arme weit häufiger mit ihrem Leben unzufrieden als der Bevölkerungsdurchschnitt. In Ostdeutschland lag der Anteil der mit dem Leben unzufriedenen Armen im Jahr 1990 etwa bei den Vergleichswerten in Westdeutschland zwischen 13 und 14 Prozent. Dieser Anteil ist ab 1991 auf über 30 Prozent angestiegen. Die Sicherung der Einkommen und materiellen Lebensgrundlagen hat offenkundig im Laufe des Angleichungsprozesses in Ostdeutschland in erheblichem Maße an Bedeutung gewonnen.

Hinsichtlich der Dauer von Armut ergeben sich divergierende Auswirkungen auf Einkommens- und

**Tabelle 9: Betroffenheit von Armut nach Haushaltstyp und nach Lebenszyklus**

	West				Ost			
	1984 (in Prozent)	1987 (in Prozent)	1991 (in Prozent)	N(1984) (in Mio.)	1990 (in Prozent)	1991 (in Prozent)	1992 <sup>1</sup> (in Prozent)	N(1990) (in Mio.)
<b>HH-Größe</b>								
1 Pers.	6,2	4,6	3,9	9	3,8	1,8	3,1	2
2 Pers.	3,9	3,5	4,4	15	1,8	2,9	3,6	4
3 Pers.	4,3	7,6	4,1	14	1,2	3,2	5,4	5
4 Pers.	6,8	6,3	5,6	14	2,2	3,9	4,4	5
≥ 5 Pers.	19,0	16,5	14,6	9	7,0	9,3	15,4	1
<b>Alter des HHV<sup>2</sup></b>								
16-45 J.	8,5	9,2	6,8	28	3,2	4,8	7,3	9
46-65 J.	7,2	5,4	6,1	23	0,8	2,9	3,5	5
≥ 66 J.	4,3	5,0	3,5	10	2,8	0,6	0,0	2
<b>HH-Mitglieder</b>								
BP, männl.	5,2	5,2	3,8	19	1,7	3,0	4,3	5
BP, weibl.	6,1	5,8	5,6	23	2,3	3,0	4,8	6
KIN, 0-10 J.	10,5	10,5	9,2	6	3,8	4,4	7,8	2
KIN, 11-18 J.	13,7	14,9	13,0	7	4,0	9,6	8,3	1
KIN, ≥ 19 J.	7,1	5,5	4,9	5	0,8	1,4	5,7	1
WHM, ≤ 65 J.	8,3	9,1	8,4	1	0,7	4,1	7,1	(-)
WHM, > 65 J.	18,7	11,5	9,7	1	1,4	(-)	(-)	(-)
<b>HH-Typ</b>								
EP-HH*	6,2	4,5	3,9	9	3,8	1,8	3,1	2
PAR-HH*	2,4	1,9	2,3	13	1,1	2,3	1,8	3
FAM-HH*	8,8	9,1	8,5	26	2,2	4,5	6,5	8
EE-HH*	25,4	25,4	26,2	2	13,8	20,0	19,3	1
<b>HH-Zyklus</b>								
HHV, 16-45 J.								
EP-HH	8,6	7,4	6,6	4	2,5	2,2	5,8	1
PAR-HH	2,9	1,9	1,8	4	3,0	3,8	3,9	1
FAM-HH	8,1	9,5	6,6	19	2,4	4,0	6,9	7
HHV, 46-65 J.								
FAM-HH	13,6	10,5	13,8	9	0,9	7,2	1,1	1
PAR-HH	2,3	1,7	2,7	11	0,5	1,9	3,3	4
EP-HH	5,9	4,2	3,1	3	0,0	1,1	7,1	1
EE-HH	25,1	26,5	25,5	2	12,5	18,7	19,1	1
HHV, ≥ 66 J.								
PAR-HH	2,9	4,5	2,8	5	0,0	0,4	0,0	1
EP-HH	5,7	5,5	4,3	5	5,3	0,8	0,0	1

1 Vorläufige Daten.

2 Verwendete Abkürzungen: HHV = Haushaltsvorstand oder Hauptverdiener; BP = Bezugsperson im Haushalt (HHV, männl. oder weibl.); KIN = Kinder; WHM = Weitere HH-Mitglieder oder Kinder > 18 J.; EP-HH = Einpersonen-Haushalt; PAR-HH = (Ehe-) Partner-Haushalt; FAM-HH = Familien-Haushalt; EE-HH = Ein-Eltern-Haushalt; \* = Haushalt ohne weitere HH-Mitglieder und - bei EP-HH und PAR-HH - ohne Kinder > 18 J.

Datenbasis: SOEP.

Lebenszufriedenheit. Nicht von Armut Betroffene beurteilen ihre Einkommenssituation wesentlich positiver als Arme. Dies gilt auch für die Beurteilung des Lebens insgesamt. Mit zunehmender

Dauer der Armut nimmt die Unzufriedenheit mit dem Einkommen weiter zu. Die Bewertung des Lebens insgesamt bleibt jedoch auf niedrigem Niveau nahezu stabil.

**Tabelle 10: Zufriedenheit in Abhängigkeit von Betroffenheit von Armut und Dauer der Armut**

		Zufriedenheit mit dem Einkommen		Zufriedenheit mit dem Leben allgemein	
		Insgesamt <sup>1</sup> (Mean)	Unzufr. <sup>2</sup> (in Prozent)	Insgesamt <sup>1</sup> (Mean)	Unzufr. <sup>2</sup> (in Prozent)
<i>Betroffenheit von Armut</i>					
<i>West</i>					
1984	Bevölk. insges.	6,4	19,8	7,4	8,0
	Arme	4,3	49,7	6,5	18,8
1987	Bevölk. insges.	6,6	15,9	7,1	8,7
	Arme	4,5	46,6	6,2	14,1
1991	Bevölk. insges.	6,9	12,1	7,3	5,9
	Arme	4,9	42,7	6,6	13,3
<i>Ost</i>					
1990	Bevölk. insges.	5,5	28,5	6,6	9,3
	Arme	3,8	53,6	6,4	13,6
1991	Bevölk. insges.	4,8	40,7	6,1	16,8
	Arme	2,9	75,1	5,2	33,2
1992 <sup>3</sup>	Bevölk. insges.	5,0	37,7	6,1	14,3
	Arme	3,1	72,8	5,1	30,7
<i>Dauer der Armut<sup>4</sup></i>					
<i>West</i>					
1989 - 90 - 91					
	0 ×	6,8	11,7	7,4	5,0
	1 ×	5,5	28,7	6,9	10,8
	2-3 ×	4,9	40,2	6,7	11,8
<i>Ost</i>					
1990 - 91 - 92					
	0 ×	4,9	39,1	6,1	16,3
	1 ×	3,6	61,8	5,6	24,9
	2-3 ×	3,4	68,2	5,8	22,4

1 Skalenwerte 0 bis 10; 0 = ganz und gar unzufrieden; 10 = ganz und gar zufrieden; Durchschnittswert.

2 Skalenwerte 0-4.

3 Vorläufige Daten.

4 Die Zufriedenheitsangaben beziehen sich auf den mittleren Zeitpunkt (West = 1990; Ost = 1991).

Datenbasis: SOEP.

## VIII. Resümee

Die vorliegenden empirischen Ergebnisse zur Einkommensarmut in den alten und neuen Bundesländern beruhen auf dem Konzept der relativen Armutsmessung. Armut wird demnach definiert in Relation zum bestehenden Wohlstandsniveau in der Bundesrepublik. Dem Prozeß der Angleichung der Lebensverhältnisse in Ostdeutschland wird innerhalb dieses Konzeptes durch Berücksichtigung der Einkommenszufriedenheit Rechnung getragen.

Im Ergebnis hat sich das Ausmaß der Armut in Ostdeutschland – ausgehend von einem sehr geringen Armutsniveau im Jahre 1990 – deutlich erhöht. Die Betroffenheit von Armut liegt nach vorläufigen Berechnungen im Jahr 1992 mit 5,6 Prozent knapp unter dem westdeutschen Niveau. Im Zeitraum von drei Jahren zwischen 1990 und 1992 waren 11 Prozent der ostdeutschen Bevölkerung mindestens einmal in Armut geraten. In Westdeutschland waren etwa 7 Prozent der Bevölkerung jährlich von Armut betroffen, etwa 15 Prozent im Drei-Jahres-Zeitraum und etwa 22 Prozent im Acht-Jahres-Zeitraum zwischen 1984 und 1991.

Die durchschnittlichen Arbeits- und Renteneinkommen der Armen liegen in Westdeutschland bei knapp 60 Prozent bzw. knapp 50 Prozent der entsprechenden Durchschnittseinkommen. Ihre Mietausgaben betragen jedoch 80 bis 90 Prozent der Durchschnittsmieten. Die durchschnittliche Mietbelastung der Armen liegt bei über 30 Prozent im Vergleich zu 20 Prozent der Bezieher von Durchschnittseinkommen.

In Ostdeutschland ist eine schrittweise Angleichung des Verhältnisses von Einkommen zu Mietbelastung an das westdeutsche Muster zu beobachten. Die Einkommensabstände zwischen Armen und der Durchschnittsbevölkerung sind gegenwärtig noch wesentlich günstiger als in Westdeutschland – bei allerdings niedrigerem Wohlstandsniveau.

Bei der Differenzierung nach sozio-demographischen Merkmalen sind vor allem die hohen Armutsquoten der jüngeren Altersgruppen in West- und neuerdings auch in Ostdeutschland bemerkenswert. Die schnelle, weitgreifende Erhöhung der Altersrenten hat die Altersarmut in Ostdeutschland nahezu beseitigt. Ein-Eltern-Haushalte sind in Ost und West zu allen Betrachtungszeitpunkten in hohem Maße von Armut betroffen. Die Einkommens- und Lebensverhältnisse werden von Armen deutlich schlechter bewertet als im Bevölkerungsdurchschnitt. Der allgemeine Verlauf der Einkommens- und Lebensbewertung in Ostdeutschland steht in gewissem Kontrast zur Entwicklung der verfügbaren Einkommen. Dem Aspekt der materiellen Sicherheit kommt in dieser Phase des Transformationsprozesses eine überproportionale Bedeutung zu.

# Armut und Wohnungsnot in der Bundesrepublik Deutschland

---

## I. Zur Definition von Armut

---

### 1. Absolute und relative Armut

Wir können nicht davon ausgehen, daß es ein allgemeines Verständnis von Armut in unserer Gesellschaft gibt. Weder in der Öffentlichkeit noch in der tagespolitischen Diskussion der Bundesrepublik Deutschland findet das Thema größere Beachtung. Von der gegenwärtigen Bundesregierung wird die Existenz von Armut geleugnet – wie von der vorangegangenen Regierung auch: Entsprechende Maßnahmen der Sozialpolitik, heißt es, verhinderten, daß Armut entstehe.

In der deutschen Öffentlichkeit denkt man bei Armut an das Elend in der Dritten Welt. Vergleichbares gibt es in der Bundesrepublik nicht; Armut wird hier auf einzelne Notlagen reduziert. Selbst die davon Betroffenen fühlen sich durch das Wort „arm“ beleidigt und diskriminiert. Das hängt mit dem geschichtlichen Bedeutungswandel des Begriffes zusammen: „Arm“ galt bis ins späte Mittelalter hinein als die Bezeichnung eines integrierten Standes der Gesellschaft, der für die Wohltätigkeit der Frommen von Bedeutung war und nicht verachtet wurde. Der Arme als Almosenempfänger an der Kirchentür war als Prüfstein der Gläubigkeit der Wohlhabenden ein wichtiges Glied der Gemeinde. Auch galt die freiwillige Armut einiger Mönchsorden (Bettelmönche) als gottgefällig.

Diese Einschätzung änderte sich durch die Verarmung der Landbevölkerung und die Land-Stadt-Wanderung im ausgehenden Mittelalter. Der dadurch ausgelösten „Bettelplage“ versuchte man durch Bettelordnungen, Verfolgung der ortsfremden Bettler, durch Arbeits- und Zuchthäuser Herr zu werden<sup>1</sup>. Später trugen die protestantische Wertethik und der Calvinismus zu einer Ächtung der Armut bei; Erfolg und Reichtum wurden als

göttlicher Segen und Belohnung des Tüchtigen verklärt.

Diese Auffassung hat sich in einer wirtschaftlichen Umverteilungspolitik der Regierungen der USA und Großbritanniens niedergeschlagen und auch in unserem Land unter dem Motto „Leistung muß sich wieder lohnen“ ihre Anhänger gefunden. In allen drei Staaten kam es unter diesem Vorzeichen zu einer starken Auseinanderentwicklung der Einkommen und einem raschen Anwachsen der Armutspopulation.

Während in den USA und auch in Großbritannien durch eine sogenannte „poverty line“ deutlich wird, wer aufgrund eines Grenzwertes des Einkommens zu den Armen zu zählen ist, wird darüber in Deutschland gestritten. Wir haben im Armutsbericht des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes ein sogenanntes *Lebenslagenkonzept* von Armut vorgelegt. Dieses weist Armut als ein viele Lebensbereiche (Arbeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit, Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben) bestimmendes und komplexes Problem aus, das durch Geld oder Einkommen nur sehr einseitig beschrieben werden kann<sup>2</sup>.

Doch bleibt als harte Bestimmungsgröße nur das Einkommen, das in Beziehung zum Durchschnittseinkommen einer Gesellschaft gesetzt wird. So entsteht der Begriff der *relativen Armut*, der von dem der *absoluten Armut* zu unterscheiden ist. Absolute Armut beschreibt die lebensbedrohenden Situationen in der Dritten Welt und ist hierzulande selten. Mit dem Anstieg des allgemeinen Lebensstandards hat Armut in den modernen westlichen Industriegesellschaften als physisches Überlebensproblem weitgehend an Bedeutung verloren. Sie

---

2 Vgl. Armutsbericht des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für die Bundesrepublik Deutschland, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, 136 (1989) 11 und 12, S. 276ff.; vgl. außerdem: Arme unter uns. Der Deutsche Caritasverband bezieht Position, in: caritas, Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswissenschaft, 93 (1992) 10, S. 441–471; Diakonisches Werk An Nahe und Glan (Hrsg.), Aus gegebenem Anlaß Armutsberichte, Bad Kreuznach 1992; Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Therapien für den Sozialstaat, in: Die Mitbestimmung, (1992) 7.

---

1 Vgl. Gerd Iben, Obdachlosigkeit und Wohnungsnot Alleinstehender, in: Thomas Specht/Manfred Schaub/Gisela Schuler-Wallner (Hrsg.), Wohnungsnot in der Bundesrepublik. Materialien zur Wohnungslosenhilfe 7, Bielefeld 1988, S. 21ff.

wird jedoch in ihrer relativen Dimension immer wieder neu reproduziert. Zwar scheint sie hier in aller Regel nicht als äußeres Elend auf, aber sie wird von den Betroffenen nicht weniger einschneidend erlebt: In einer reichen Umwelt ist es sehr viel bitterer arm zu sein.

## 2. Zum Begriff der Einkommensarmut

Der im folgenden verwendete Armutsbegriff beruht auf einem relativen Armutskonzept: Als „arm“ wird danach eingestuft, wem der Zugriff auf materielle Ressourcen (Einkommen) weitgehend versperrt ist: 60 Prozent des Durchschnittseinkommens kennzeichnen eine armutsnahe Einkommenssituation, 50 Prozent ein mittleres Armutspotential, 40 Prozent (Sozialhilfeschwelle) gelten als strenge Einkommensarmut.

Nach einem Vorschlag der EG-Kommission von 1981 ist als arm zu bezeichnen, wer weniger als 50 Prozent des Durchschnittseinkommens verdient (mittleres Armutspotential). Danach müßten sogar 6,5 Prozent der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer aus den Niedriglohngruppen der Bundesrepublik (80 Prozent davon sind Frauen) als arm eingestuft werden<sup>3</sup>. Hinzu kämen alle Sozialhilfeempfänger, deren Einkünfte bei 40 Prozent des Durchschnittseinkommens liegen. Es hat sich durchgesetzt, die Sozialhilfeschwelle als Armutsgrenze zu betrachten. Seitens der Bundesregierung wird in der Sozialhilfe jedoch eine wirksame Form der Armutsvermeidung gesehen, weshalb sie diese Grenze nicht akzeptiert.

Als arm wird heute also im allgemeinen bezeichnet, wer mit seinem Einkommen nur 40 Prozent des Durchschnittseinkommens erreicht (strenge Einkommensarmut) und zur Stillung seiner Lebensbedürfnisse auf Unterstützungsleistungen angewiesen ist, die oft mit Diskriminierung verbunden sind. Der Armutsbericht des Caritasverbandes von 1992 legt demgegenüber 50 Prozent des Durchschnittseinkommens als Armutsgrenze oder als Existenzminimum fest.

Armut ist in der Regel mit Einschränkungen gesellschaftlicher Teilhabe und einer Tendenz zur Ausgrenzung aus der Gesellschaft verbunden. Die These von der „Zwei-Drittel-Gesellschaft“, derzufolge eine wachsende, stabile Minderheit der Bevölkerung nicht an Wachstums- und Wohlfahrtsgegewinnen teilhat, bringt das gesellschaftliche Problem zum Ausdruck.

3 Vgl. Frankfurter Rundschau vom 24. Dezember 1991.

## 3. Das Problem mit der Definition

Gegen die o. g. Definition von Armut läßt sich einwenden, daß sie nicht hinreichend operationalisierbar ist und zu viele „weiche“ Begriffe enthält wie „Stillung der Lebensbedürfnisse“, „Diskriminierung“, „gesellschaftliche Teilhabe“, die sich einer Meßbarkeit entziehen und eine große Interpretationsbreite aufweisen. Das gilt allerdings für den größten Teil der Begriffe der politischen Alltagssprache wie Menschenwürde, Dialog, Anerkennung etc. Die mangelnde „Härte“ und wissenschaftliche Überprüfbarkeit des Armutsbegriffs ist uns in der Arbeit mit einer klassischen Armutsgruppe – den Obdachlosen – nie zum Problem geworden, solange ein politischer Wille zu mehr sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit dahinterstand. Um eine Definition mußten wir uns erst bemühen, als Armut regierungsamtlich ebenso abgestritten wurde wie die Wohnungsnot.

Armut ist im Grunde kein wissenschaftlicher, sondern ein politischer Begriff, vergleichbar dem der „sozialen Benachteiligung“. Wir benutzen diesen Terminus seit den sechziger Jahren. Er wirkt weniger diskriminierend und transportiert zugleich einen sozialpolitischen Anspruch. Der Tatbestand der Armut ist deshalb bei der Bundesregierung so unbeliebt, weil er die Erfolgsbilanz trübt. Aus genau diesem Grund wird er von der jeweiligen Opposition sehr gern benutzt.

Andere Staaten scheinen mit dem Armutsbegriff weniger Probleme zu haben. So hat es in den USA seit dem „Krieg gegen die Armut“ von 1965 regelmäßige Armutsberichte und eine entsprechende Armutsforschung gegeben, ebenso in Großbritannien, seit 1987 in Frankreich und danach auch in der Schweiz. Auf EG-Ebene laufen seit einigen Jahren Armutserhebungen. Es erscheint also naheliegend, auf im internationalen Gebrauch übliche Armutdefinitionen zurückzugreifen, obwohl man auch hier einwenden könnte, sie seien auf unsere Verhältnisse nicht übertragbar.

*Aber welche Definitionen bieten sich als brauchbar an?* Die amerikanische „poverty line“ legt ein immer wieder revidiertes Mindesteinkommen für vier Personen fest. Der von der EG-Kommission „Kampf gegen die Armut“ und von Forschern wie Richard Hauser<sup>4</sup> benutzte *Abstand zum Durchschnittseinkommen* (50 oder 40 Prozent) ist zuerst ein statistisches Problem. Denn das Durchschnitts-

4 Vgl. Richard Hauser, Ergebnisse der Armutsforschung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Akademie der Arbeit in der Universität Dortmund. Mitteilungen Neue Folge, (1988) 38, S. 5 ff.; vgl. außerdem: Armutsbericht (Anm. 2), S. 451.

einkommen ist insofern eine fragliche BestimmungsgroÙe, als es die Einkommensverteilung und ihre Streubreite verschleiert, ebenso die aufgehende Schere durch Verarmung von Bevölkerungsgruppen bei gleichzeitigen starken Zugewinnen anderer. Mit dem einstigen *Warenkorb der Sozialhilfe* hat man – ähnlich wie mit der „poverty line“ – versucht, ein lebensnotwendiges Minimum zu definieren, das seit 1961 aber immer weiter hinter die allgemeine Einkommensentwicklung zurückgefallen ist.

Das *neue Statistikmodell* zur Berechnung der Sozialhilfe sollte ursprünglich eine Anhebung des Niveaus bewirken, soll aber in seiner Endfassung einen Abstand zu den untersten Lohngruppen einhalten. Diese Lohngruppen waren in der Vergangenheit nicht selten auf zusätzliche Sozialhilfe angewiesen. Geht die Einkommensschere weiter auseinander, so wird auch das Zurückbleiben der Sozialhilfe festgeschrieben. Nur eine überproportionale Anhebung der unteren Lohngruppen – bei einer Abkehr von linearen Tarifverbesserungen – könnte sich dann positiv auf die Sozialhilfe auswirken. Vorläufig bleibt die Sozialhilfeschwelle eine zu niedrig gezogene Armutsgrenze. Das hängt auch damit zusammen, daß Sozialhilfe ursprünglich nur als punktuelle Nothilfe konzipiert worden ist, seit Jahren aber als Dauerexistenzsicherung benötigt und damit zweckentfremdet wird.

#### 4. Das Lebenslagenkonzept

Einen anderen Zugang zum Problem der Armut bekommt man mit dem eingangs schon erwähnten *Lebenslagenkonzept*. Im o. g. Armutsbericht haben wir versucht, in Fortführung der Ansätze von Peter Townsend<sup>5</sup> und unseres Obdachlosenkonzpts ein solches Lebenslagenkonzept zu entwickeln. Graphisch läßt es sich gut mit dem von Peter Tschümperlin aufgezeichneten „*Pentagon der Armut*“ (vgl. Abbildung) verdeutlichen<sup>6</sup>.

Darin werden persönliche Merkmale und Erlebnisweisen mit sozialen, normativen und ökonomischen Rahmenbedingungen verknüpft. Dadurch werden einseitige Sichtweisen vermieden; dennoch wird die Isolierung einzelner Bedingungen möglich, zumal nicht alle Faktoren gleichzeitig untersucht werden können. Eine ganzheitliche Herangehensweise bleibt erhalten. Dabei ist wichtig, daß viele der im „*Pentagon*“ aufgezählten, aber keineswegs vollständigen Faktoren sowohl Ursache als

auch Folge von Armut sein können. Beispielsweise können Sozialisationsdefizite wie mangelnde Ich-Stärke Ursache *und* Folge von Armutsprozessen sein. Deshalb muß eine präventive Arbeit beides im Blick haben oder möglichst an allen fünf Ecken des „*Pentagons*“ ansetzen. Denn eine Schädigung einer der Ecken des *Pentagons* bringt das ganze Geflecht durcheinander. So zerstört zum Beispiel Langzeitarbeitslosigkeit die sozialen Beziehungen, das Selbstwertgefühl, das Verhältnis zu gesellschaftlichen Werten und die Bedürfnisstillung und Konsumfähigkeit. Andererseits hängt die persönliche Bewältigung von Langzeitarbeitslosigkeit auch davon ab, inwiefern die anderen Ecken tragfähig bleiben. Unter Armutsbedingungen sind in der Regel alle Ecken des *Pentagons* beeinträchtigt, wie sich etwa an der Lebenslage von obdachlosen Familien nachweisen läßt.

An dieser Stelle drängt sich auch die Frage nach einer „*Kultur der Armut*“ auf. Darunter sind zum Beispiel Verhaltensweisen wie Festhalten an überholten Traditionen, Autoritätsgläubigkeit, Fixierung auf traditionelle Geschlechterrollen, Fatalismus, Apathie, Informationsmangel zu fassen. Die *Kultur der Armut* könnte als schwer zu änderndes Merkmal angesehen werden, das die Reproduktion von Armut mitverursacht. Es läßt sich jedoch nachweisen, daß sie, die ähnliche Erscheinungsweisen in vielen Ländern aufweist, weniger Ursache als Folge von Armut ist und als eine erzwungene Überlebenstechnik überflüssig wird und sich zurückbildet, sobald sich die Verhältnisse der Armen bessern. Dies haben wir auch im Obdachlosenbereich wiederholt feststellen können.

Ein Lebenslagenkonzept kann den genannten Faktoren der „*Kultur der Armut*“ Rechnung tragen, indem es insgesamt sehr viele Einzelfaktoren zu erfassen und eine gewisse ganzheitliche Sichtweise zu erreichen sucht. Die notwendige Operationalisierung dieses Konzepts fällt jedoch nicht leicht. Der englische Armutsforscher Townsend hat diesen Versuch unternommen und eine Unzahl von Einzelfaktoren gewichtet, um daraus für die jeweilige Person oder Familie einen sogenannten *Deprivationsindex* zu errechnen<sup>7</sup>; d. h., das Maß der individuellen Armut läßt sich in Punktwerten ausrechnen.

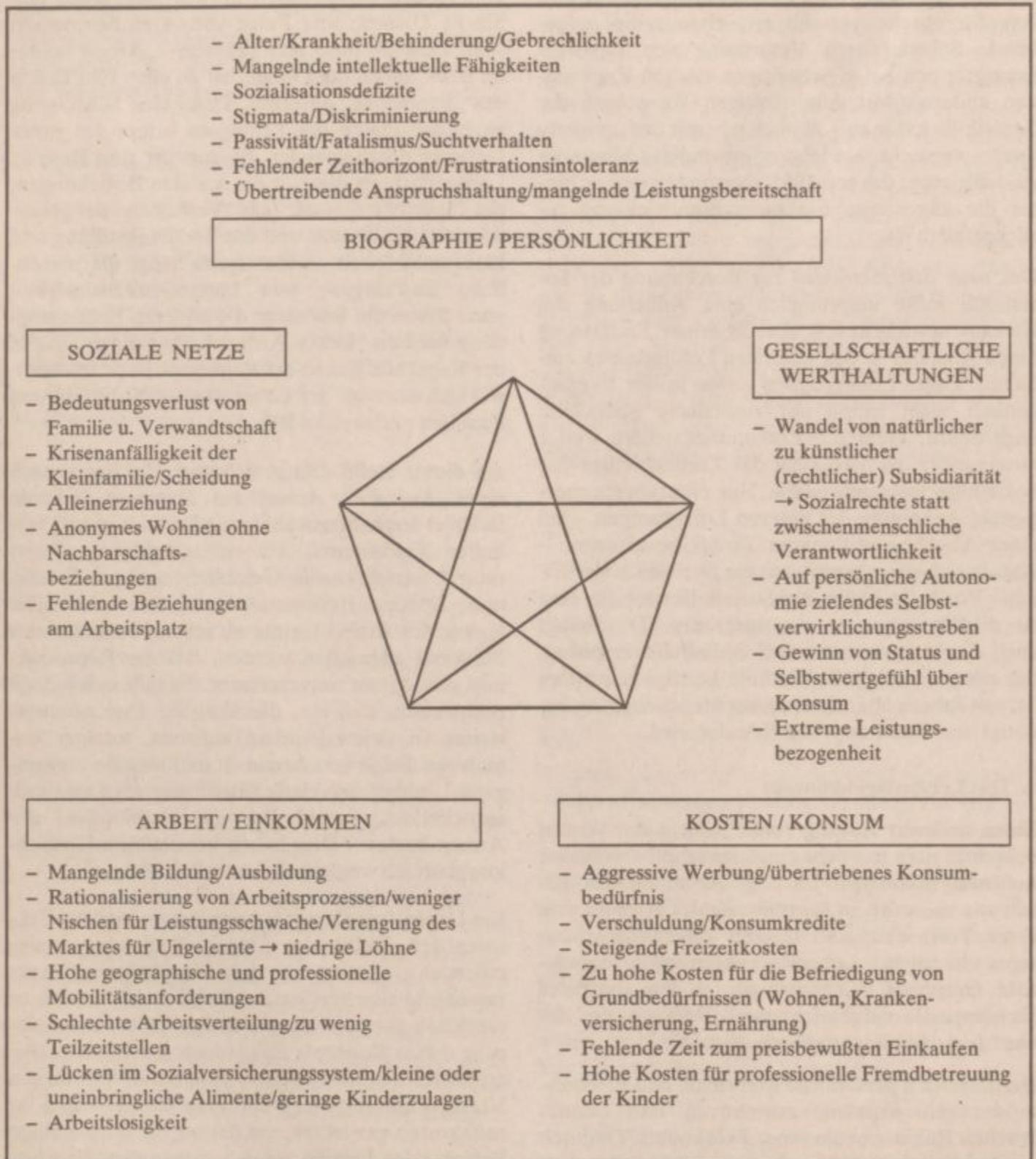
Armutsberichte und solche Berechnungen sind nur im Rahmen einer ausgleichenden Sozialpolitik hilfreich. Denn jede Armutsdefinition hängt in ihrer Wirksamkeit vom sozialpolitischen Konsens einer

5 Vgl. Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth 1979.

6 Vgl. Peter Tschümperlin, *Erklärungen der Armut*, Referat, Brunnen, 14. Juni 1988.

7 Vgl. P. Townsend (Anm. 5); Karl August Chassé, *Armut nach dem Wirtschaftswunder*, Frankfurt/Main 1988.

**Abbildung: Systemisch-interaktionistisches Modell „Pentagon der Armut“**



Quelle: P. Tschümperlin (Anm. 6)

Gesellschaft ab. So hat der traditionell hohe soziale Konsens der skandinavischen Staaten dort bislang eine Armutsentwicklung weitgehend verhindern können.

Die Definition von Armut steht in engem Zusammenhang mit dem wirtschaftspolitischen System

einer Gesellschaft. Während es in den ehemals sozialistischen Staaten keine Armut geben durfte, wird sie in einer kapitalistischen Gesellschaft eher als notwendige „Negativprämie“ angesehen, die als Antrieb zu mehr Leistung gebraucht wird. Durch die Einführung der Freien Marktwirtschaft sollen nun im Osten Europas Wohlstandsgesell-

schaften entstehen. Wesentliche Voraussetzungen dafür – eine durch starke Gewerkschaften gestützte Sozialpolitik und eine Antikartellgesetzgebung – fehlen jedoch noch.

Mit einer Armutsdefinition werden auch sozial-ethische Prinzipien berührt. Unter der ausschließlichen Wertdominanz des Geldes in der Waren- und Konsumgesellschaft wird Einkommensarmut zum Makel und führt zu Isolation und Ausgrenzung, wie es Chassé in seiner Arbeit „Armut nach dem Wirtschaftswunder“ überzeugend dokumentiert und interpretiert hat<sup>8</sup>. Er weist diese Tendenz zur Isolation in einem noch laufenden Forschungsprojekt über „Armut auf dem Land“ nach.

Eine Definition von Armut ist also immer mit gesellschaftlichen Bewertungen verbunden, die sich für die Betroffenen als Diskriminierung und Benachteiligung auswirken können. Ob Änderungen in der Begrifflichkeit auch den Armen etwas bringen, muß mit der Erzählung eines alten Mannes bezweifelt werden: „Einst war ich arm. Dann brachten sie mir bei, ich sei unterprivilegiert. Dann war ich sozial und kulturell benachteiligt, später unterversorgt. Aber ich bin immer noch arm“.

---

## II. Armut und Wohnungsnot: Entwicklung

---

Seit Beginn der achtziger Jahre hat sich die sogenannte „neue Wohnungsnot“ entwickelt, die regierungsamtlich schon ebensolange bestritten wird wie die „neue und alte Armut“. Ihr rasches Anwachsen in den letzten Jahren droht mit dem Zusammenbruch des Wohnungsmarktes und den wachsenden Flüchtlingsströmen aus dem Osten und der Dritten Welt in den nächsten Jahren katastrophale Ausmaße anzunehmen, worauf seit längerem und wiederholt hingewiesen worden ist.

### 1. Wie ist diese „neue Wohnungsnot“ zu beschreiben und wo liegen ihre Ursachen?

In den sechziger Jahren wurde in der Bundesrepublik Deutschland die Wohnungszwangsbewirtschaftung nach und nach aufgehoben. Die Zahl der Obdachlosen belief sich nach Schätzungen in dieser Zeit auf durchschnittlich 1,5 bis 2 Prozent der Bevölkerung bzw. auf 800 000 Personen. Auch lebten sehr viele Familien in überbelegten und Substandardwohnungen, so daß es einen ausgeglichenen

Wohnungsmarkt mit ausreichender Versorgung aller nie gegeben hat. Noch 1982 waren 500 000 Wohnungen nicht mit WC, Bad und Sammelheizung ausgestattet<sup>9</sup>. Die vielzitierten Leerstände von Wohnungen kamen fast ausschließlich durch spekulative Bauprojekte mit teuren Mieten zustande, die für die Mehrzahl der Wohnungssuchenden unerschwinglich waren, bei Mietsenkungen aber bald belegt wurden<sup>10</sup>. Gleichwohl dienten diese kurzzeitigen Leerstände als ein Argument für den Ausstieg des Bundes aus dem sozialen Wohnungsbau und für dessen drastische Einschränkung.

Die Volkszählung 1989 ergab, daß wir in der Bundesrepublik gegenüber dem 1976 behaupteten Gleichstand von Haushalten und Wohnungen nun fast 1 Million mehr Haushalte als Wohnungen haben. Dem seither von der Bundesregierung eingeräumten Fehlbestand von 800 000 Wohnungen stehen Schätzungen des deutschen Mieterbundes von nahezu 2,5 Millionen fehlender Wohnungen – jetzt allerdings in Gesamtdeutschland – gegenüber<sup>11</sup>. Der Wohnungsmangel ist inzwischen nicht mehr alleiniges Kennzeichen von Ballungsräumen, sondern hat auch die Landkommunen erreicht, die für die ihnen zugewiesenen Flüchtlings- und Aussiedlerkontingente keine Unterbringungsmöglichkeiten mehr finden und nach Wohncontainern rufen.

Dessen ungeachtet wird von einigen Politikern immer noch behauptet, von einer Wohnungsnot könne keine Rede sein, solange die durchschnittliche Pro-Kopf-Wohnfläche bei 35 Quadratmetern liege. Der hohe Durchschnittswert wäre wirklich günstig, wenn wir von einer Gleichverteilung ausgehen könnten, wovon absolut nicht die Rede sein kann. Leider kennen wir keine Untersuchungen über die Relationen von Einkommen und Wohnungsgröße, sondern nur über den Zusammenhang zwischen starkem Anstieg der Wohnkosten und sinkendem Einkommen. Während Gutverdienende nur noch etwa ein Zehntel ihres Einkommens für das Wohnen in der Erstwohnung verwenden müssen, geben Bezieher niedrigerer Einkommen ein Drittel und nicht wenige sogar über die Hälfte ihres verfügbaren Einkommens dafür aus<sup>12</sup>. Damit wird die Mietbelastung zu einem erheblichen Armutsrisiko – was auch im Armutsbericht des Caritasverbands nachgewiesen wird.

---

9 Vgl. Thomas Specht/Manfred Schaub/Gisela Schuler-Wallner (Hrsg.), Wohnungsnot in der Bundesrepublik. Materialien zur Wohnungslosenhilfe 7, Bielefeld 1987, S. 36.

10 Vgl. ebd., S. 45.

11 Vgl. Frankfurter Rundschau vom 7. Januar 1991.

12 Vgl. Rudi Ulbrich, Wohnungsnot in der Bundesrepublik, in: T. Specht/M. Schaub/G. Schuler-Wallner (Anm. 9), S. 33 ff.

8 Vgl. K. A. Chassé (Anm. 7).

Aber die Wohnungsnot kommt erst dort richtig zum Vorschein, wo das Einkommen nicht mehr für die Miete ausreicht und die Zahl der Obdachlosen und der dringend Wohnungssuchenden mit geringem Einkommen – und das sind fast 90 Prozent der registrierten Wohnungssuchenden – drastisch steigt. Der Zustand des Wohnungsmarktes ist zuallererst abzulesen an der Länge der Warteschlangen und der zurückgehenden Zahl der Wohnungsvermittlungen, an der wachsenden Zahl der obdachlosen Familien und Alleinstehenden und an den sprunghaft steigenden Mieten. Aus Hamburg wurde 1990 z. B. ein Fehlbestand von 47 000 Wohnungen gemeldet. Die Anzahl der Obdachlosen lag dort bei 10 000; die Summe, die jährlich für Hotelunterbringungen aufgebracht werden muß, bei 150 Millionen DM<sup>13</sup>. Armut und Wohnungsnot treffen bei obdachlosen Familien und Alleinstehenden am schärfsten aufeinander. Ihre Lage ist in den vergangenen drei Jahrzehnten vielfach beschrieben worden. Die neue Wohnungsnot droht aber auch ursprünglich nicht arme Familien in Armut abzudrängen.

## 2. Wo liegen die eigentlichen Ursachen für die „neue Wohnungsnot“?

Es lassen sich m. E. vier Ursachen unterscheiden:

- demographische,
- politische,
- wirtschaftliche und
- persönliche Ursachen.

### a) Demographische Ursachen

Durch die Veränderung der Bevölkerungsstruktur – durch das Anwachsen der Bevölkerung – stieg die Wohnungsnachfrage. Geburtenstarke Jahrgänge, eine hohe Scheidungsrate und die wachsende Zahl von Einpersonen-Haushalten (in Frankfurt am Main z. Z. 50 Prozent aller Haushalte) hatten eine steigende Nachfrage nach Wohnraum zur Folge. Hinzu kamen die Konzentration von Arbeitsplätzen in Ballungsgebieten und entsprechende Pendlerströme sowie die verstärkte Zuwanderung von Flüchtlingen, Aus- und Übersiedlern. Die wachsende Nachfrage (durch überwiegend einkommensschwache Gruppen) fiel zusammen mit einem starken Schwund an preiswertem Wohnraum und dem Ende des sozialen Wohnungsbaus. Nach den Erfahrungen der letzten Jahre müssen wir davon ausgehen, daß den Einkommensschwächeren jährlich etwa 20 Prozent der preiswerten Wohnungen durch Umwandlungen in

Eigentum, Zweckentfremdung, Auslaufen der Mietpreisbindung und Luxusmodernisierung entzogen werden. Gleichzeitig wächst seit einigen Jahren der Anteil der Bevölkerung, der durch Arbeitslosigkeit, Einkommensstagnation und soziale Abstiegsprozesse am Zuwachs des Wohlstandes nicht teilhat und damit als Mitbieter aus dem Markt herausfällt. Dies gilt bereits für jeden zehnten Bürger der alten Bundesrepublik. In den USA und Großbritannien sind die Gruppen noch wesentlich größer. Ist diese Entwicklung Zufall, entspricht sie Marktgesetzen oder ist sie politisch gewollt?

### b) Politische Ursachen

Politische Grundüberzeugungen spielen eine wesentliche Rolle: Während die konservativen Parteien gesellschaftliche Problemlösungen vom Individuum, der Familie, allenfalls noch von der Kommune, also von herkömmlichen Gemeinschaften erwarten, vertrauen Vertreter liberaler Richtungen auf das freie Spiel der Kräfte, also auf die Funktionsfähigkeit des Marktes. Sozialdemokraten und Grüne fordern demgegenüber Interventionen des Staates.

Jede der genannten Erwartungen ist in reiner Ausprägung sicher falsch und muß durch Gegenvorstellungen korrigiert werden. Die Wiederaufbauphase nach dem Krieg und die Zeiten der sozial-liberalen Koalition waren durch den Glauben an die lenkende und ausgleichende Rolle des Staates geprägt, wie sie sowohl im Aalener Programm der CDU mit Aussagen zur Verstaatlichung und zur Sozialen Marktwirtschaft als auch im Godesberger Programm der SPD niedergelegt ist.

Mitte der siebziger Jahre regten die Jungsozialisten mit ihrem kommunalpolitischen Programm einen Rückzug auf die kleinere Gemeinschaft als Wohn-, Öko- oder Therapiegemeinschaft an, die ungewollt den Neo-Konservativen das Schlagwort „mehr Selbsthilfe, weniger Staat“ zuspielten. Die Rückschritte des Wohlfahrtsstaates waren aber nicht erst das Ergebnis der sog. „Wende“ von der SPD/FDP-zur CDU/CSU/FDP-geführten Bundesregierung. Sie waren schon unter Helmut Schmidt eingeleitet worden, der angesichts einer aus heutiger Sicht geringfügigen Staatsverschuldung das Modell einer antizyklischen Geldpolitik zugunsten eines Sparprogramms aufgab. Das soziale Netz wurde durchlässiger.

Die wesentliche Ursache der Wohnungsnot liegt im Irrglauben an die Selbstheilungskräfte des Marktes, dem der soziale Wohnungsbau und die Gemeinnützigkeit geopfert worden sind: Nachdem

13 Vgl. Frankfurter Rundschau vom 25. Oktober 1990.

die Regierungen der USA und Großbritanniens unter Ronald Reagan und Margaret Thatcher durch drastische Mittelkürzungen den sozialen Wohnungsbau weitgehend „beerdigt“ hatten und damit das größte Obdachlosenheer der Geschichte entstehen ließen, folgte 1986 auch hierzulande die Verabschiedung des Bundes aus dem sozialen Wohnungsbau. Die Begründung lautete, der Staat dürfe nicht in Bereiche hineinregieren, die der Markt besser regulieren könne. Es war nur folgerichtig, dem Glauben an die Selbstheilungskräfte des Marktes auch die Gemeinnützigkeit der großen Wohnungsbauträger zu opfern. In der Vergangenheit waren die Gemeinnützigen ein wichtiges Korrektiv des Marktes; mit ihrer Sozialpflichtigkeit bremsen sie erfolgreich die Mietpreisentwicklung. Die „Frankfurter Rundschau“ nannte die Aufhebung der Gemeinnützigkeit die „größte Verschleuderungsaktion öffentlichen Vermögens“, weil ein bislang stiftungsmäßig gebundenes und mit Steuergeldern begünstigtes Vermögen von etwa 450 Milliarden DM ohne Gegenleistung der privaten Verwertung überlassen wurde<sup>14</sup>. Hier hätten zumindest langfristige Bindungen und Belegungsrechte ausgehandelt werden müssen.

Der Glaube an die alles heilenden Marktgesetze ist insofern eine Selbsttäuschung, als es kaum einen gesellschaftlichen Bereich gab und gibt, in dem nicht durch Subventionen, Bindungen, Kartellgesetze, Wettbewerbsregelungen, Steuererleichterungen oder Abschöpfungen massive Korrekturen und Steuerungen erfolgten. Zweifellos hat der Markt mit Hilfe solcher Steuerungsinstrumente, durch das Ineinandergreifen privater Interessen und staatlicher Hilfen, weithin gut funktioniert. Doch wird die Marktideologie falsch und verhängnisvoll, wenn sie als Selbststeuerung mißverstanden wird. Der sich selbst steuernde Markt kann für die Starken eine Weile gut funktionieren, solange bis der Stärkste sich ein Monopol gesichert hat und es schließlich keinen Markt mehr gibt.

Eine Konsequenz dieser Entwicklung ist auch die Zurücknahme der Sozialpflichtigkeit des Eigentums gegenüber dem Eigennutz. Sowohl die vom Bundesverfassungsgericht korrigierte, aber dennoch befürwortete Erleichterung der Eigenbedarfskündigung, die viele Räumungsklagen ausgelöst hat, als auch die Einschränkung der Wiedereinweisung und der Vorrang einer höheren Rendite in höchstrichterlichen Urteilen haben den sozialen Konsens unserer Gesellschaft untergraben. In die Reihe der gesetzlich veranlaßten Umverteilungen gehört auch, daß mit dem Rückzug

aus dem sozialen Wohnungsbau der Bund den Wohlhabenden empfohlen hat, sich steuererleichtert im Wohnungs-, vor allem Altbaubestand zu bedienen und Eigentum zu bilden. Noch immer werden so jährlich 100 000 bisher preiswerte Mietwohnungen in Eigentum umgewandelt und den Einkommenschwächeren entzogen. Die höchstrichterliche Erleichterung der Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen hat in Ballungsgebieten eine bedrohliche neue Spekulationswelle ausgelöst. In Frankfurt am Main gingen kurz nach dem Beschluß von Karlsruhe im Juli 1992 bereits 1 153 Umwandlungsanträge ein<sup>15</sup>. Eine Aufnahme des Rechts auf eine angemessene Wohnung in das Grundgesetz kann nur ein erster Schritt gegen eine solche Rechtsprechung sein.

### c) Wirtschaftliche Ursachen

Wohnungen sind auch eine Ware und unterliegen damit wirtschaftlichen Verwertungsinteressen, die den Wohninteressen der Bewohner entgegenstehen können. Während der Besitzer einer Wohnung oder eines Hauses an einer möglichst hohen Rendite interessiert ist, muß der Mieter oder Käufer sehen, daß ein nicht zu großer Teil seines Einkommens von den Kosten für die Wohnung aufgezehrt wird. Diese sich widerstreitenden Interessen haben eine Chance auf Interessenausgleich, solange Angebot und Nachfrage weitgehend ausgeglichen sind. Steigt aber mit dem Wohnungsmangel die Macht der Anbieter, so steigt in gleichem Maße die Ohnmacht der Nachfrager. Der Markt gerät aus den Fugen, funktioniert aber um so besser für die Wohlhabenden, da die ärmeren Mitbieter als Konkurrenten weggefallen sind.

Arbeitslosigkeit und Verarmungsprozesse größerer Bevölkerungsgruppen lassen die davon Betroffenen als Nachfrager ausscheiden. Immer größere Gruppen des bisherigen Mittelstandes sind nicht mehr in der Lage, bei den Mietsteigerungen mitzuhalten: Erzieher, Sozialarbeiter, Polizeibeamte, mittlere Angestellte, aber auch Rentner können ihre Wohnungen in Ballungsräumen nur noch mit entsprechenden Zulagen der Anstellungsträger oder durch Sparvermögen finanzieren. Neben dem Wohngeld muß also oft eine weitere Mietsubvention erfolgen, um die Preise des angeblich freien Marktes künstlich niedrig zu halten.

14 Vgl. Frankfurter Rundschau vom 23. September 1989.

15 Vgl. Dietrich Harke, Recht auf Wohnung. Wohnungsmarktsituation und Mietrecht, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private, Heft 12, S. 407; außerdem: Frankfurter Rundschau vom 19. August 1992.

Auch wirtschaftliche Konzentrationsprozesse führen zu Marktverwerfungen, wenn z. B. in Frankfurt am Main ein nahezu unersättlicher Büroflächenbedarf und gutverdienende Singles die angestammte Wohnbevölkerung vertreiben.

Zu den wirtschaftlichen Ursachen der Wohnungsnot ist des weiteren die private und öffentliche Verschuldung zu rechnen. Die Verschuldung der öffentlichen Hand, die inzwischen die immer kritisierten nordamerikanischen Verhältnisse nahezu erreicht hat, treibt die Zinsen hoch, verhindert so Investitionen im Wohnungsbau und erhöht die Belastungen der privaten Hausbauer. Die Überschuldung vieler privater Haushalte im alten Bundesgebiet mit Konsumentenkredit (im Durchschnitt mit DM 15000) hat dazu geführt, daß z. B. 1990 1,2 Millionen Haushalte hätten Konkurs anmelden müssen<sup>16</sup>, wenn es diese Form der Schuldentilgung auch für Privatleute gäbe. Sie bleiben lebenslang mit dem nicht abtragbaren Schuldenberg verbunden, es sei denn, ein tüchtiger Berater lastet auch denen einen Teil der Schulden an, denen er gebührt – den Kreditgebern des „schnellen Geldes“.

Wir haben im Armutsbericht des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes ausführlich über die Verschuldung geschrieben und auf entsprechende Untersuchungen (z. B. von Franz Koch<sup>17</sup>) hingewiesen. Hier ist festzuhalten, daß 80 bis 95 Prozent aller Räumungsklagen mit Mietschulden begründet werden, wobei Mietschulden nur das Symptom für eine längerfristige Überschuldung sind. Auch im Armutsbericht des Caritasverbandes wird mehrfach auf den hohen Grad der Verschuldung von Privathaushalten hingewiesen.

#### d) Persönliche Ursachen

Verschuldung gilt in der Regel als individuelles Versagen, als persönliche Schuld. Das wird fragwürdig, wenn 50 Prozent aller Haushalte überschuldet sind und jährlich über eine Million Haushalte zahlungsunfähig werden.

Mit Hilfe der Werbung wird eine Konsumhaltung stimuliert, die eine volle gesellschaftliche Teilhabe nicht so sehr davon abhängig macht, was jemand leistet, sondern was er/sie sich leisten kann. Kreditzinsen sind ein so bedeutender Wirtschaftsfaktor, daß man die Kaufenthaltung oder -verzögerung bis zur vollen Ansparung des Barbetrags der breiten Masse gar nicht empfehlen dürfte. Ich will

damit nicht behaupten, daß es nicht doch individuelle und persönliche Schuldanteile an Wohnungsnot gibt, sonst müßte man jede persönliche Verantwortung leugnen, aber wir sollten mit dem Etikett der persönlichen Schuld äußerst zurückhaltend sein. Es müßte dann auch nach den familiären, schulischen, beruflichen und massenmedialen Sozialisationsinstanzen gefragt werden und danach, inwieweit ihre falschen normativen Setzungen für das Einzelschicksal verantwortlich sind.

---

### III. Möglichkeiten der Gegensteuerung oder Steuerungsinstrumente des Wohnungsmarktes

---

Das freie Spiel der gesellschaftlichen Kräfte, das Wohlfahrt für alle verspricht, führt in der Praxis eher zur Machtanhäufung in wenigen Händen als zu ausgleichender sozialer Gerechtigkeit. Der sich selbst überlassene Markt wirkt durch den Zwang des Wettbewerbs entsolidarisierend und begünstigt Bereicherung einerseits, Armut und Arbeitslosigkeit andererseits<sup>18</sup>.

Steuerungsinstrumente müssen sich daran messen lassen, inwieweit sie den demokratischen Grundprinzipien der Gegenseitigkeit, Freiheit und Gleichheit gerecht werden. Eine Überbetonung des Prinzips Freiheit hat Entsolidarisierung und Ungleichheit zur Folge. Wenn der Staat seine Rolle nicht nur auf die des „Nachtwächters“ zum Schutz der Mächtigen und Besitzenden reduzieren will, so ist er im Sinne des Sozialstaatsprinzips zu sozialem Ausgleich und zu entsprechender Umverteilung ermächtigt und verpflichtet<sup>19</sup>.

Die bürgerliche Erwerbsgesellschaft kann aus sich heraus eine gerechte Sozialordnung nicht herstellen, sondern ist auf eine staatliche Verteilungspolitik und auf die aktive Rolle gesellschaftlicher Verbände (z. B. der Gewerkschaften, Kirchen und Wohlfahrtsverbände) angewiesen. Soziale Gerechtigkeit muß im politischen Meinungsstreit immer neu ausgehandelt werden, wobei die Prinzipien des Rechtsstaats, der den einzelnen vor dem unnötigen Zugriff des Staates schützt, mit den Prinzipien des

16 Vgl. Bad Nauheimer Stadtanzeiger vom 5. Januar 1991.

17 Vgl. Franz Koch, Ursachen der Obdachlosigkeit, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW, Minden 1984.

18 Vgl. Michael Opielka, Perspektiven von Arbeit und Einkommen, in: Jens Harms (Hrsg.), Sozialstaat und Marktwirtschaft. Arnoldshainer Texte, Bd. 48, Arnoldshain 1987, S. 139.

19 Vgl. Volker Neumann, Sozialstaatsprinzip und Sozialpolitik, in: ebd., S. 2.

Sozialstaates in Einklang zu bringen sind, der zugunsten der Schwächeren und Benachteiligten zu korrigierenden Eingriffen verpflichtet ist. Dabei gilt es, die negativen Seiten des Sozialstaates, wie Aufblähung der Bürokratie, Verrechtlichung und Bevormundung, ebenso abzuwenden wie die Überhöhung individueller Rechtsansprüche, z. B. den übersteigerten Schutz des Eigentums<sup>20</sup>. Diese Fragen sind in bezug auf den Wohnungsmarkt besonders von Dieter Brühl und Dietrich Harke (Darmstadt) wiederholt behandelt worden<sup>21</sup>.

Die Lockerung des Mieterschutzes und die Erleichterung der Mietanhebungen durch die Beschränkung des Mietspiegels auf die Neuvermietungen der letzten drei Jahre sollten Investitionen erleichtern, haben aber lediglich zu einer Mietenverteuerung geführt bis hin zu Wuchermieten, gegen die Kontrollinstrumente weitgehend ausfallen. „Wohnungsämter und Staatsanwälte verfolgen solche Fälle nur lasch und stellen die Verfahren schnell ein“<sup>22</sup> – schon weil ihnen das Personal dafür fehlt. In Frankfurt am Main sind 1987 nur in sechs Fällen Sanktionen wegen Mietwuchers erlassen worden, während in 30 Fällen das Verfahren eingestellt wurde<sup>23</sup>. Das gleiche gilt für die Verfolgung von Zweckentfremdungen, wofür es in Hessen in 15 Städten zwischen 1983 und 1989 nur 216 Bußgeldbescheide gab. Auch Bußgelder gegen Leerstände haben sich kaum als wirksam erwiesen. Eine wichtige Signalwirkung kommt schon eher der Wohnungsbeschlagnahme zu, die aber nur vorübergehend möglich ist und in Frankfurt am Main im Juni 1990 angewandt worden ist. „Hier wäre die Wiedereinführung eines Nutzungsgebotes im Sinne von § 39c des Bundesbaugesetzes von 1976 hilfreich“ oder eine Sondersteuer für Leerstände<sup>24</sup>. Immerhin hat die Frankfurter Beschlagnahme schon ein Einlenken der Hausbesitzer bewirkt<sup>25</sup>.

Das Steuerungsinstrument der Eigentumsförderung hat sich für Einkommensschwache insofern negativ ausgewirkt, als viele Mietwohnungen in Eigentum umgewandelt wurden. Der Sickereffekt des Eigenheimbaus blieb ebenfalls äußerst dürftig, zumal wir mit der Eigentumsquote von 43 Prozent noch das europäische Schlußlicht darstellen, wie im Wohnungsbau generell. Die Neubauleistung lag zwischen 1986 und 1989 nur bei 3,2 Wohnungen pro 1 000 Einwohner, in den Niederlanden dagegen bei 7,5, in Belgien bei 6,6 etc. Der Mietwoh-

nungsbau lag sogar nur bei durchschnittlich 1,1 Wohnungen auf 1 000 Einwohner<sup>26</sup>.

Hier kann in den letzten Jahren nur noch von einer Aussteuerung des Wohnungsbaus gesprochen werden. Daran haben auch die Profiterleichterungen durch das Recht, die Miete in drei Jahren um 30 Prozent zu erhöhen oder die Einführung der sehr fragwürdigen Staffelmieten nichts geändert, während in den zurückliegenden Zeiten eines straffen Mieterschutzes rege gebaut wurde. Die Gleichung, daß steigende Gewinne auch steigende Investitionen bedeuten, stimmt in diesem Bereich ebenso wenig wie in manchen anderen. Es kommt hier sehr viel mehr auf Stetigkeit und Ausgleich in der Gesetzgebung an. Nur eine sozial gerechte Ordnung ist verlässlich und vertrauensbildend.

Mit dem Rückzug des Bundes aus einer angemessenen Wohnungsbauförderung – die Wiederankurbelung des sozialen Wohnungsbaus geschieht halbherzig und mit zu kurzen Bindungszeiten – wurden den Ländern Aufgaben zugeteilt, die sie ihrerseits auf die Kommunen verlagerten. An der Frage der jetzt freiwerdenden Kasernen wird sich zeigen, ob der Bund den bedrängten Gemeinden zu Hilfe kommt. Den kleineren Gemeinden fehlen oft nicht nur Steuerungsinstrumente wie z. B. Belegungsrechte, sondern auch das Wissen um vorhandene Instrumente. Welcher Politiker ist schon in der Lage, sich in seiner oft kurzen Wahlperiode so kundig zu machen, daß er der Verwaltung die politischen Vorgaben liefern kann, auf die sie zur Nutzung ihres Instrumentariums wartet.

Da einzelne Steuerungsinstrumente nur begrenzte Reichweiten haben, bedarf es eines Bündels von Steuerungsinstrumenten, die untereinander wiederum auszutarieren sind. Außerdem ist eine hohe einschlägige Fachkompetenz notwendig, über die ein einzelnes Amt meist nicht verfügen kann.

Deshalb komme ich nun abschließend zu Lösungsvorschlägen, wie wir sie im Grundriß schon im Marburger Gutachten von 1970 entworfen haben und wie sie ausformuliert in den Empfehlungen des Deutschen Städtetages von 1987 zur „Sicherung der Wohnungsversorgung . . .“ zu finden sind.

Angesichts der jahrelangen Versäumnisse und des nur schleppenden Wiederauflebens des sozialen Wohnungsbaus schwinden die Hoffnungen auf eine rasche Lösung der Wohnungsprobleme. 1989 wurde bei der Errichtung von Mietwohnungen nur eine Bedarfsdeckung von ca. fünf Prozent erreicht. „Man muß davon ausgehen, daß die Lücke zwi-

20 Vgl. ebd., S. 13–24.

21 Vgl. D. Harke (Anm. 15), S. 407.

22 Vgl. ebd.

23 Vgl. ebd.

24 Vgl. ebd.

25 Vgl. Frankfurter Rundschau vom 8. Januar 1991.

26 Vgl. D. Harke (Anm. 15), S. 404.

schen Angebot und Nachfrage weiter wachsen wird.<sup>27</sup> Vor dem Hintergrund der Finanzknappheit von Ländern und Gemeinden ist mit den 2,7 Milliarden des Bundes im sozialen Wohnungsbau kein Staat zu machen; damit können die Planzahlen von 300 000 Wohnungen pro Jahr keineswegs erreicht werden.

Das wichtigste kurzfristige Ziel muß deshalb in der Sicherung eines erschwinglichen Wohnungsbestandes liegen, dessen Ausverkauf und sprunghafte Verteuerung sofort gebremst werden müssen. Es gab 1989 eine Gesetzesinitiative der Grünen zur Begrenzung des Mietanstiegs und gegen die Wohnungsnot sowie im Juni 1990 von der SPD den Entwurf eines „Gesetzes zur Bekämpfung von Wohnungsnot“<sup>28</sup>, doch ist aus Bonn keine Einigung zur Eindämmung der Wohnungsnot zu erwarten.

Es bleibt die Länderebene, auf der von Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen Bundesratsinitiativen zur Mietenbegrenzung gestartet worden sind, mit dem Ergebnis, daß hessische Kommunen immerhin mit Unterstützung und Verständnis rechnen können, wenn sie – wie z. B. Frankfurt am Main – mit der Beschlagnahme von Leerständen die bisherigen gesetzlichen Möglichkeiten extensiv nutzen.

Nachdem sich der „Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge“ Frankfurt am Main lange in der Wohnungsfrage zurückgehalten hatte, meldete er sich mit engagierten Beiträgen in Heft 12/1990 seines Nachrichtendienstes und – in einem Hearing im Dezember – mit einem in Bonn vorgetragenen Papier mit Vorschlägen zur Eigentumsbildung der Einkommensschwächeren – statt der einseitigen Begünstigung der gut Verdienenden – wieder zu Wort. Außerdem werden Maßnahmen zur Wohnungssicherung vorgeschlagen wie die folgenden:

- Rücknahme der vorzeitigen Ablösemöglichkeit für öffentlich geförderten Wohnungsbau, ersatzweise Verlängerung der Nachwirkungsfristen;
- Verlängerung der Kündigungsfristen bei Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen;
- Schaffung der Möglichkeit des Umwandlungsverbots in Gebieten mit Erhaltungssatzungen;
- befristetes Verbot der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in Gebieten mit erhöhtem Wohnbedarf (Gebiete, in denen die Zweckentfremdungsverordnung gilt);

27 Ebd., S. 404.

28 Vgl. ebd., S. 406.

- gezielte Förderung des sozialen Wohnungsbaus für die Bevölkerungsteile, die sich nicht aus eigener Kraft mit Wohnraum versorgen können, insbesondere Schaffung von Wohnungsbeständen mit langfristiger Bindung;
- dauerhafte Sicherung des Bestandes von Sozialwohnungen;
- Vergabe der von den ausländischen Truppen und ihren Angehörigen freiwerdenden Wohnungen bevorzugt an Einkommensschwache und sozial Benachteiligte;
- Wiedereinführung der Gemeinnützigkeit von Wohnungsunternehmen;
- zielgerichtete und häufigere Anwendung der Fehlbelegungsabgabe als Instrument im Bereich des sozialen Wohnungsbaus. Sie sollte allerdings differenzierter einsetzbar sein, z. B. in der Weise, daß je nach Bedarfssituation in den Städten ein unterschiedlich hoher Ausgleichsbetrag gefordert werden kann. Die Erlöse aus der Fehlbelegungsabgabe sollten von der Kommune in diesem Gebiet zur Bestandserhaltung und Neuschaffung von Wohnraum wieder eingesetzt werden.

Damit schließt sich der „Deutsche Verein“ den Empfehlungen des Städtetages und Forderungen an, die schon auf der Frankfurter Tagung zur Wohnungsfrage von 1987 in einigen Beiträgen detailliert erhoben worden sind<sup>29</sup>.

Über die aufgeführten Forderungen dürfte ein breiter öffentlicher Konsens herstellbar sein. Doch geht es vor allem darum, die zuständigen Behörden durch eine Bündelung der Kompetenzen handlungsfähiger zu machen. Denn die Aufsplitterung von Zuständigkeiten und die damit verbundene Ineffizienz hilft zwar Probleme kleinzuarbeiten und unter den Teppich zu kehren, löst sie aber nicht.

Köln hat mit der Bündelung der Behördenkompetenzen und mit der Einrichtung einer zentralen Fachstelle für Wohnungssicherung den Anfang gemacht<sup>30</sup>.

Die Lobby für die von Wohnungsnot Betroffenen wächst. Denn das Neue ist, daß es sich nicht mehr um typische Randgruppen, um die klassischen Armen oder um die „Fußkranken“ der gesellschaftlichen Entwicklung handelt, sondern daß immer größere Kreise von Verarmung und Wohnungsnot

29 Vgl. Th. Specht/M. Schaub/G. Schuler-Wallner (Anm. 9), S. 36.

30 Vgl. Deutscher Städtetag, Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen, Köln 1987.

bedroht und betroffen sind. So finden wir unter den Wohnungslosen zunehmend gut ausgebildete jüngere Menschen. Der weitgehende Zusammenbruch des Wohnungsmarktes, der inzwischen auch von den Betrieben als Hemmnis der Stellenvermittlung erkannt wird, und die steigenden Mieten konfrontieren immer mehr Menschen mit der Gefahr, nicht mehr aus eigenen Mitteln eine Existenz bestreiten zu können und in die Abhängigkeit der Sozialfürsorge zu geraten. Diese Drohung und die fehlende Perspektive, diese Lage aus eigener Kraft überwinden zu können, schaffen den Nährboden für die „Jagd auf Sündenböcke“. Andere, noch ohnmächtigere Gruppen müssen schuld sein an der eigenen Misere.

Viele Kommunen stehen schon heute vor den Problemen, die Soziallasten nicht mehr tragen zu können. Die Frage, ob wir uns den Sozialstaat noch leisten können, wird inzwischen ungeniert aufgeworfen. Wir brauchen eine entschiedene Gegensteuerung zur Verhinderung der Aufspaltung unserer Gesellschaft in die Erfolgreichen und die Versager, die Mächtigen und die Ohnmächtigen, denn solche harten Grenzziehungen, die immer größere Gruppen vom gesellschaftlichen Fortschritt abkoppeln, entziehen der Demokratie den Boden. Die Freiheitlichkeit einer Gesellschaftsordnung ist

ohne ein entsprechendes Maß an ausgleichender Gerechtigkeit und Solidarität nicht zu garantieren.

Neben der globalen Gegensteuerung gegen ideologische Fehlentwicklungen unserer Gesellschaft ist aber auch die konkrete Arbeit vor Ort notwendig. Lebendige Stadtteile sind ein wichtiges präventives Element gegen neue soziale Brennpunkte. Mitsprache und Engagement von Stadtteilbewohnern wendet sich zwar auch oft gegen die Neuansiedlung von Behinderten und Randgruppen, aber wir brauchen neue Formen der Nachbarschaftsarbeit, um die informellen sozialen Netze tragfähiger und sensibler für soziale Fragen werden zu lassen. Das schamhafte Verstecken von Armut, Arbeitslosigkeit und anderen Formen der Hilflosigkeit, die Tendenz zur Selbstisolierung der von Notlagen Betroffenen muß aufgebrochen und gemeinsam zur Sprache gebracht werden, damit Stadtpolitik nicht erst dann einsetzt, wenn ein Stadtteil verelendet und zum sozialen Brennpunkt mit kriminellen Subkulturen geworden ist. Die beste Bekämpfung besteht darin, Brennpunkte von vornherein zu verhindern. Der Städtetag hat dazu hilfreiche Empfehlungen erarbeitet. Die sich verschärfende Not am Wohnungsmarkt wird hoffentlich genügend politischen Druck erzeugen, um diese Empfehlungen auch in die Praxis umzusetzen.

# Obdachlosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland

---

## I. Die vielen Gesichter der Wohnungsnot

---

### 1. Zunahme der Obdachlosigkeit

Die explosiv wachsende Zahl von sichtbar Obdachlosen, die auf der Straße schlafen, betteln, essen, trinken, die also ihr Wohnen unter den Augen einer indignierten Öffentlichkeit vollziehen, bringt das verdrängte Problem auf den Marktplatz. Von dort wird es durch den unbegrenzten Einfallsreichtum der Kommunalpolitiker schnell wieder vertrieben, um alsbald an anderen öffentlichen Orten wieder aufzutauchen. Die Verdrängung gelingt nicht mehr, das Problem ist zu groß geworden, und viele Betroffene wehren sich gegen Vertreibung und Abschiebung<sup>1</sup>.

Die typische Erscheinungsform der Obdachlosen, der Menschen mit dem Stigma des Penners und Säufers – obwohl sie doch nur schlafen und trinken wie alle Bürger –, steht am unteren Ende einer Verdrängungskette: Die politische Unterschätzung der Wohnungsnot hat zuerst zum Zusammenbruch der Wohnungs- und in der Folge auch der Unterkunftsmärkte geführt, in die die aus dem Wohnungsmarkt Gedrängten vertrieben wurden. Und – der Zusammenbruch der Unterkunftsmärkte raubte vielen Menschen die Unterkunft überhaupt.

Ungeachtet dieser offensichtlichen Zusammenhänge wird immer noch auf die aus dem 19. Jahrhundert überkommenen „Lösungen“ zurückgegriffen: die ordnungs- und polizeirechtliche Abwehr der obdachlosen Störer<sup>2</sup>. Wohnungsverlust und Wohnungslosigkeit werden in einen „Störfall“ der öffentlichen Ordnung umdefiniert. Dies löst nun nicht etwa die Forderungen nach regulärem Wohnraum für wohnungslose Menschen aus, sondern vielmehr den Bau von Asylen, Massenunterkünft-

ten, Behelfsheimen, das Aufstellen von Containern, Zelten und Wohnwagen, ja selbst Schiffe werden zu Obdachern umfunktioniert. Mit den verstaubten Begriffen „nichtseßhaft“, d.h. ohne wirtschaftliche Grundlage umherziehend, und „obdachlos“, d.h. ohne ausreichende Unterkunft, kann das Problem nicht mehr erfaßt werden<sup>3</sup>.

Ausgangspunkt für eine angemessene Auseinandersetzung mit Obdachlosigkeit sollte ihre Definition im Kontext von Wohnungsnot sein. Dadurch wird sofort deutlich, daß die sichtbar Obdachlosen nur die Spitze des Eisbergs sind und daneben ein breites Spektrum von Wohnungsnotfällen existiert: Zu den Betroffenen gehören neben den Stadtstreichern inzwischen auch Aus- und Übersiedler, Hausbesetzer, Jugendliche, Trebegänger (z.B. Stricher), ehemalige Drogenabhängige, psychisch Kranke, mißhandelte Frauen, Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger und verarmte Rentner.

Die Zuwanderung oder besser Einwanderung von Aussiedlern und Asylbewerbern dynamisiert die Spaltung der Wohnraumversorgung in Wohnungs- und Unterkunftsmarkt und verändert die ohnehin schwierigen Koordinaten der Wohnraumversorgung der als „Wohnungsnotfälle“ bezeichneten Personen. Sie ist aber keinesfalls für die Wohnungsnot in der Bundesrepublik verantwortlich, wie gern behauptet wird<sup>4</sup>. Allerdings wird die Asylfrage zwangsläufig und in immer dramatischerer Form Teil des Obdachlosenproblems, da die Kommunen neben der Versorgung der Obdachlosen auch für die Unterbringung der Asylbewerber zuständig sind. Die Folge ist eine Verknappung der Ressourcen auf dem Unterkunftsmarkt, der vielerorts bereits zusammengebrochen ist. Die Wohnungsnotfrage ist inzwischen untrennbar mit der Einwanderungsfrage verknüpft; die Folgen sind absehbar:

- Die sozial-räumlichen Ghettos werden zunehmend auch ethnische Ghettos sein.

---

1 Vgl. Betroffenenrat der Wohnungslosen (Hrsg.), Presseerklärung der Betroffenen auf der Bundestagung 91 der BAG Wohnungslosenhilfe, in: Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Wohnungslosenhilfe (Hrsg.), Wohnungslos in Deutschland – Bürger- und Menschenrechte sind unteilbar, Bielefeld 1992.

2 Vgl. Frank-Walter Steinmeyer, Bürger ohne Obdach – Zwischen Pflicht zur Unterkunft und Recht auf Wohnraum, Bielefeld 1992.

---

3 Vgl. Thomas Specht, Die Situation der alleinstehenden Wohnungslosen in Hessen, hrsg. von der Landesarbeitsgemeinschaft für Gefährdeten- und Nichtseßhaftenhilfe, Frankfurt am Main 1985.

4 Die wohnungsmarktwirtschaftlichen Ursachen der Wohnungsnot werden treffend dargestellt von Gisela Schuler-Wallner/Uwe Wullkopf, Wohnungsnot und Obdachlosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt 1991.

- Die Konkurrenz zwischen Ausländern und Deutschen um Unterkünfte und Wohnungen wächst.
- Ausländerhaß und Gewalt gegen Ausländer nehmen, geschürt durch Vertreter deutschnationaler und rechtsradikaler Parteien, zu. Gerade in den an die neuen sozialen Brennpunkte angrenzenden Wohngebieten wachsen die Stimmenanteile rechtsradikaler Parteien. Die Landtagswahlen in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein haben dies gezeigt. Der Übergang zur beifallbegleiteten Duldung gewalttätiger Ausschreitungen, wie sie in den sozialen Brennpunkten der fünf neuen Bundesländer zu beobachten sind, liegt dann nicht fern.
- Manche nutzen die Gelegenheit und definieren das Problem fehlender Wohnungen in das Problem zu großzügigen Asylrechts um.
- Vielerorts werden die Standards für Ersatz-Wohnunterkünfte gesenkt.

Ohne hier den Sinn oder Unsinn einer Änderung des Grundrechts auf Asyl näher untersuchen zu können, läßt sich festhalten: Weder eine Änderung des Asylrechts noch Zuzugssperren für Ausiedler und Flüchtlinge können verhindern, daß in den neunziger Jahren weitere ausländische Zuwanderer nach Deutschland kommen werden. Auch ein Einwanderungsgesetz wird daran nichts wesentliches ändern. Zwar mag der Zustrom schwächer und stärker strukturiert werden, aber in einer zusammenwachsenden Welt und in einem Europa der offenen Grenzen kann die Zuwanderung nicht wesentlich abgebremst werden: Deutschland und Europa werden Einwanderungsgebiet sein.

## 2. Die Struktur von Obdachlosigkeit und von Wohnungsnot

Zur Kennzeichnung der vielen Gesichter der Wohnungsnot, die in den letzten Jahren aufgetaucht sind, bedarf es einer neuen Definition: „Im weitesten Sinne befinden sich alle diejenigen Haushalte in einer Situation von Wohnungsnot, die über zu wenig Mittel und Hilfen verfügen, um ihre Wohnraumversorgung angemessen und auf Dauer sicherzustellen.“<sup>5</sup> Mit dieser Begriffsbestimmung von Wohnungsnot kann eine Brücke zwischen den Menschen ohne Unterkunft, solchen in Notunterkünften sowie Menschen in unzumutbaren Wohnverhältnissen geschlagen werden. 1987 hat der Deutsche Städtetag diese in Fachkreisen akzep-

tierte Typologie entwickelt<sup>6</sup>. Sie unterscheidet zwischen aktuell von Obdach-, bzw. Wohnungslosigkeit Betroffenen, von Wohnungsverlust Bedrohten und Haushalten in unzumutbaren Wohnverhältnissen.

Daran anknüpfend lassen sich etwas konkretere Typologien von Wohnungsnotfällen entwickeln (vgl. Abbildung 1). Alle in Abbildung 1 aufgeführten Personengruppen sind in Not-, Sammel- oder sonstigen Unterkünften oder in speziellen Heimen untergebracht.

Neben den aktuell Obdachlosen darf die noch viel größere Zahl derjenigen Menschen nicht vergessen werden, die zwar in Wohnungen leben, aber unter unzumutbaren Bedingungen. Unzumutbare Wohnverhältnisse lassen sich im wesentlichen durch drei Dimensionen erfassen (vgl. Abbildung 2).

Je mehr der in Abbildung 2 aufgeführten Dimensionen zusammentreffen bzw. sich überlappen, desto unzumutbarer werden die Wohnverhältnisse.

Menschen, die unter solchen Bedingungen leben, sind *potentiell von Wohnungsverlust bedroht*, d. h., sie können ihre Wohnung verlieren und wohnungslos werden. Es lassen sich weiterhin die Haushalte identifizieren, die *unmittelbar von Wohnungsverlust bedroht* sind. Das sind vor allem Räumungsverklagte, aber auch diejenigen, die entweder aus einer unerträglichen Wohnsituation flüchten oder vertrieben werden, z. B. Jugendliche durch Hinauswurf aus der elterlichen Wohnung. Der Gesamtzusammenhang der Wohnungsnot wird durch Abbildung 3 verdeutlicht.

## 3. Umfang der Wohnungsnot – von der Armut der Zahlen

Ungeachtet der seit dem „Internationalen Jahr für Menschen in Wohnungsnot“ 1987 immer wieder von ExpertInnen und Verbänden erhobenen Forderung, eine bundesweite Wohnungsnotfallstatistik zu schaffen, sowie der ständig ansteigenden Wohnungsnot und Obdachlosigkeit ist bisher nichts geschehen<sup>7</sup>. So beruhen die von Experten veröffentlichten Zahlen auf Schätzungen und

6 Deutscher Städtetag (Hrsg.), Sicherung der Wohnraumversorgung in Wohnungsnotfällen und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten – Reihe D, Deutscher Städtetag, in: Beiträge zur Sozialpolitik, (1987) 21.

7 Vgl. Thomas Specht/Manfred Schaub/Gisela Schuler-Wallner (Hrsg.), Wohnungsnot in der Bundesrepublik – Perspektiven der Wohnungspolitik und -versorgung für benachteiligte Gruppen am Wohnungsmarkt, Reihe Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 7, Bielefeld 1988.

5 Ebd.

**Abbildung 1: Typologie der als „Wohnungsnotfälle“ bezeichneten Personen, die aktuell von Obdachlosigkeit betroffen sind, nach Rechtsstatus**

<p>1. Offiziell als Obdachlose registriert und anerkannt</p> <p>a) deutsche alleinstehende Wohnungslose</p> <p>b) deutsche obdachlose Familien</p>	<p>Rechtsstatus kann sein</p> <p>a) Störer gemäß Ordnungsrecht</p> <p>b) Nichtseßhafter gemäß Bundessozialhilfegesetz*</p> <p>c) Obdachloser gemäß Bundessozialhilfegesetz</p> <p>Rechtsstatus kann sein</p> <p>a) Störer gemäß Ordnungsrecht</p> <p>aa) eingewiesen in Obdachlosenunterkunft oder Hotel</p> <p>bb) wiedereingewiesen in die eigene Wohnung</p> <p>b) Obdachlose gemäß Bundessozialhilfegesetz</p>
<p>2. Verdeckte Obdachlose, die nicht offiziell als Obdachlose registriert und anerkannt sind</p>	<p>a) Einzelpersonen und Familien, die unfreiwillig aufgrund von Wohnungsverlust ihre Wohnung mit Freunden, Verwandten oder Bekannten teilen</p> <p>b) Personen in Anstalten und Heimen der Sozialarbeit, die nach ihrer Entlassung keine eigene Wohnmöglichkeit oder keinen Haushalt hätten, dem sie sich anschließen können</p> <p>c) Personen in Unterkünften des Arbeitgebers im Hotel-, Gaststätten- und Baugewerbe, die mit dem Verlust ihres Arbeitsplatzes ihre Unterkunft verlieren</p> <p>d) Land- und Hausbesetzer, die vorübergehend Unterkunft oder Wohnraum durch Besetzung schaffen</p>
<p>3. Wohnungslose Asylbewerber</p> <p>4. Wohnungslose Aussiedler</p>	<p>werden offiziell nicht als Obdachlose registriert, bzw. anerkannt</p> <p>werden offiziell nicht als Obdachlose registriert bzw. anerkannt</p>

\* Vgl. Bundessozialhilfegesetz – Lehr- und Praxiskommentar, Weinheim – Basel 1988.

Hochrechnungen einzelner wissenschaftlicher Studien<sup>8</sup>. Seit der deutschen Vereinigung am 3. Oktober 1990 ist die Situation noch schwieriger geworden, da für die fünf neuen Bundesländer noch weniger Daten vorliegen.

Die letzte Schätzung wurde 1990 von den Bundesarbeitsgemeinschaften für Wohnungslosenhilfe e. V. und soziale Brennpunkte veröffentlicht<sup>9</sup>. Da-

<sup>8</sup> Vgl. Thomas Specht, Spaltung im Wohnungsmarkt – Die unsichtbare Armut des Wohnens, in: Diether Döring/Walter Hanesch/Ernst-Ulrich Huster (Hrsg.), Armut im Wohlstand, Frankfurt am Main, 1990.

<sup>9</sup> Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaften Wohnungslosenhilfe e. V. und soziale Brennpunkte (Hrsg.), Pressemitteilung vom 3. Oktober 1990.

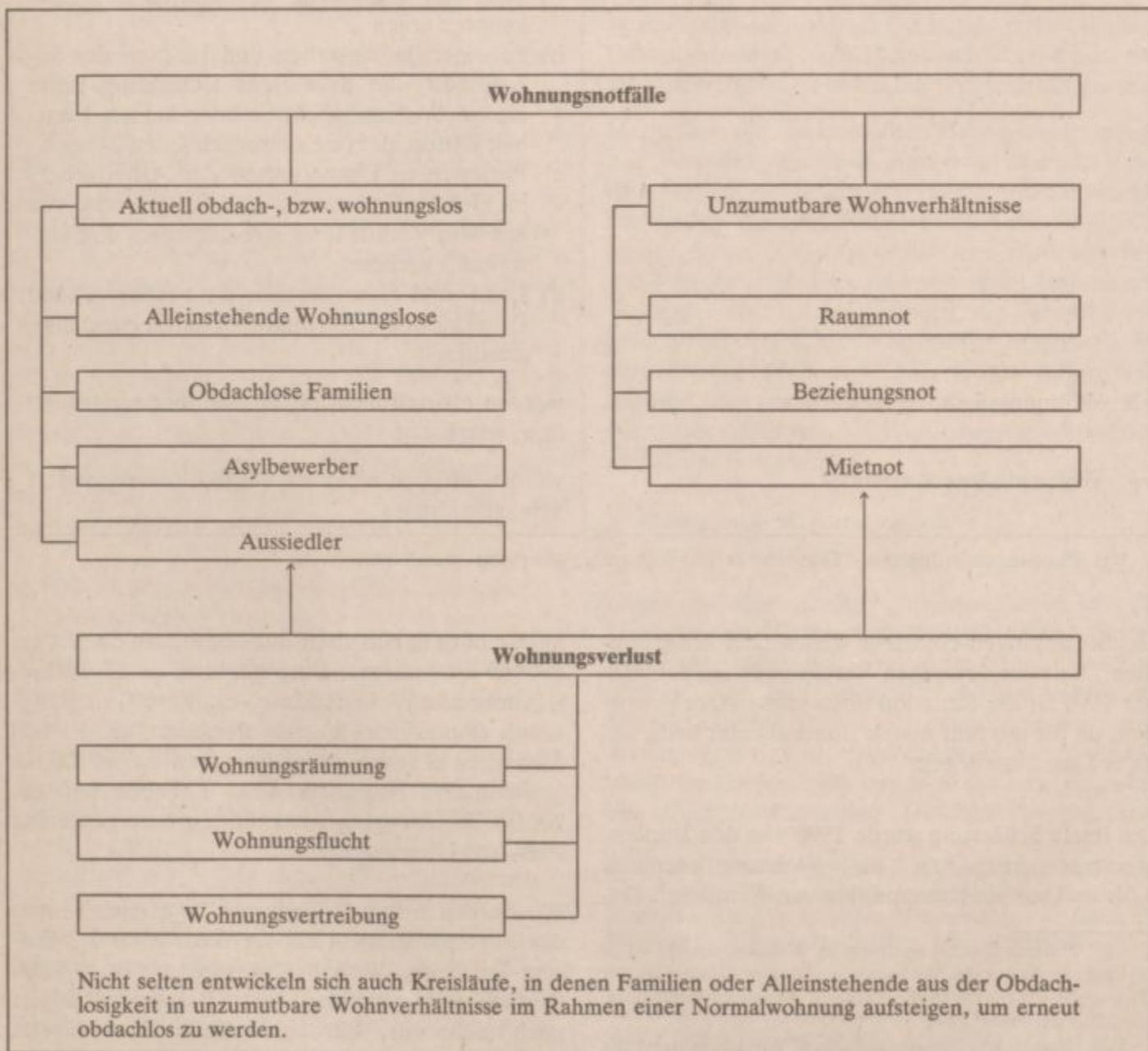
nach gibt es in den alten Bundesländern derzeit ca. 800 000 Obdachlose. Darunter sind ca. 130 000 alleinstehende Wohnungslose, ca. 100 000 in Billighotels (Pensionen) lebende Personen, ca. 100 000 Menschen in Heimen und Anstalten, ca. 300 000 in kommunalen Notunterkünften Lebende und ca. 200 000 in Übergangsunterkünften untergebrachte Aus- und Übersiedler.

Für die neuen Bundesländer wird – je nach Tempo des Mietenanstiegs – auf der Basis einer 1,2-Prozent-Quote der Wohnbevölkerung mit ca. 200 000 Obdachlosen gerechnet; aktuelle Zahlen liegen noch nicht vor. Für beide Teile Deutschlands wurde eine Gesamtzahl von einer Million Obdachlosen geschätzt.

**Abbildung 2: Dimensionen unzumutbarer Wohnverhältnisse**

Dimension	Merkmale
Raum	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zu kleine Wohnung, d. h. Überbelegung</li> <li>- mangelhafter Bauzustand (z. B. Feuchtigkeit, Pilzbefall etc.)</li> </ul>
Soziale Beziehungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Frauen, die geschlagen werden</li> <li>- Paare, bei deren Trennung einer allein die Wohnung nicht bezahlen kann</li> <li>- Jugendliche mit unlösbaren Konflikten im Elternhaus</li> </ul>
Einkommen/Miete	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Überhöhte Mietbelastung, ab ca. 40 Prozent des verfügbaren Einkommens</li> </ul>

**Abbildung 3: Übersicht der Wohnungsnotfälle**



Nach Berechnungen des Instituts Wohnen und Umwelt haben 1987 in den alten Bundesländern zwischen 800 000 und 950 000 Menschen in unzumutbaren Wohnverhältnissen gelebt. Ca. 300 000 der Betroffenen in den neuen Ländern dürften – bezogen auf den westdeutschen Wohnstandard – in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben<sup>10</sup>. Diese Zahlen beziehen sich ausschließlich auf die Dimension der Raumnot. Die Anzahl der Haushalte in den alten Bundesländern, die mehr als 40 Prozent ihres Einkommens für die Miete ausgeben müssen, wird auf ca. 1,7–1,8 Millionen geschätzt. Sie würde sich um die Hälfte reduzieren, wenn alle dazu berechtigten Haushalte Wohngeld beantragten<sup>11</sup>. Da erfahrungsgemäß nur ca. 50 Prozent der Berechtigten einen Antrag auf Wohngeld stellen (meist ist Unkenntnis die Ursache für den „Verzicht“), ist davon auszugehen, daß immer noch mehr als eine Million Personen von dieser Lebenslage betroffen sind. Insgesamt dürfte sich – ohne Einbeziehung von Asylbewerbern – eine Gesamtzahl von ca. 2,5 Millionen Wohnungsnotfällen ergeben. Seit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik im Oktober 1990 sind diese Zahlen mit Sicherheit gewachsen.

Wird von mindestens 500 000 Asylbewerbern seit 1987 ausgegangen, die im Lande verblieben sind, so liegt die Zahl der Wohnungsnotfälle mindestens bei drei Millionen. Angesichts steigender Mieten, die auch künftig die Ursache dafür sein werden, daß deutsche Bürger obdachlos sind, sowie angesichts eines immer noch hohen Aussiedlerzuzugs, weiterer Kriegsflüchtlinge und des ungebrochenen Zustroms von Asylbewerbern ist eine Erhöhung der genannten Zahl um zusätzliche 1 bis 1,5 Millionen in den nächsten fünf Jahren leider kein Horrorgemälde. Zur Zeit bereitet die Bundesregierung im Rahmen einer Novellierung des Bundessozialhilfegesetzes endlich eine Erweiterung der Sozialhilfepflichtstatistik vor; damit können Wohnungsnotfälle besser als bisher erfaßt werden<sup>12</sup>. Das gilt auch für den Entwurf eines Wohnungsstatistikgesetzes, der bisher am Widerstand der Freien Demokraten scheiterte<sup>13</sup>. Zudem ist die Erfassung von Unterkünften geplant. Es ist zu hoffen, daß die Politik endlich den Ernst der Lage erkannt hat und wenigstens die Datengrundlagen für eine vernünftige Wohnungspolitik schafft.

10 Vgl. G. Schuler-Wallner/U. Wullkopf (Anm. 4).

11 Vgl. ebd.

12 Bundesministerium für Familie und Senioren, Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Bundessozialhilfegesetzes vom 22. Juli 1992.

13 Bundesregierung, Gesetzentwurf für Wohnungsstatistikgesetz vom 10. 2. 1992.

---

## II. Die gespaltene Wohnraumversorgung

---

### 1. Die Spaltung der Wohnraumversorgung und ihre Erscheinungsformen

Die Herausbildung von Obdachlosigkeit und unzumutbaren Wohnverhältnissen folgt einem deutlich strukturierten Muster, das mit den Prozessen auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt eng verknüpft ist. Noch immer haftet die Vorstellung von den Obdachlosen, die selbst schuld seien am Verlust ihrer Wohnung, im öffentlichen Bewußtsein. Diesem Denkmuster, das leider auch beim Problem der Arbeitslosigkeit und der Armut noch bei vielen Menschen verbreitet ist, muß immer wieder entgegengewirkt werden.

Mit Bedacht ist hier der Terminus „Spaltung“ (der Wohnraumversorgung) gewählt worden, weil ein zunehmender qualitativer Sprung zwischen der Wohnraumversorgung der Haushalte, die als Wohnungsnotfälle definiert werden müssen, und der Versorgung der sonstigen Bevölkerung mit Wohnraum zu verzeichnen ist.

Probleme der Wohnraumversorgung und der Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit in hochindustrialisierten Ländern wie der Bundesrepublik Deutschland können mit Hilfe eines deskriptiven Modells einer gespaltene Wohnraumversorgung analysiert werden (vgl. Abbildung 4).

Im Modell der gespaltene Wohnraumversorgung wird klar zwischen dem Obdach- oder Wohnungslosensektor (*Unterkunftsmarkt*) und dem Wohnungssektor (*Wohnungsmarkt*) unterschieden. Zwischen diesen beiden Systemen der Wohnraumversorgung verläuft eine klare Trennlinie. Der Leitbegriff des Obdachlosensektors ist der der *Unterkunft*. So wird schon sprachlich deutlich, daß es sich nicht um eine Wohnung handeln kann. Im Obdachlosensektor befinden sich alle, die ihre Wohnung verloren haben und nicht ohne weiteres eine neue Wohnung erhalten können. Dies gibt den Wohnungsnotfällen im Unterkunftsmarkt die spezifische Qualität der Wohnungslosigkeit, d. h. der Nicht-Verfügung über eine eigene Wohnung. Dies unterscheidet sie von Wohnungsnotfällen im Wohnungsmarkt, die, allerdings mehr oder weniger stark eingeschränkt, über eine Wohnung verfügen können. Es lassen sich im wesentlichen vier Verfügungsmuster über Wohnraum ausmachen, die zu jeweils typischen Erscheinungsformen der Wohnungsnot führen. Sie werden im folgenden unter

Abbildung 4: Modell der gespaltenen Wohnraumversorgung

Obdachlosen- bzw. Wohnungslosensektor			Wohnungssektor	
Art der Verteilung und Verfügung des Wohnraums nach Sektoren	Irreguläre Ersatzunterkünfte	Reguläre Unterkünfte	Substandard-Wohnverhältnisse	Standard-Wohnverhältnisse
	WOHNUNGSNOTFÄLLE			Normale Wohnverhältnisse
Markt (Wettbewerb)	illegale Mehrfachvermietung von Pensionen und Hotels	- Billig-Pensionen und Hotels - Arbeit und Unterkunft gekoppelt	- alle Arten unzumutbarer Wohnverhältnisse	
Öffentlich (Verwaltung)	alle Arten von Provisorien wie Container, Turnhallen, Schiffe, Bunker, Baracken, Wohnwagen, Zelte etc.	- Asyle für Alleinstehende - Obdachlosensiedlungen - Unterkünfte für Asylbewerber und Aussiedler	- alle Arten unzumutbarer Wohnverhältnisse	
Gemeinnützig	- Notunterkunft in Kirchen - Zusatznotplätze in Heimen	- Heime für sogenannte Nichtseßhafte - Fehlbelegte Heim- und Anstaltsplätze	- „Betreutes Wohnen“ als Zwangsaufgabe für Weitervermietung	
Informell (Solidarität)	- „Platte machen“ - Landbesetzungen mit Bauwagen - Hüttenbau	- Hausbesetzungen	- Obdach für Freunde und Bekannte geben	

Die Haushalte bzw. Personen in irregulären Ersatzunterkünften, regulären Unterkünften und Substandard-Wohnverhältnissen entsprechen der Definition von Wohnungsnotfällen durch den Deutschen Städtetag (1987).

dem Aspekt ihrer Bedeutung für Wohnungsnotfälle abgehandelt<sup>14</sup>:

- Im *Marktsektor* dieses Systems stellen vor allem Hotel- und Pensionsbesitzer sowie Eigentümer von Massen-Apartmenthäusern mit möblierten Zimmern völlig überbewertete Unterkunftsmöglichkeiten zur Verfügung. Die Kommunen übernehmen die Hotel- bzw. Mietkosten; schätzungsweise zwischen 700 Millionen bis zu einer Milliarde DM dürften pro Jahr dafür ausgegeben werden. Natürlich wäre es wesentlich sinnvoller, dieses Geld für den Bau normaler Wohnungen aufzuwenden.
- Im *öffentlichen Sektor* stellen Kommunen, durch das Ordnungsrecht verpflichtet, gebührenpflichtige Not- und Behelfsunterkünfte zur Verfügung; es handelt sich um sogenannte Asyle für Alleinstehende und um Obdachlosensiedlungen oder soziale Brennpunkte im Falle von Familien.
- Wohlfahrtsverbände bieten im *gemeinnützigen Sektor* Heime, Wohngemeinschaften, Tagesaufenthaltsstätten und ähnliche Unterkunftsmöglichkeiten an.
- Im *informellen Sektor* hängt es von den vorhandenen Netzwerken im Bekannten-, Freundes- und Familienkreis ab, ob vorübergehende Unterkünfte gefunden werden. Erfahrungsgemäß wird diese Lösung nach dem Wohnungsverlust

14 Vgl. dazu ausführlich Thomas Specht (Anm. 8).

als erste versucht, scheitert aber doch meist nach einer Übergangszeit, insbesondere wenn es Freunde und Bekannte sind, die vorübergehend Obdach gewähren.

## 2. Die soziale Lage der von Wohnungsnotfällen Betroffenen

Die von Wohnungsnotfällen Betroffenen unterscheiden sich erheblich hinsichtlich ihrer sozialen Lage. Das hat zu unterschiedlichen Arbeitsansätzen in der Sozialarbeit und Wohnungsversorgung geführt. Dies gilt vor allem für alleinstehende Wohnungslose, Personen in Obdachlosensiedlungen und sozialen Brennpunkten sowie für Aussiedler, Flüchtlinge und Asylbewerber. Dennoch gibt es übergreifende, gemeinsame Merkmale, die sich idealtypisch wie folgt kennzeichnen lassen:

- *Zwangsgemeinschaftliche Wohnformen*  
Die weitaus meisten als „Wohnungsnotfälle“ einzustufenden Personen wohnen in der einen oder anderen Art in einer nicht selbst gewählten, sondern durch äußere Umstände auferlegten „Zwangs“-Wohngemeinschaft. Dies gilt für alle in Massenunterkünften wie Asylern und Heimen, aber auch in Wohlfahrtshotels (Billigpensionen) untergebrachten Menschen. In vielen Scheidungsfällen, bei Mißhandlungen und ehelicher Gewalt und in Konflikten von Jugendlichen mit ihren Eltern besteht de facto eine Zwangs-Wohngemeinschaft. Typisch für diese Wohnform sind die fehlende Privatsphäre und soziale Zwangskontakte, die als solche schon ein Konfliktpotential in sich tragen.
- *Sozial-räumliche Isolation*  
Was in der Zwangs-Wohngemeinschaft schon angelegt ist, findet im Ghetto der sozial-räumlichen Ausgliederungsformen der Wohnarmut seinen sichtbaren Ausdruck. Wohnungsnotfälle werden hier über Heime, Massenunterkünfte, Billighotels auch räumlich ins Abseits geschoben. So – sichtbar – ausgegrenzt, werden die betroffenen Menschen zu Opfern von Fremdhaß, Gewalt und Selbsthaß.
- *Abkopplung von Infrastruktur*  
Mit sozial-räumlicher Konzentration der Wohnungsnotfälle geht die Unterversorgung mit sozialer und kultureller Infrastruktur einher. Verkehrsanbindung, Einkaufs- und Freizeitmöglichkeiten sind nur eingeschränkt vorhanden; hinsichtlich stadtteilbezogener sozialer Dienste und Einrichtungen sind diese Gebiete hoffnungslos unterversorgt.

- *Beschränkter oder fehlender Mietrechtsschutz*  
In den meisten Ersatzunterkünften besteht naturgemäß kein Bleiberecht. Es existiert kein sozialer Mietrechtsschutz – noch nicht einmal die minderwertige Ersatzunterkunft ist sicher. Diese Entrechtung nimmt je nach Sektor unterschiedliche Erscheinungsformen an. Im öffentlichen Sektor ist der Bewohner durch ordnungsrechtliche Willkür der Administration unterworfen; im Marktsektor unterliegt er der Willkür der täglichen Kündigung oder gar des gewaltsamen Rausschmisses durch Rollkommandos<sup>15</sup>. Im informellen Sektor sind Land- und Hausbesetzer sowie sogenannte Stadstreicher dauernd der Gefahr der Kriminalisierung und ordnungsrechtlichen Vertreibung ausgesetzt. Selbst Freunde, Bekannte und Verwandte geraten schnell an die Grenzen ihrer Solidarität – der Wohnungsnotfall wird still „geräumt“. Im gemeinnützigen Sektor wird bei Nichtunterzeichnung eines Betreuungsvertrages der nächste Schritt in der therapeutischen Kette, der Einzug in eine Wohnung, verweigert: Willkür der Wohltätigkeit.
- *Beschränkung bürgerlicher Freiheitsrechte*  
Wenig in den Blick geraten ist bisher die fortwährende, meistens indirekte Beschränkung der verfassungsmäßig garantierten Freiheitsrechte der als „Wohnungsnotfälle“ bezeichneten Personen. Öffentliche Unterkünfte werden einfach betreten; in Heimen und Wohngemeinschaften wird die Unverletzlichkeit der Wohnung wegen angeblicher Betreuungsnotwendigkeit außer Kraft gesetzt. Die Unterbringung von Familien in Hotelzimmern, Containern oder heruntergekommenen Obdächern steht sicher nicht im Einklang mit Artikel 6 des Grundgesetzes, wonach Ehe und Familie unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stehen.

Die soziale Situation der „Wohnungsnotfälle“ entspricht nicht den Menschenrechten, verletzt in vielen Fällen bürgerliche Freiheitsrechte oder hindert wohnungslose Bürger an deren Wahrnehmung.

## 3. Angebot und Nachfragedynamik der gespaltenen Wohnraumversorgung

Die sozialen Güter Wohnung und Unterkunft sind unterschiedlich verfügbar. Ihr Angebot vergrößert oder verringert sich scheinbar losgelöst von Anbietern und Nachfragern, und damit variiert auch

<sup>15</sup> Vgl. Jürgen Evers, Wohnungsversorgung zwischen Obdachlosenasyl und Wohnung, in: Gefährdetenhilfe, (1986) 1, S. 17-19.

die Wohnungsnot. Von Wohnungspolitikern werden die marktwirtschaftlichen Zusammenhänge im Fall der Wohnungsnotfälle nur selten und dann auch nur unvollständig wahrgenommen. Dabei liegen die „Bewegungsgesetze der Wohnungsnot“ deutlich zutage:

- Mit zunehmender Verknappung (Wohnungsmangel) und Verteuerung (Mietzinsnot) der Mietwohnungen sowie der Abnahme sozial gebundener Wohnungen (Krise des sozialen Wohnungsbaus<sup>16</sup>) wächst einerseits der abgespaltene Markt der Ersatzunterkünfte, andererseits erhöht sich die Anzahl der unzumutbaren Wohnverhältnisse.
- Im expandierenden Unterkunftssektor (Obdachlosensektor) steigt die Nachfrage schneller als das Angebot. Dadurch verschärft sich die Konkurrenz um Obdachlosenunterkünfte. Da hier nicht Preise, sondern Administration und Wohlfahrtsverbände die Befriedigung der Nachfrage regulieren, kommt es zu einer ressourcenvergeudenden Stellvertreterkonkurrenz zwischen sozialen Diensten, Wohlfahrtsverbänden und Ordnungsämtern um freie Unterkünfte.
- Je knapper der Unterkunftsraum wird, desto mehr bzw. häufiger werden „Wohnungsnotfälle“ innerhalb und zwischen den verschiedenen Anbietersektoren hin- und hergeschoben. Die Folge ist eine Abschiebung der Problemfälle von einem Anbieter zum nächsten; fehlender Bleibe- bzw. Mieterschutz führt zu einer anhaltenden Destabilisierung der Wohndauer. Das klassische Beispiel ist die „mobile Armut“ der sogenannten „Nichtseßhaften“ (Wohnungslose), die von Ort zu Ort, von Asyl zu Asyl geschickt werden<sup>17</sup>.
- Je knapper der Unterkunftsraum im Obdachlosensektor wird, desto mehr Personen werden ohne jede Unterkunft auf die Straße gedrängt, d. h., sie werden *obdachlos* im wahrsten Sinne des Wortes.

Die genannten Zusammenhänge verdeutlichen, daß Umfang und Struktur des Unterkunftssektors in starkem Maße von der Entwicklung des Wohnungsmarktes abhängen.

Es gibt jedoch auch eine umgekehrte Abhängigkeit, die langfristig noch gefährlicher ist: Sollten

<sup>16</sup> Zu den Ursachen der Wohnungsnot vgl. G. Schuler-Wallner/U. Wullkopf (Anm. 4).

<sup>17</sup> Vgl. Thomas Specht, Nichtseßhaftigkeit – Mobile Armut in unserer Gesellschaft, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, (1983) 11, S. 279–284.

sich die Wohnungsmärkte eines Tages entspannen, ist nicht damit zu rechnen, daß die Nachfrage automatisch in den normalen Wohnungsmarkt zurückfließt. Das einmal erzeugte System der Ersatzunterkünfte hat eine starke Tendenz zur Selbsterhaltung, die von Faktoren auf der Anbieter- und Nachfrageseite bestimmt wird.

Die Anbieter von Heimen, betreuten Wohnungen und Obdachlosenunterkünften stehen im gegenwärtigen Förder- und Finanzierungssystem unter enormen Belegungszwängen. Die Folge ist eine massive Fehlsubventionierung im Unterkunftssektor und im Teilssektor der Substandard-Wohnungen. Über Pflegesätze und Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe), Mietzuschüsse (Wohngeld), Gebührenzuschüsse (Ordnungsrecht) kommt es zu nichtinvestiven Wohnraumfinanzierungen, die mietpreis- und kostentreibend wirken (Apartments und Hotels) sowie langfristige Folgekosten erzeugen.

Der Staat greift hier in einer Weise in den Markt ein, die auf der einen Seite die Marktteilhabe der armen Bürger systematisch verhindert, während – auf der anderen Seite – die ohnehin Finanzstarken durch völlig ungerechtfertigte Steuererleichterungen gefördert werden. Dies hat mit Marktwirtschaft nicht viel zu tun: Hier handelt es sich um blanke Ungerechtigkeit.

Der beschriebenen Selbsterhaltung des Obdachlosensektors stehen die Ausgrenzungsprozesse aus dem normalen Wohnungsmarkt und die Zugangssperren zwischen Unterkunft- und Wohnungsmarkt gegenüber. Über Mietschulden, Zwangsversteigerungen und Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen werden Haushalte aus dem Wohnungsmarkt herausgedrängt.

Einer bestimmten Gruppe von Wohnungslosen – zu ihnen gehören alleinstehende Wohnungslose (Penner), Obdachlose, Punks und Anstaltsbewohner – wird ein Zugangsrecht zum normalen Wohnen per se verweigert, meist über das Konstrukt „fehlende Wohnfähigkeit“. Angesichts eines eklatanten Ungleichgewichts zwischen dem Angebot und der großen Anzahl der Nachfrager nach Mietwohnungen können sich sämtliche Vorurteile gegen alleinerziehende Frauen, alte Menschen, Behinderte, Ausländer, Studenten, Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger ungehindert ausleben. Selbst wenn die für Mieten zur Verfügung stehende Kaufkraft dieser Haushalte einmal reichen sollte, werden sie unter solchen Bedingungen in aller Regel diskriminiert.

Die „unsichtbare Hand“ (Preismechanismus) feigt aber nicht nur mit eiserner Faust die Armutsbevölkerung in die Wohnungsnot, sie schenkt auch ungeahntes Wohnungsglück: bestimmte Wohnungen werden größer und schöner; Luxusapartments haben Hochkonjunktur; die Zahl der Zweit- und Ferienwohnungen wächst.

Dies ist der eigentliche Skandal: Es herrscht Wohnungsnot im Wohnungswohlstand<sup>18</sup>.

---

### III. Wohnungs- und Obdachlosenhilfe ohne Wohnungen – wenn die Lösung das Problem ist

---

#### 1. Sozialarbeit im Ghetto

Das Schwimmbad ist ohne Wasser, und die Bademeister überreden mit sanfter Gewalt die am Beckenrand stehenden Badegäste, doch einfach hineinzu springen und zu schwimmen. Etwa so läßt sich das Verhältnis von Sozialarbeitern, den offiziell in unserer Gesellschaft mit der Armenhilfe beauftragten Menschen, zu ihren wohnungs- und obdachlosen Klienten beschreiben. Sie hatten schon in der Vergangenheit kaum oder nur sehr geringe Möglichkeiten, den Menschen in ihrer Not zu helfen, konnten sie ihnen doch allenfalls (nicht bewohnbare) Notunterkünfte zuweisen. Doch spätestens seit Ende der achtziger Jahre stehen der Obdach- und Wohnungslosenhilfe selbst Wohnungen *dieser* Qualität nicht mehr zur Verfügung.

Es wäre ungerecht, zumindest eine Mitverantwortung der Sozialarbeit an der heutigen Situation zu leugnen. Erst in den siebziger Jahren bemerkten die Obdachlosen- und die sogenannte Nichtseßhaftenhilfe ihre völlige gesellschaftliche Isolation. In historischen Analysen reflektierte die Nichtseßhaftenhilfe ihre ausweglose Position<sup>19</sup>; in wissenschaftlichen Studien wurden die Schwächen bestehender Hilfesysteme aufgedeckt<sup>20</sup>: Man erkannte,

daß das Heim für alleinstehende Wohnungslose nicht mehr Anfangs- und Endpunkt der Hilfe bleiben konnte und entlarvte die Obdachlosensiedlung als Ghetto, das durch umfangreiche Sanierungsmaßnahmen aufzulösen ist<sup>21</sup>. Neue Handlungsstrategien wie etwa die Nachsorge für aus dem Heim entlassene Wohnungslose oder die Anmietung von Wohnraum<sup>22</sup> durch Wohlfahrtsverbände traten an die Stelle bisheriger Verwehrmentalität. Nunmehr wurde eine Einbettung der Wohnungs- und Obdachlosenhilfe in umfassende Strategien der Armutsbekämpfung<sup>23</sup> und der Wohnungspolitik<sup>24</sup> angestrebt. Es liegt schon eine gewisse Tragik darin, daß sich gerade in dem Moment, als die Sozialarbeit mit Vehemenz Wohnungen für ihre Klientel einforderte, die Krise am Wohnungsmarkt verschärfte.

#### 2. Sozialhilfe – oft nicht gewährt und viel zu knapp

Entgegen den gebetsmühlenartig wiederholten Vorwürfen des Mißbrauchs der Sozialhilfe bleibt festzuhalten, daß der Regelsatz des Bundessozialhilfegesetzes, der die Höhe des Einkommens von Sozialhilfeempfängern bestimmt, viel zu niedrig ist, da keine regelmäßige Anpassung an die Einkommensentwicklung erfolgt – eine Auffassung, die von Experten, Wohlfahrtsverbänden und Fachorganisationen im Bereich der Sozialarbeit durchgängig vertreten wird<sup>25</sup>. Darüber hinaus übersteigen die heutigen Mieten bei weitem die Obergrenzen dessen, was die Sozialämtern in der Lage oder bereit sind zu übernehmen. Damit fällt die Sozial-

21 Vgl. Deutscher Städtetag (Anm. 6).

22 Vgl. Falk Roscher, Wohnraum durch „Anmietung“? Mietrechtliche Probleme und Lösungen, Reihe Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 14, Bielefeld 1990; Michael Conty u. a., Nachsorge – Nachbetreuung – Versorgung mit Wohnraum, Reihe Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 13, Bielefeld 1990.

23 Vgl. Karl August Chassé/Norbert Preußner/Wolfgang Wittich, Wohnhaft. Armut und Obdachlosigkeit, Reihe Materialien der Arbeitsgemeinschaft Sozialpolitischer Arbeitskreise M 88, Salzburg 1988.

24 Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. und Bundesarbeitsgemeinschaft soziale Brennpunkte, Positionspapier zur Wohnungspolitik und Wohnungsversorgung für einkommens- und sozialschwache Bevölkerungsgruppen, in: BAG Nichtseßhaftenhilfe e. V. (Hrsg.), Wohnen für alle, Bielefeld 1991; Rainer Greiff/Gisela Schuler-Wallner, Wohnungsbauförderung für Wohnungslose mit besonderen sozialen Problemen, hrsg. vom Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt 1991; Bundesamt für Wohnungswesen (Hrsg.), Benachteiligte Gruppen auf dem Wohnungsmarkt – Probleme und Maßnahmen, Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 45, Bern 1990; Deutscher Caritasverband (Hrsg.), Wohnraumversorgung und Wohnungspolitik, in: Caritas, (1992) 3, Beiheft.

25 Vgl. Deutscher Caritasverband (Hrsg.), Arme unter uns – Positionspapier vom 24. Juni 1992, Magdeburg.

18 Vgl. Tobias Mündermann, Kein Dach über dem Kopf – keinen Boden unter den Füßen. Report über Wohnungsnot und Wohnungsmarkt in Deutschland, Hamburg 1992.

19 Vgl. Wolfgang John, Ohne festen Wohnsitz. Ursache und Geschichte der Nichtseßhaftigkeit und die Möglichkeiten der Hilfe, Bielefeld 1988.

20 Vgl. T. Specht (Anm. 3); K. U. Brendgens/J. Kullmann-Schneider, Alleinstehende Wohnungslose in Nordrhein-Westfalen – Beschreibung der Lebenslage und des Hilfesystems, hrsg. vom Ministerium für Arbeit und Soziales NRW, Ekke-Ulf Ruhstrat/Hiltrud Burwitz/Jean Claude Derivaux/Beenhard Oldigs, Ohne Arbeit keine Wohnung, ohne Wohnung keine Arbeit, Bielefeld 1991.

hilfe als eine Art „Bürgschaft“ für Niedrigeinkommensbezieher am Wohnungsmarkt aus.

Für alleinstehende Wohnungslose, die durch ihre Wohnungslosigkeit zugleich ohne festen Wohnsitz sind, ist die Praxis der Gewährung der Sozialhilfe in vielen Orten noch immer rechtswidrig: Statt Bargeld werden Lebensmittelgutscheine oder Gar-pakete ausgegeben, allenfalls wird die Sozialhilfe in Tagessätzen ausgezahlt, die zudem noch oft 30 bis 50 Prozent unter der gesetzlich vorgeschriebenen Höhe liegen<sup>26</sup>. So werden Obdachlose selbst aus dem letzten Auffangsystem, das unsere Gesellschaft noch bietet, ausgegliedert.

### 3. Ohne Wohnung keine Arbeit – ohne Arbeit keine Wohnung

Obdach- und Wohnungslosigkeit sind aufs engste mit der Arbeitslosigkeit verknüpft, und zwar in doppelter Hinsicht: Die hohe Arbeitslosigkeit in unserer Gesellschaft hat entscheidend zum Anwachsen der Obdach- und Wohnungslosigkeit beigetragen, denn nicht nur die Sozialhilfe, auch Arbeitslosengeld und -hilfe bleiben zunehmend hinter der Entwicklung der Mietkosten zurück. Es kommt hinzu, daß der Status der Obdachlosen, die in Notunterkünften leben, – und noch mehr derjenigen der völlig ohne Unterkunft existierenden Menschen – ein Integrationshemmnis ersten Ranges darstellt.

In Reaktion auf diese Situation sind in den letzten Jahren – im Rahmen der Sanierung von Obdachlosensiedlungen – zahlreiche Arbeits- bzw. Berufsförderungsprojekte entstanden, die zum Teil mit Bauvorhaben verbunden sind, an denen die Betroffenen selbst mitwirken<sup>27</sup>.

Die Arbeit im Rahmen von Heimen, die Pastor Friedrich von Bodelschwingh Ende des vorigen Jahrhunderts unter der Überschrift „Arbeit statt Almosen“ propagierte und die später mangels ausreichender Finanzmittel zur „Arbeit für Almosen“ verkam, ist einer grundlegenden Reform unterzogen worden<sup>28</sup>. Inzwischen gibt es mehr als 1000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze, auf denen ein wohnungsloser Arbeitnehmer durch seine Arbeit auch Rentenansprüche erwirbt.

26 Vgl. Arbeitsgemeinschaft Ambulante Hilfe (Hrsg.), Positionspapier, in: Gefährdetenhilfe, 32 (1990) 1, S. 26–30.

27 Vgl. Rainer Greiff/Gisela Schuler-Wallner (Hrsg.), Mehr als ein Dach über dem Kopf – Bericht über Wohn- und Berufsförderungsprojekte für und mit Obdachlosen, Weinheim – München 1990.

28 Vgl. Falk Roscher/Ulrich-Arthur Birk/Karin Kammerer/Theo Wessel, Recht und Praxis der Hilfe zur Arbeit, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 12, Bielefeld 1990.

Doch ohne eine energische Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bleiben solche Projekte eine Sackgasse, aus der den Betroffenen kein Übergang in den normalen Arbeitsmarkt gelingen kann.

### 4. Gesundheit – krank ohne Wohnung

Angesichts der bisher geschilderten Lebensumstände obdach- und wohnungsloser Menschen überrascht es nicht, daß typische Streßkrankheiten wie Magen-Darm-Geschwüre und Herz-Kreislauf-Krankheiten an der Spitze der chronischen Krankheiten zu finden sind, die unter alleinstehenden Wohnungslosen verbreitet sind<sup>29</sup>.

Am erschreckendsten ist wohl die Tatsache, daß wohnungslose Menschen früher sterben. Die durchschnittliche Lebenserwartung liegt um etwa zehn Jahre unter dem für einen volljährigen Mann zu erwartenden Lebensalter<sup>30</sup>. Die Politiker der Bundesrepublik haben zwar die Kostenexplosion im Gesundheitswesen zur Kenntnis genommen, nicht aber den verheerenden Versorgungsgrad obdachloser Menschen auf der Straße: „Wohnungslose Frauen und Männer müssen, um das Überleben auf der Straße zu gewährleisten, also zur Sicherung ihrer blanken Existenz, Krankheits-signale ihres Körpers überhören... Den ‚Luxus‘, Krankheiten zuzulassen und sie auszuheilen, können sie sich nicht leisten.“<sup>31</sup> Es wird höchste Zeit, daß die Ärzteschaft in Deutschland und ihre Verbände sich diesem drängenden Problem stellen.

---

## IV. Leitlinien einer Politik gegen die Wohnungsnot

---

Die Analyse der vielfältigen Erscheinungsformen und Strukturen sowie der Dynamik der Wohnungsnot zeigt, daß sich das System der Wohnraumversorgung der als „Wohnungsnotfälle“

29 Vgl. Gerhard Locher, Gesundheits-/Krankheitsstatus und arbeitsbedingte Erkrankungen von alleinstehenden Wohnungslosen, Bielefeld 1990.

30 Vgl. Gerhard Locher, Wohnungslosigkeit kostet zehn Lebensjahre, in: Gefährdetenhilfe, 33 (1991) 4, S. 116.

31 Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (Hrsg.), Krank ohne Wohnung. Empfehlung zur medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen, Bielefeld 1991; Frank Steinmeyer, Grundrecht auf Wohnraum – Leerformel oder verfassungspolitische Perspektive, in: BAG Wohnungslosenhilfe (Hrsg.), Wohnungslos in Deutschland – Bürger- und Menschenrechte sind unteilbar, Reihe Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 19, Bielefeld 1992, S. 36–51.

einzustufenden Personen ebenso in der Krise befindet wie der Wohnungsmarkt und die Wohnungspolitik.

Es gibt zwar eine Reihe guter Vorschläge zur Verbesserung der allgemeinen Wohnungspolitik und der Politik gegen Obdachlosigkeit und Wohnungsnot. Zur Überwindung der gespaltenen Wohnraumversorgung bedarf es aber einer radikalen Veränderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen:

1. Wohnen ist ein Menschenrecht und muß ein Verfassungsrecht werden. Vor dem Hintergrund der gewachsenen individuellen Ansprüche auf die Verwirklichung der Menschenrechte, auf persönliche Freiheit und auf Partizipation wirken die zwangskollektiven Wohnformen, vor allem Heim, Anstalt und Obdachlosenunterkunft, wie ein historischer Anachronismus. Die Sonderformen des Heim-, Anstalts- und Ordnungsrechts sind heute weitgehend unbrauchbar. In das Grundgesetz muß daher ein Grundrecht auf Wohnen aufgenommen werden<sup>32</sup>.
2. Die Fehlsubventionierung des Obdachlosen-sektors in allen seinen Bereichen durch den Staat muß beseitigt werden. Statt dessen sollten in die Sozialhilfe- und Wohnungsbaugesetze

32 Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (Hrsg.), Wohnungslos in Deutschland – Bürger- und Menschenrechte sind unteilbar, Reihe Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 19, Bielefeld 1992.

neue, flexible, zielgruppengerechte Förderinstrumente integriert werden.

3. Die Wohnungspolitik muß lebenslagenorientiert ausgerichtet werden. Einerseits gilt es, ein Schwerpunktprogramm für Wohnungsnotfälle zu entwickeln, andererseits Lebenslagen in ihren Standardprogrammen zu berücksichtigen<sup>33</sup>. Dazu ist die Einführung einer einkommensbezogenen Miete im sozialen Wohnungsbau eine wichtige Voraussetzung.
4. Die Mietkaufkraft der Niedrigeinkommensbezieher muß durch eine bedarfsorientierte Grundsicherung an die Wohnungsmarktentwicklung angepaßt werden.

Ohne eine entschiedene Abkehr von der bisherigen Wohnungspolitik, die vorrangig auf eine Steigerung der Eigentumsquote an Wohnraum zu setzen scheint und den Anteil der preiswerten, preis- und/oder sozialgebundenen Mietwohnungen ohne durchgreifende Gegenmaßnahmen absinken läßt, wird die Zahl der Wohnungsnotfälle explosiv weiter steigen; soziale Konflikte bis hin zu offener Gewalt werden zunehmen. In der Folge wird sich nicht nur die Spaltung des Sozialstaats (Zwei-Drittel-Gesellschaft) auch in Gestalt der Wohnungsarmut sichtbar verfestigen, sondern die Substanz des Sozialstaats selbst steht zur Disposition.

33 Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. und Bundesarbeitsgemeinschaft soziale Brennpunkte (Anm. 24); Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhafte e. V. (Hrsg.), Wohnungen für alle – Schritte zu einem Bündnis gegen die Wohnungsnot, Bielefeld 1991.

# Innovative Strategien der Armutsbekämpfung mit Hilfe der EG in der Bundesrepublik Deutschland

---

## I. Das EG-Programm „Armut 3“: Vorgeschichte, Zielsetzung und Inhalte

---

Unter dem Titel „Armut 3“ wird seit März 1990 das „Gemeinschaftsprogramm zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der benachteiligten Bevölkerungsgruppen“ in den zwölf Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft umgesetzt. Dieses Förderprogramm – mit einer Laufzeit von gut vier Jahren (bis Juni 1994) – basiert auf einem Ratsbeschluß aus dem Jahr 1989<sup>1</sup>, der die EG-Kommission ermächtigte, die unter dem Kurztitel „Armut 2“ im Zeitraum 1984 bis 1989 durchgeführten Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut fortzusetzen und zu erweitern.

Zentrale Ziele des Programms „Armut 3“ sind der Abbau struktureller Ursachen des wirtschaftlichen und sozialen Ausschlusses Benachteiligter sowie die Vermeidung bzw. Abfederung kurzfristig negativer Auswirkungen des EG-Binnenmarktes<sup>2</sup>. Eine Operationalisierung dieser Globalziele wird in Artikel 2 des o. a. Beschlusses mit der Bestimmung folgender Detailziele vorgenommen<sup>3</sup>:

- a) Abstimmung der unterschiedlichen Maßnahmen der Gemeinschaft, die sich auf wirtschaftlich und sozial benachteiligte Personengruppen beziehen,
- b) Unterstützung von Armutsprävention und Bekämpfung „der großen Armut“,
- c) „multidimensionale Entwicklung innovativer Organisationsmodelle“ zur Eingliederung benachteiligter Personengruppen und zur Vernetzung der in diesem Arbeitsfeld tätigen Akteure,

---

1 Vgl. Beschluß 89/457/EWG des Rates vom 18. Juli 1989 über ein „Mittelfristiges Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht benachteiligten Personengruppen“, in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Bulletin der Europäischen Gemeinschaften (DE), Beilage 4/89, S. 28–33.

2 Vgl. ebd., S. 29.

3 Vgl. ebd., S. 30.

d) Information, Bewertung und Erfahrungsaustausch über die durchgeführten Maßnahmen sowie

e) Fortsetzung von Aktivitäten im Bereich der Armutsforschung.

Als *förderungsfähige Maßnahmen* gelten nach Artikel 3 des Ratsbeschlusses

a) lokal verankerte Modellmaßnahmen, die auf die Eingliederung der Zielgruppen des Programms – auf dem Weg einer Einbindung dieses Handelns in die nationale und regionale Politik – ausgerichtet sind,

b) innovatorische Initiativen, insbesondere nicht-staatlicher Organisationen, zur Eingliederung von Personengruppen mit spezifischen Ausgrenzungserfahrungen,

c) die Auswertung der Ergebnisse von Modellmaßnahmen und innovatorischen Initiativen sowie der Erfahrungsaustausch innerhalb eines Verbundes von Forschungs- und Entwicklungsinstituten, deren Mitglieder von der EG-Kommission in Absprache mit den Mitgliedsstaaten ernannt werden, und nicht zuletzt

d) die Systematisierung und Erweiterung des Wissens über Armut.

Innerhalb dieses konzeptionellen Rahmens konnten interessierte Gruppen und Personen aus den zwölf EG-Mitgliedsstaaten Förderanträge stellen. Der o. a. Beschluß sah insgesamt 55 Millionen ECU vor, die durch Komplementärmittel in derselben Höhe von nationalen Kooperationspartnern ergänzt werden sollten<sup>4</sup>. Eine erste Bewertung und Auswahl von Förderanträgen erfolgte innerhalb der Regierungsinstitutionen, die mit der EG-Kommission in der Umsetzung des Programms „Armut 3“ kooperieren (in der Bundesrepublik ist

---

4 Vgl. ebd., S. 31; Artikel 9 dieses Beschlusses enthält in Abs. 2 die Bestimmung, daß die Europäische Gemeinschaft sich an der Finanzierung der Maßnahmen im Rahmen des Programms „Armut 3“ mit bis zu 50 Prozent ihrer Gesamtkosten beteiligt. In besonderen, ebenfalls hier definierten Fällen, kann dieser Höchstsatz auf 55 Prozent oder 75 Prozent der Maßnahmekosten angehoben werden.

dies das Bundesministerium für Familie und Senioren). Auf nationaler Ebene als förderungswürdig erachtete Maßnahmen wurden der EG-Kommission zur Entscheidung vorgelegt.

Im Herbst 1989 hatte sich die EG-Kommission für die Förderung von insgesamt 39 lokalen Projekten – davon 27 Modellvorhaben und 12 innovatorische Initiativen – entschieden, die sich in etwa gleichmäßig auf die EG-Mitgliedstaaten verteilen<sup>5</sup>. Diese lokalen Projekte konnten jedoch erst im Frühjahr 1990 und nicht – wie geplant – im Herbst 1989 ihre Arbeit aufnehmen. Verantwortlich für die Verzögerung der Programmumsetzung ist u. a. die deutsche Bundesregierung, die für Armutsbekämpfung auf ihrem Territorium keinen Bedarf sah. Angesichts der schon zum damaligen Zeitpunkt vorliegenden empirischen Befunde über Armut in der Bundesrepublik<sup>6</sup> läßt sich diese Position eher als Versuch interpretieren, mit der Begrenzung von Aktivitäten zur Armutsbekämpfung auch den öffentlichen Diskurs über diese nach wie vor tabuisierte Thematik zu blockieren.

---

## II. „Armut 3“ – Aktivitäten in der Bundesrepublik

---

Am 1. März 1990 nahmen in der Bundesrepublik drei Modellprojekte und eine innovatorische Initiative ihre Arbeit auf<sup>7</sup>. Mit der nationalen Evaluation und Koordination der Projektarbeit wurde das Europäische Forschungsinstitut in Königswinter beauftragt. Aufgabe der nationalen Evaluation

5 Orte, Ziele, Inhalte und Beteiligte der im Rahmen des Programms „Armut 3“ geförderten Projekte sind zu entnehmen aus dem im Auftrag der EG-Kommission (Generaldirektion V) von der Zentralstelle veröffentlichten „Verzeichnis der Projekte“ (Lille 1991) sowie aus dem „Verzeichnis“, das Namen und Anschriften aller am Programm „Armut 3“ beteiligten Akteure enthält. Weitere Informationen sind zu erhalten über: Animation et Recherche (G.E.I.E.), 60, rue Jacquemars Gielée, 59800 Lille, Frankreich, Tel. 0033-20-543527.

6 Vgl. Ingrid Breckner u. a. (Hrsg.), *Armut im Reichtum. Erscheinungsformen, Ursachen und Handlungsstrategien in ausgewählten Großstädten der Bundesrepublik*, Bochum 1989.

7 Seit Mitte des Jahres 1992 werden innerhalb des Programms „Armut 3“ drei weitere Projekte in den neuen Bundesländern (in Ost-Berlin, Bautzen und Weimar) mit einer jeweiligen Laufzeit von zwei Jahren gefördert. Hiermit wurde versucht, dem dortigen Handlungsbedarf im Feld der Armutsbekämpfung in ersten Ansätzen Rechnung zu tragen. Da sich diese Projekte noch in der Aufbauphase befinden, bleiben sie im vorliegenden Text unberücksichtigt.

ist es – auf der Grundlage regelmäßiger Projektbesuche –, die Umsetzung der Programmziele in den jeweils unterschiedlichen lokalen Kontexten auszuwerten und Möglichkeiten der Übertragung positiver Projekterfahrungen auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene zu unterstützen. Die innerhalb des Programms „Armut 3“ geförderten Projekte kooperieren untereinander auf nationaler und internationaler Ebene<sup>8</sup> und stehen darüber hinaus in Kontakt mit

- der Vertretung der jeweiligen nationalen Regierung,
- den für das Programm „Armut 3“ zuständigen Mitgliedern der EG-Kommission sowie
- der sogenannten Zentralstelle<sup>9</sup>, die von der EG-Kommission mit der Programmabwicklung beauftragt ist und in der Sachverständige für Koordination und Finanzierung, Animation, Forschung, Evaluation und das von der EG-Kommission eingerichtete sozialpolitische Observatorium zusammengeschlossen sind.

Die *bundesdeutschen Modellprojekte* – EG-EIMSBÜTTEL in Hamburg, WOHNFORUM in München und EUREG in Stuttgart – unterscheiden sich in ihrer Entstehungsgeschichte und entsprechend auch in ihren Arbeitsgebieten, Handlungsansätzen und Organisationsstrukturen voneinander.

### 1. Das Hamburger EG-Projekt

Das Hamburger EG-Projekt<sup>10</sup> entwickelte sich auf der Grundlage von Erkenntnissen und Erfahrungen in der Jugendhilfeplanung im Bezirksamt Eimsbüttel zwischen den Jahren 1986 und 1989. Da die hier amtierende Jugend- und Sozialdezernentin über Vorerfahrungen mit EG-geförderten Modellmaßnahmen in Duisburg/Essen und Düsseldorf verfügte, sah sie in der Einrichtung eines EG-Modellprojekts innerhalb des EG-Programms „Armut 3“ eine Chance zur Finanzierung eines innovativen, gemeinwesen- und stadtteilorientierten Handlungsansatzes in ihrem Arbeitsfeld.

8 Solche Projektkooperationen existieren beispielsweise zwischen den deutschen und dänischen Projekten sowie zwischen Projekten aus unterschiedlichen Ländern zu den Themen Partizipation, Alleinerziehende, Wohnen etc.

9 Vgl. Anm. 5.

10 Weitere Informationen über: EG-Eimsbüttel, c/o Bezirksamt Eimsbüttel, Jugend- und Sozialdezernat, Grindelberg 66, Postfach 132211, 2000 Hamburg 13, Tel. 040/421220-50 oder -01, Fax 040/4212499.

An der Hamburger Modellmaßnahme sind fünf Partnerträger<sup>11</sup> beteiligt, die auf der Grundlage einer Vereinbarung im sogenannten Lenkungsausschuß die Umsetzung der Projektziele nach ihren jeweiligen Möglichkeiten unterstützen.

Die Durchführung des Modellprojekts, dessen Komplementärförderung aus staatlichen Mitteln erfolgt, obliegt dem Jugend- und Sozialdezernat des Bezirksamtes Eimsbüttel. Auf insgesamt 12,5 Stellen mit unterschiedlichen Aufgabenstellungen wird hier versucht, die soziale Arbeit in zwei ausgewählten Projektregionen (Eimsbüttel-Nord/Lenzsiedlung und Eidelstedt-Nord/Spanische Furt)<sup>12</sup> durch neue Angebote und Impulse für die Praxis dem Bedarf benachteiligter Personengruppen anzupassen und dabei ihrer Ausgrenzung aus dem gesellschaftlichen Leben entgegenzuwirken.

Die Tätigkeitsschwerpunkte des Projekts liegen im Bereich der stadtteilorientierten Gemeinwesenarbeit. Sie umfassen zum einen die beiden Arbeitsschwerpunkte „Wohnen und Wohnumfeld“ sowie „Integration von Frauen in den Arbeitsprozeß“. Zum anderen erstrecken sie sich von Einzelmaßnahmen auf der Mikroebene (wie z. B. Bewohnerzeitung, Mütter-Café, Deutsch- und Alphabetisierungskurse für Migrantinnen, muttersprachlicher Unterricht für ausländische Kinder, Mini-Bücherei, Schuldner-, Sozial- und Arbeitsberatung, Freizeitangebote für unterschiedliche Zielgruppen, Hausaufgabenhilfe und Unterstützung bei der Gründung von Selbsthilfegruppen zur Mitgestaltung der eigenen Lebensverhältnisse) über Handlungsansätze in den beiden Projektregionen (z. B. Stadtteilkonferenzen und fachspezifische Arbeitsgruppen zu den Themen Sozialhilfe, Arbeitsförderung, Zusammenarbeit mit PolitikerInnen und Frauenpolitik) auf der Mezzoebene bis hin zu Projektregionen übergreifenden Aktivitäten innerhalb des Themenspektrums „Armut“ auf der Makroebene<sup>13</sup>.

11 Im einzelnen sind dies das Bezirksamt Eimsbüttel, die Landesbehörden für Arbeit, Gesundheit und Soziales sowie für Schule, Jugend und Berufsbildung, die Arbeiterwohlfahrt (Landesverband Hamburg e. V.) sowie das Hilfswerk der Evangelischen Kirche (vgl. EG-Eimsbüttel [Hrsg.], Bericht der 1. Vertragsperiode, Hamburg 1990, S. 91 ff.).

12 Zur Begründung der ausgewählten regionalen Handlungsfelder und jeweiligen Projektziele vgl. EG-Eimsbüttel (Anm. 11), S. 6 ff..

13 Vgl. ausführlicher EG-Eimsbüttel (Hrsg.), Bericht der 3. Vertragsperiode, Hamburg 1992, S. 8 ff., sowie den Überblick auf S. 39 ff.

## 2. Das Münchner Projekt

Das Münchner Projekt WOHNFORUM<sup>14</sup> – dessen innovativer Handlungsansatz exemplarisch im folgenden Kapitel vorgestellt wird – ist aus unterschiedlichen anwendungsorientierten Forschungsprojekten im Bereich der lokalen Sozialpolitik hervorgegangen. Über Kontakte zu einem bereits im EG-Programm „Armut 2“ geförderten Projekt entstand die Idee, die Förderung eines Modellvorhabens im Programm „Armut 3“ zu beantragen, dessen Ziel die Umsetzung neuen sozialpolitischen Wissens in die lokale und überregionale soziale Arbeit und Wohnungspolitik sein sollte. Die Konzentration der Projektarbeit auf Möglichkeiten der wohnungspolitischen Armutsbekämpfung resultierte aus dem empirisch mehrfach belegten Tatbestand, daß in München – wie in anderen deutschen und europäischen Wachstumsregionen – die Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt einen Kernpunkt der Armutsproblematik darstellt.

Das Münchner Projekt ist als gemeinnützige GmbH organisiert, innerhalb derer die Arbeiterwohlfahrt (Kreisverband München), der Paritätische Wohlfahrtsverband (Landesverband Bayern) und der Münchner Kommunikationsverein<sup>15</sup> die Rolle der Gesellschafter und gleichzeitig einen Teil der notwendigen Komplementärförderung übernommen haben. Komplementärmittel erhält das WOHNFORUM darüber hinaus von der Landeshauptstadt München, der Forschungsgesellschaft ANStiftung, anderen Institutionen, mit denen sachbezogene Kooperationen bestehen<sup>16</sup>, sowie aus Spenden. Als weitere Unterstützung steht dem WOHNFORUM auf konzeptioneller Ebene ein wissenschaftlicher Beirat und auf stadtpolitisch-administrativer Ebene ein kommunalpolitischer Beirat zur Verfügung.

Die Aktivitäten des Münchner Projekts mit insgesamt 6,5 Stellen konzentrieren sich auf die Umsetzung von fünf bis sieben modellhaften Wohnprojekten für unterschiedliche benachteiligte Personengruppen, auf Angebote zur wohnungspolitischen Bildung sowie Forschung und Öffentlichkeitsarbeit im Bereich der wohnungspolitischen Armutsbekämpfung. Im Unterschied zum Ham-

14 Weitere Informationen über: WOHNFORUM MÜNCHEN gGmbH, Gravelottestr. 8, 8000 München 80, Tel. 089/48 20 71.

15 Hierbei handelt es sich um eine Trägerorganisation innovativer Beschäftigungsprojekte.

16 Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die Bayerische Regenbogen-Stiftung, das Arbeitsamt München, die Örtliche Arbeitsgemeinschaft Arbeit und Leben, die Friedrich-Ebert-Stiftung oder die geplante Kooperation mit der Bosch-Stiftung.

burger Projekt konzentriert sich die Arbeit des WOHNFORUM nicht auf spezifische Projektregionen. Die Wohnprojekte werden in denjenigen Teilen des Stadtgebietes verwirklicht, in denen das WOHNFORUM Zugang zu geeigneten Immobilien erhält. Jedes Wohnprojekt wird jedoch in den jeweiligen Stadtteilkontext eingebunden, indem an seiner Gestaltung – neben den möglicherweise noch in dem Anwesen wohnenden Menschen – auch vor Ort tätige Einrichtungen, Institutionen und Initiativen beteiligt werden.

### 3. Das Stuttgarter Modellprojekt

Das Modellprojekt EUREG in Stuttgart<sup>17</sup> ist aus einer im Jahr 1988 begonnenen Zusammenarbeit privater Initiativen, gemeinnütziger Gruppen und VertreterInnen lokaler Behörden hervorgegangen. Als Partnerorganisationen wirkten hier zunächst der „Bürgerverein Obertürkheim“ und die „Herzogsägmühle“ mit. Später kamen der „Verein Intertürkheim“, die „Grundschule Obertürkheim“ und die Vereinigung „Ambulante Hilfe“ als Partnerorganisationen hinzu. Die inhaltliche Arbeit konzentrierte sich auf die Projektregionen Stuttgart-West und Stuttgart-Obertürkheim. Hier sollten in den Arbeitsbereichen soziale Netzwerke, Bildung und Kultur sowie materielle Armut und Arbeitslosigkeit Unterstützungsmaßnahmen zum Abbau von Benachteiligung und Marginalisierung verwirklicht werden.

### 4. Das West-Berliner Projekt

Als innovatorische Initiative wird in der Bundesrepublik im Rahmen des EG-Programms „Armut 3“ das Projekt XENION in West-Berlin<sup>18</sup> gefördert. Die alltäglich erfahrbare Not politisch Verfolgter bewog deutsche und ausländische Fachleute der psychosozialen Arbeit im Jahr 1987 zur Gründung des Vereins XENION, der für diese spezielle Zielgruppe ein professionelles Hilfeangebot konzipieren und bereitstellen wollte. Mit Hilfe der EG-Förderung konnten im Jahr 1990 2,5 Stellen in dieser Beratungsstelle eingerichtet werden, die sich zwei PsychologInnen, eine Sozialarbeiterin und eine Verwaltungskraft teilen. Unabhängig von formellen Partnerschaftsbeziehungen kooperiert das XENION-Team mit all denjenigen Einrichtungen, Initiativen, Behör-

den oder Politikern, mit denen es in seiner praktischen Arbeit konfrontiert wird.

Die Projektaktivitäten erstrecken sich auf das gesamte Stadtgebiet von West-Berlin und umfassen neben individuellen therapeutischen und sozialen Hilfen (z. B. Beratungsgespräche, Krisenintervention, Kurz- und Langzeittherapie, Familientherapie, Gutachtenerstellung oder Sozialberatung im Asylverfahren) auch die Mitarbeit in Arbeitskreisen zur Flüchtlingspolitik, die Vernetzung hierbei engagierter Akteure, Forschung zum Thema „Interkulturelle psychosoziale Flüchtlingsarbeit“, regelmäßige Fortbildung des XENION-Teams sowie Öffentlichkeitsarbeit für Betroffene und unwissende, aber um so selbstgewissere Meinungsträger in Politik, Massenmedien und Gesellschaft.

In der Zwischenzeit ist es dem Projekt XENION – in Zusammenarbeit mit einer anderen Trägerorganisation – gelungen, seine Angebote durch ein weiteres, im EG-Programm HORIZON gefördertes Projekt zu ergänzen, in dem die Arbeitsförderung für AusländerInnen im Vordergrund steht. In Kooperation mit einem etablierten Berliner Wohnprojekt für benachteiligte Personengruppen plant XENION eine Ausdehnung seiner Aktivitäten in den Bereich der Wohnungsförderung für die Klientel der Beratungsstelle.

---

## III. Innovatives Handeln zur Armutsbekämpfung – Das Beispiel München

---

### 1. Zielsetzung

München war in den achtziger Jahren durch ein stetiges wirtschaftliches Wachstum bei gleichzeitiger Verfestigung von Armut und Marginalisierung gekennzeichnet<sup>19</sup>.

Der im Herbst 1991 veröffentlichte kommunale Armutsbericht<sup>20</sup> belegt u. a., daß in den Gemeindegrenzen dieser Stadt im Jahr 1989 122 026 Personen oder rund 10 Prozent der Stadtbevölkerung von Armut betroffen waren. Im Vergleich zum Jahr 1986 hat sich das Armutspotential in München – diesem Bericht zufolge – um 46 Prozent er-

17 Dieses Projekt hat aufgrund von Schwierigkeiten in seiner Trägerschaftskonstruktion Mitte des Jahres 1992 seine Arbeit eingestellt.

18 Weitere Informationen über: XENION – Psychotherapeutische Beratungsstelle für politisch Verfolgte, Roscher Straße 2a, 1000 Berlin 12, Tel. 030/3 23 29 33, Fax 030/3 24 85 75.

19 Vgl. Ingrid Breckner/Klaus M. Schmals, Armut im Schatten der Moderne – Soziale Differenzierungsprozesse in der Luxusmetropole München, in: dies. u. a. (Anm. 6), S. 111 ff.

20 Vgl. Landeshauptstadt München, Sozialreferat (Hrsg.), Münchner Armutsbericht '90. Beiträge zur Sozialplanung Nr. 006, München 1991.

höht. Unter den Armutsursachen kommt dem Faktor Wohnen eine besondere Bedeutung zu. Diese manifestiert sich nicht nur in steigenden Wohngeldausgaben und einem immer krasser werdenden Mangel an mietpreisgünstigem Wohnraum, sondern auch in den bereits im Jahr 1989 registrierten 16 000 obdachlosen Personen in dieser Stadt<sup>21</sup>.

Neben dem Ausmaß sozialer Notlagen in einer Kommune, die mit ihrer Schuldenlast pro Einwohner zu den Schlußlichtern unter bundesdeutschen Großstädten zählt, fordert die Vielzahl nicht wahrgenommener Handlungsoptionen Innovationen in der Sozial- und Wohnungspolitik heraus. Beispiele hierfür sind die schleppende Umsetzung langfristig kostengünstiger und bedarfsgerechter Maßnahmen in den Bereichen ambulante Altenhilfe, präventive Obdachlosenpolitik und Arbeitsförderung sowie die unökonomische Bewirtschaftung und unzureichende Nutzung kommunaler Wohnungsbestände für die Versorgung bedürftiger Bevölkerungsgruppen. An den Handlungsoptionen zugunsten einer sozialverträglichen Wohnungspolitik setzte das Konzept des WOHNFORUM an. Mit Hilfe der EG-Förderung sollten in fünf bis sieben Wohnprojekten innovative wohnungspolitische Strategien der Armutsbekämpfung entwickelt, erprobt und – soweit möglich – auf andere lokale, regionale, nationale und europäische Handlungsebenen im Wohnbereich übertragen werden. Das WOHNFORUM arbeitet in seinen Wohnprojekten

- für und mit unterschiedlichen von Armut betroffenen Nutzergruppen,
- in öffentlichen und privaten Wohnungsbeständen sowie – falls erforderlich – auch im Neubau,
- mit unterschiedlichen Finanzierungskonzepten kostensparenden, umweltverträglichen und bedarfsorientierten Bauens,
- mit sozialverträglichen Belegungsstrategien und Beteiligungsverfahren der NutzerInnen an Planungs-, Bau- und späteren Hausverwaltungsprozessen und versucht nicht zuletzt

- lokale und überregionale Akteure im Bereich der Wohnungspolitik für dieses innovative Handeln zu motivieren und zu qualifizieren sowie strukturelle Barrieren für die Umsetzung einer sozialverträglichen Wohnungspolitik im Interesse benachteiligter Bevölkerungsgruppen abzubauen.

Der innovative Charakter der Armutsbekämpfung in den Wohnprojekten des WOHNFORUM bemißt sich zum einen am Status quo des politischen, administrativen und privaten Handelns im Wohnbereich und zum anderen an alternativen Handlungsstrategien, die im In- und Ausland bereits erfolgreich erprobt worden sind. Um festzulegen, was an diesen Handlungsansätzen innovativ ist, war zunächst eine Analyse traditioneller Versorgungsstrategien benachteiligter Bevölkerungsgruppen mit Wohnraum vor Ort sowie Wissen über mögliche Alternativen erforderlich. Zu beiden Themenbereichen lagen Informationen aus den dem WOHNFORUM vorausgegangenen sozialpolitischen Forschungsprojekten in München sowie aus anderen Arbeitskontexten der AntragstellerInnen vor. Diese Informationen galt es in einem ersten Schritt zu systematisieren und – soweit möglich – zu ergänzen. Mit dem Abschluß der ersten Vertragsperiode hielt das Projekt-Team Innovationen in folgenden Bereichen der lokalen und nationalen Wohnungsversorgung für erforderlich:

- soziale Mischung von Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlich strukturierten Benachteiligungen in einer Hausgemeinschaft zur Mobilisierung und Förderung ihrer Selbsthilfekräfte anstelle monostrukturierter Wohngettos für junge, alte, obdachlose, ausländische oder alleinerziehende Menschen;
- möglichst kostengünstige Sanierung von Wohnungsbeständen anstelle des Abrisses und teuren Neubaus von Wohnraum bzw. neubauadäquater Sanierungsstandards analog dem Sozialen Wohnungsbau;
- Wahl von Finanzierungswegen für Sanierungs- und Neubaumaßnahmen sowie für die spätere Bewirtschaftung des Wohnungsbestandes, die keinen oder einen möglichst geringen Preissteigerungsmechanismus beinhalten, um für diese Zielgruppe auch langfristig niedrige Wohnkosten sicherzustellen;
- Beteiligung der Bewohnerschaft an Planungs-, Bau- und späteren Hausverwaltungsprozessen, sowohl zum Zweck der Minderung späterer Wohnkosten als auch der Sozialintegration, der

21 Vgl. ebd., S.37. Zur ausführlichen Information über den Zusammenhang von Armut und Wohnungsnot in München vgl. WOHNFORUM München (Hrsg.), Projektbericht über die dritte Vertragsperiode, München 1992, S. 2ff.; Ingrid Breckner/Klaus M. Schmals, München. Zwischen Isarbrücke und Luxuswohnung. Wohnungspolitik in der 3/4-Gesellschaft, in: Hubert Heinelt/Margit Mayer (Hrsg.), Politik in europäischen Städten, Basel u. a. (i. E.); dies., Armut und Armutsbekämpfung in einer deutschen Luxusmetropole, in: Brennpunkt Sozial (i. E.).

Qualifikation für Selbsthilfe und selbstbestimmte Alltagsgestaltung sowie zur Förderung der Identifikation mit dem Wohn- und Wohnumfeld, wodurch späterem Vandalismus und sozialen Konflikten im Wohnbereich (z. B. zwischen deutschen und ausländischen oder jüngeren und älteren BewohnerInnen) vorgebeugt werden könnte, und nicht zuletzt

- Förderung gemeinschaftlicher Wohnformen unterschiedlicher benachteiligter Personengruppen auf Wohnungs- oder Hausebene zur Unterstützung von Kommunikation und Nachbarschaftshilfe sowie zur Vermeidung einer frühzeitigen Abschiebung und Isolation alter und alleinstehender Menschen.

## 2. Die fünf Wohnprojekte: Konzeptionelle Überlegungen

Innerhalb von zwei Jahren wurden im WOHNFORUM fünf Wohnprojekte konzipiert, von denen sich zwei bereits in der Phase der Durchführung befinden. Jedes der Wohnprojekte wird in vier Arbeitsschritten verwirklicht:

In der Phase der *Projektkonzeption* werden „Vorbereitende Untersuchungen“ gemäß dem Baugesetzbuch erstellt, in denen die bautechnische und soziale Bestandsaufnahme des sanierungsbedürftigen Anwesens sowie die Entwicklung einer architektonischen und sozialen Sanierungskonzeption im Vordergrund stehen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen werden in Konzeptpapieren oder Broschüren zusammengefaßt<sup>22</sup> und dienen als Grundlage für die sich anschließende *Projektplanung*. Sie umfaßt die Entwurfplanung und Kostenberechnung, sozialplanerische Maßnahmen, die politisch-administrative Projektgenehmigung, die Ausschreibung und Vergabe von Aufträgen sowie die Unterzeichnung der notwendigen Verträge. In der dritten Phase der Wohnprojekte steht die *Ausführung der Sanierungsarbeiten* – unter Beteiligung von Fachfirmen, baulicher Selbsthilfe der Bewohner und von Arbeitsförderungsprojekten –, die Lösung individueller sozialer Probleme der künftigen BewohnerInnen (in Zusammenarbeit mit anderen sozialen Einrichtungen, Gesundheitsdiensten, Juristen und Fachinsti-

tutionen der Schuldnerberatung) sowie die vertragliche Regulierung der Überlassung von Wohnraum an die künftigen Mietparteien im Vordergrund. In der vierten Arbeitsphase konzentrieren sich die Aktivitäten auf die *soziale Baunachbetreuung*. Darunter fallen die gemeinsame Gestaltung des Wohnumfeldes, die Förderung des sozialen Zusammenlebens in der Hausgemeinschaft sowie die Konzeption und Umsetzung von Selbstverwaltungsstrategien des Anwesens.

Bei den fünf in Bearbeitung befindlichen Wohnprojekten des WOHNFORUM handelt es sich um vier sanierungsbedürftige städtische Anwesen (drei davon mit jeweils einem Vorder- und einem Rückgebäude) sowie um ein ehemaliges städtisches Anwesen, das einem sozialpsychiatrischen Dienst auf Erbpachtbasis zur Nutzung überlassen wurde. Insgesamt werden in diesen fünf Anwesen bestenfalls 4 705 m<sup>2</sup> Wohnfläche und 327 m<sup>2</sup> Nutzfläche kostengünstig saniert bzw. neu gebaut. Von der angegebenen Gesamtwohnfläche entstehen 23 Prozent (= 1 102 m<sup>2</sup>) als zusätzliche Wohnfläche infolge des Ausbaus von Dachgeschossen oder der Rückumwandlung von Gewerbe- in Wohnraum. Während zwei der in Bearbeitung befindlichen Anwesen – trotz der großen Wohnungsnot in München – zum Teil schon mehrere Jahre leerstanden, handelt es sich bei den verbleibenden drei Anwesen um teilbewohnte Objekte.

In allen Anwesen erfolgt die Belegung nach dem Prinzip der sozialen Mischung von Personengruppen mit unterschiedlichen Benachteiligungen, wobei die ansässige Bewohnerschaft, die kein Umzugsinteresse äußert, in die Belegungsplanung jeweils einbezogen wird. Da es sich um städtischen Wohnraum handelt, findet die Belegungsplanung in – teilweise durch Interessenkonflikte erschwerten – Absprachen mit dem örtlichen Wohnungsamt statt. Hier müssen innovative Belegungskonzepte erst plausibel gemacht, begründet und mit den für die Belegung städtischen Wohnraums geltenden Stadtratsbeschlüssen abgestimmt werden. Diese schwierigen Aushandlungsprozesse wirken sich – zumal wenn sie amtlicherseits erst in der Phase der Sanierungspraxis verbindlich werden – negativ auf die Motivation der Bewohnerschaft für die Mitwirkung an Planungs- und Bauprozessen aus, weil keine Klarheit darüber besteht, wer als künftiger Bewohnerhaushalt amtlich akzeptiert wird. Neben diesen zeitlichen Restriktionen setzen die geltenden Belegungskriterien auch der Armutsprävention sehr enge Grenzen, die im Rahmen eines innovativen Modellprojekts – nach den bisherigen Erfahrungen – nur bedingt aufgeweicht werden konnten.

<sup>22</sup> Vgl. WOHNFORUM München (Hrsg.), Orleansstraße 65a – ein Wohnprojekt der WOHNFORUM München gGmbH. Konzept, München 1990; dies. (Hrsg.), Vorbereitende Untersuchung Brudermühlstraße 10, München 1991; dies. (Hrsg.), Vorbereitende Untersuchung Eversbuschstraße 155, München 1991; dies. (Hrsg.), Vorbereitende Untersuchung Müllerstraße 16 + 16a, München 1992; sowie die noch unveröffentlichten Konzeptpapiere für das Wohnprojekt Plattlingerstraße 32.

Die Auswahl interessierter Bewohnergruppen nach dem Prinzip der sozialen Mischung (sei es aus der ansässigen Bewohnerschaft, sei es aus neuen InteressentInnen), Belegungsverhandlungen mit dem Wohnungsamt, die Qualifizierung für die Beteiligung an Planungs-, Bau- und späteren Hausverwaltungsprozessen, die Einleitung notwendiger individueller Hilfen sowie die Konzeption und Organisation der Bewohner-Selbsthilfe gehören in den Wohnprojekten des WOHNFORUM zum Aufgabenfeld von zwei Sozialpädagoginnen. Während die eine – in Zusammenarbeit mit den Betroffenen und den ArchitektInnen – die soziale Konzeption der Wohnprojekte erstellt, übernimmt die andere die soziale Bau- und Baunachbetreuung. Im Vergleich zu herkömmlichen Sanierungs- und Neubauverfahren handelt es sich hierbei um Novitäten. Soziale Überlegungen haben in der Wohnungsversorgung nur einen begrenzten Stellenwert. Sie fließen in den seltensten Fällen in Entscheidungsprozesse über Wohnungsgrundrisse und Finanzierungswege ein, wobei Bewohnerinteressen meist unberücksichtigt bleiben. Soziale Arbeit im engeren Sinne beginnt in der Regel erst bei der Belegung schlüsselfertigen Wohnraums und setzt sich fort als Krisenintervention im Prozeß der Regulierung von sozialen Konflikten, die u.a. aus nicht stattgefundenen sozialen Vorüberlegungen und Begleitmaßnahmen resultieren.

### 3. Das Wohnprojekt Orleansstraße: Ergebnisse

Nimmt man das im Herbst 1990 begonnene und in einem Teilbereich (Sanierung) nun kurz vor seinem Abschluß stehende erste Wohnprojekt des WOHNFORUM in der Orleansstraße 65a genauer ins Blickfeld, so zeichnen sich hinsichtlich der angestrebten Innovationen die folgenden Ergebnisse ab:

#### a) Soziale Mischung und neue Wohnformen

Die Bewohnerschaft des sanierten Wohnraums (insgesamt 18 Wohneinheiten auf ca. 1300 m<sup>2</sup>)<sup>23</sup> setzt sich zusammen aus 47 Personen, die unterschiedlichen sozialen und Altersgruppen angehören. Die insgesamt 18 Haushalte, die hinsichtlich ihres Einkommens sozialwohnungsberechtigt und damit nach EG-Definition „einkommensarm“

<sup>23</sup> Die Genehmigung für den Ausbau der Dachgeschosse wurde erst im Sommer 1992 erteilt, so daß mit diesen Arbeiten erst im Herbst 1992 begonnen werden kann. Hier entstehen nochmals vier Wohneinheiten auf 287 m<sup>2</sup>, die ebenfalls nach dem Prinzip der sozialen Mischung, aber aufgrund geringfügig veränderter Belegungskriterien vergeben werden.

sind, setzen sich zusammen aus: sieben Haushalten von Alleinerziehenden (sieben weibliche Erwachsene und zehn Kinder), drei ausländischen Familien (sechs Erwachsene und acht Kinder), einem Pflegehaushalt (eine Schwerbehinderte mit ihrer Pflegerin), zwei alleinstehenden ausländischen Rentnerinnen, einer alleinstehenden deutschen Frau und einem alleinstehenden ehemaligen Altmietter sowie aus drei, nach dem neuen Kinder- und Jugendhilfe-Gesetz (KJHG) betreuten Wohngemeinschaften für insgesamt zehn benachteiligte Jugendliche, die sich in Maßnahmen zur Arbeitsförderung befinden. Zwei künftige Bewohnerhaushalte lebten vor ihrer Mitwirkung am Wohnprojekt Orleansstraße als Obdachlose in von der Kommune finanzierten Pensionen. Den in die Wohngemeinschaften einziehenden Jugendlichen attestiert das Jugendamt im Einzelfall den Bedarf an Wohnhilfen nach dem KJHG. Die verbleibenden elf Haushalte sind von Obdachlosigkeit bedroht oder leben in Wohnungen, die entweder zu klein oder gesundheitlich belastend oder in einem diskriminierenden sozialen Umfeld angesiedelt sind.

Aufgrund der Belegungskriterien konnten geplante Wohngemeinschaften nicht verwirklicht werden. Dies waren zum einen Wohngemeinschaften älterer Frauen, die auf diese Weise der Isolation im Alter vorbeugen wollten, und zum anderen Wohngemeinschaften von Jugendlichen. In beiden Fällen erfüllten einzelne Mitglieder die Belegungskriterien nicht. Ein Austausch gegen andere Personen war nicht möglich, weil – im Ergebnis eines längeren sozialen Prozesses – bestimmte Personen zusammen wohnen wollten. Die betreuten Wohngemeinschaften für Jugendliche stellen eine notwendige Kompromißlösung dar, um diese Altersgruppe – die die Belegungskriterien aufgrund ihrer Lebensweise und sozialen Situation in den seltensten Fällen erfüllt – überhaupt an dem Wohnprojekt beteiligen zu können.

#### b) Beteiligung der Anwohner an Planungs- und Bauprozessen

Seit Beginn des Wohnprojekts Orleansstraße haben insgesamt mehr als 40 BewohnerInnen-Sitzungen und zusätzliche Gespräche mit den VertreterInnen von Projekten und Initiativen stattgefunden, über die sich die InteressentInnen an das WOHNFORUM gewandt hatten. Da es im Verlauf des Wohnprojekts – aufgrund politisch-administrativer Eingriffe in die Belegung – eine erhebliche Fluktuation in der interessierten Bewohner-

schaft gegeben hat<sup>24</sup>, mußten viele Dinge mehrfach erklärt und Enttäuschungen der von der Teilnahme ausgeschlossenen BewohnerInnen verarbeitet werden. Aus diesen Erfahrungen zog das WOHNFORUM-Team die Schlußfolgerung, in weiteren Wohnprojekten Belegungsverhandlungen möglichst schon zu Beginn des Planungsprozesses einzuleiten und zügig verbindlich abzuschließen, damit diejenigen BewohnerInnen, die sich an der Planung beteiligen, auch die Gewißheit haben, später in das Anwesen einziehen zu können. An der baulichen Selbsthilfe im Innenausbau haben sich die künftigen Bewohnerhaushalte in sehr unterschiedlichem Umfang beteiligt. 10 Prozent der Kosten des Innenausbaus waren als Eigenleistung kalkuliert. Hiervon wurden etwa 10 Prozent abgeleistet. Der genaue Umfang, die Motive und die – wirtschaftlichen bzw. sozialen – Effekte der Selbsthilfe werden in einem Abschlußbericht über das Wohnprojekt Orleansstraße einer genaueren Analyse unterzogen, um die weiteren Wohnprojekte in bezug auf Selbsthilfe realistisch planen zu können.

#### c) Niedrige Sanierungskosten

Gemäß der vorliegenden vorläufigen Abrechnung der durchgeführten Sanierungsmaßnahmen lagen die Kosten bei 1 602,37 DM pro Quadratmeter. Hiervon wurden 85 Prozent von der Stadt München als Eigentümerin und 15 Prozent aus den Projektmantelkosten des WOHNFORUM aufgebracht. Die bisher billigste Sanierung eines vergleichbaren städtischen Anwesens verursachte Quadratmeterkosten von 2 900,- DM, was immer noch deutlich billiger ist, als die bei etwa 3 700,- DM pro Quadratmeter liegenden Neubaukosten für ein vergleichbares Objekt oder die Orientierung an den Standards des Sozialen Wohnungsbaus, die mit etwa 4 000,- zu Buche schlagen würden<sup>25</sup>. Die erhebliche Kostendämpfung im Wohnprojekt Orleansstraße ist im wesentlichen bedingt durch den weitgehenden Verzicht auf Grundrißveränderungen sowie den Erhalt aller gebrauchsfähigen Teile des Hauses, die u. a. auch die

attraktive Altbauqualität solcher Wohnobjekte ausmachen (z. B. Treppenhaus, Tür- und Fensterstöcke oder Parkettböden). Im Bereich der Grundinstandsetzung des Anwesens (Wasser, Abwasser, Elektroinstallation, Heizung, Dachsanierung oder Trockenlegung des Kellers) sowie im sanitären Ausbaustandard wurden ökologische Maßnahmen – soweit möglich – durchgeführt und auf jegliche qualitätsmindernde Sparmaßnahmen verzichtet.

#### d) Vernetzung von Wohnungs- und Arbeitsförderung

Neben der Beteiligung von Arbeitsförderungsprojekten im Innenausbau des Anwesens Orleansstraße konnte das WOHNFORUM im Sommer 1991 zwei eigene Maßnahmen der Arbeitsförderung durchführen: Hierbei handelt es sich zum einen um eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für einen künftigen Bewohner, der handwerkliche und Koordinationstätigkeiten auf der Baustelle erledigt, sowie um einen Lohnkostenzuschuß für eine ältere Arbeitnehmerin, die im Projekt schwerpunktmäßig mit der Buchhaltung betraut ist. Nicht verwirklichen ließ sich – aufgrund der zeitlich sehr schwer kalkulierbaren Planungsprozesse – die Einrichtung eines eigenen Beschäftigungsprojekts zur Qualifizierung bzw. Wiedereingliederung von Arbeitslosen in Bauberufe.

#### e) Niedrige Mietkosten und Chancen für eine gemeinschaftliche Hausverwaltung

Die Mieten im sanierten Anwesen Orleansstraße betragen 8,38 DM pro Quadratmeter Wohnraum zuzüglich der Betriebs- und Heizkosten. Diese Mieten wurden von der Landeshauptstadt München nach dem geltenden Mietspiegel festgelegt, um die TeilnehmerInnen an diesem Wohnprojekt gegenüber anderen BewohnerInnen städtischen Wohnraums nicht zu bevorzugen. Wäre der Mietpreis auf der Grundlage der Sanierungskosten errechnet worden, hätten die BewohnerInnen nur 7,29 DM sowie die anteiligen Betriebs- und Heizkosten pro Quadratmeter bezahlen müssen. Geleistete Selbsthilfe im Innenausbau sollte sich – dem Konzept nach – mietpreismindernd auswirken.

Da die Abrechnung der Selbsthilfeaktivitäten noch nicht abgeschlossen ist, läßt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht sagen, wie viele Haushalte ihre Mietkosten durch welchen Umfang an Selbsthilfe in welcher Größenordnung gemindert haben. Die Voraussetzungen für die Förderung späterer Selbstverwaltungsprozesse des Wohnraums sind insofern geschaffen worden, als dem WOHNFORUM das Anwesen von der Stadt München für

24 Von den ursprünglich interessierten und teilweise auch aktiv an der Planung beteiligten Bewohnern wurden 24 Haushalte von der Landeshauptstadt München nicht akzeptiert. Gründe hierfür waren in 16 Fällen die politische Ausgrenzung wegen der vorhergehenden Besetzung des Anwesens und in acht Fällen die Nichterfüllung der mit dem Wohnungsamt ausgehandelten Belegungskriterien. Weitere zehn Haushalte hatten sich selbst aus dem Wohnprojekt zurückgezogen, weil sich ihre Lebenssituation in der Zwischenzeit geändert hatte.

25 Vgl. Thomas Münster, Mit einfachen Standards muster-gültig saniert, in: Süddeutsche Zeitung vom 12./13. September 1992, S. 17.

zehn Jahre als Generalmieter überlassen wurde. Nach welcher Konzeption und in welchem Umfang sich die Bewohnerschaft an der Verwaltung des Anwesens beteiligen wird, bleibt nach Abschluß des Dachgeschoßbaus und der damit beendeten Belegung im Rahmen der sozialen Bau(nach)betreuung zu klären.

#### f) *Multidimensionalität der Armutsbekämpfung*

Parallel zur kostengünstigen Sanierung städtischer Wohnbausubstanz unter Beteiligung der künftigen BewohnerInnen sind unterschiedliche Ebenen der Armutsbekämpfung innerhalb des Wohnprojekts Orleansstraße hervorzuheben. Zum einen fand bei den beteiligten BewohnerInnen – je nach Bedarf und gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit anderen sozialen Einrichtungen und Fachleuten – Schuldenabbau, Beantragung von Sozialleistungen, Klärung sozialer Konfliktsituationen, Qualifizierungsschritte für die selbständige Gestaltung von Wohnraum und Wohnumfeld, Arbeitsförderung und unterschiedliche sozialintegrative Aktivitäten innerhalb der künftigen Hausgemeinschaft statt. Zum anderen wurde auf der Ebene der lokal und überregional für Sozial- und Wohnungspolitik verantwortlichen PolitikerInnen und Verwaltungsfachleute mittels wohnungspolitischer Fachgespräche, Vorträgen, Publikationen und Rundfunkbeiträgen sowie im Rahmen von Forschungsprozessen und Kooperationsbeziehungen auf die innovativen Gehalte des EG-Modellprojekts aufmerksam gemacht. Unter anderem diesen Aktivitäten ist es zu verdanken, daß sich in anderen deutschen Städten – z. B. in Offenbach, Hamm, Dortmund, Dessau, Wuppertal oder Weimar – sowie im Ausland (z. B. in Kopenhagen und Aalborg) Überlegungen und Initiativen zur Umsetzung vergleichbarer Handlungsansätze entwickelten. In Weimar ist es gelungen, auf dem Weg fachlicher Beratung die Förderung eines weiteren EG-Projekts im Bereich der wohnungspolitischen Armutsbekämpfung zu unterstützen.

Die genannten Aktivitäten dienen der sukzessiven Verbreitung positiver Erfahrungen aus den Wohnprojekten des WOHNFORUM, weil deren Innovationsgehalt beschränkt bleibt, wenn er sich lediglich in den Maßnahmen dieses Modellprojekts dokumentiert. Gleichzeitig versuchen MitarbeiterInnen des WOHNFORUM durch Publikationen, Forschungsprozesse und die Teilnahme an Tagungen auch zum Abbau struktureller Barrieren für die Verwirklichung solcher Handlungsansätze beizutragen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Systematisierung und empirische Fundierung der Kritik am System des Sozialen

Wohnungsbaus sowie die Verdeutlichung der kostentreibenden Effekte einer bloßen Verwaltung sozialer Notlagen anstatt ihrer ursachenorientierten und präventiven Bekämpfung.

---

### IV. „Armut 3“: Chancen und Verbesserungsmöglichkeiten

---

Stellt man die eingangs erläuterten Programmziele den ersten Erfahrungen in einem ausgewählten Modellprojekt gegenüber, so werden einige veränderungswürdige Aspekte deutlich:

- Die Vernetzung unterschiedlicher EG-Maßnahmen für benachteiligte Haushalte ist sowohl auf der Ebene der Information als auch auf der der Abwicklung noch sehr kompliziert und läßt sich deshalb im Rahmen eines laufenden Projekts, das unter hohem sachlichem Erfolgsdruck steht, nur schwer verwirklichen.
- Praktische Armutsprävention stößt an eine Vielzahl struktureller Grenzen, sei es im System der sozialen Sicherung und der Wohnungsbauförderung oder sei es in der uneingeschränkt geltenden kapitalistischen Verwertungslogik von Boden<sup>26</sup>. Um in der Umsetzung armutspräventiver Maßnahmen voranzukommen, wäre eine engere Zusammenarbeit zwischen europäischen Institutionen und nationalen Fachministerien bzw. Regierungen erforderlich. So könnte verdeutlicht werden, daß Nachlässigkeit im Bereich der strukturellen Armutsprävention langfristig sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene gefährliche soziale und systemische Desintegrationsprozesse auslösen kann.
- Die Multidimensionalität der Armutsbekämpfung wird in den geförderten Projekten weitgehend als Vielfalt von Aktionen für und mit einem breiten Zielgruppenspektrum verwirklicht. Darin ist – wie dies auch im letzten Tätigkeitsbericht der Zentralstelle angemerkt

---

<sup>26</sup> Die in Ballungsgebieten überdurchschnittlich hohen Grundstückspreise erzeugen auf dem Bodenmarkt einen nahezu ungesteuerten Spekulationsdruck, dem zur Zeit (z. B. in der Zweckentfremdungsvariante „Abriß und verdichtete Neubebauung mit Luxuswohnraum oder Gewerbe“) eine unermesslich große Zahl preiswerten Wohnraums zum Opfer fällt. Die Geldstrafen, die Kommunen in Fällen illegaler Zweckentfremdung verhängen können, sind lächerlich gering im Vergleich zu den Profiten, die die verwertungsorientierte Neubebauung der Grundstücke abwirft.

wurde<sup>27</sup> – die Gefahr der Zersplitterung von Aktivitäten angelegt. Ihr wäre u. a. durch eine stärkere Annäherung systemischen und lebensweltlichen Handelns oder von Theorie und Praxis innerhalb von „Armut 3“ vorzubeugen. Eine intensivere und sachbezogene Zusammenarbeit zwischen wissenschaftlicher Armutsforschung und praktischer Projektarbeit böte zudem eine Chance, wenigstens die Konturen des noch in so weiter Ferne liegenden „Sozialstaates Europa“<sup>28</sup> kenntlich zu machen.

Aus der lokalen Perspektive des Münchner Modellprojekts bleibt abschließend festzustellen, daß

---

27 Vgl. EG-Kommission, Generaldirektion V (Hrsg.), Tätigkeitsbericht vorgelegt von der Zentralstelle, Lille 1991, S. 34.

28 Vgl. Stephan Leibfried, Europäische Integration zwischen Marktbürger und Marktfreiheit, Teil I und II, in: Frankfurter Rundschau vom 3. August 1992, S. 7, und vom 4. August 1992, S. 7.

es ohne EG-Förderung mit Sicherheit noch lange Zeit gedauert hätte, den in anderen bundesdeutschen Großstädten schon erfolgreich praktizierten Handlungsansatz behutsamer Stadterneuerung für benachteiligte Bevölkerungsgruppen umzusetzen und – trotz der restriktiven politischen Bedingungen<sup>29</sup> – durch neue praktische Erfahrungen und konzeptionelle Elemente zu erweitern. Außerdem hat die durch moderne Kommunikationstechnik und Erfahrungsaustausch ermöglichte internationale Einbettung des Projekts zu einem besseren Verständnis unterschiedlicher sozialpolitischer Problemlagen in Europa sowie zu einem Abbau von Barrieren für die Entwicklung kollektiver und gleichermaßen bedarfsgerechter Lösungsversuche beigetragen.

---

29 Vgl. Ingrid Breckner, WOHNFORUM MÜNCHEN gGmbH: Balanceakte im Dickicht widersprüchlicher sozialpolitischer Interessen. Ein Evaluationsbericht. Hrsg. vom WOHNFORUM MÜNCHEN, München 1991, S. 72 ff.

## **Peter Krause: Einkommensarmut in der Bundesrepublik Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/92, S. 3–17.

Ausgehend von dem Konzept der relativen Armutsmessung und unter Berücksichtigung der schrittweisen Angleichung der Lebensbedingungen in den alten und neuen Bundesländern werden empirische Ergebnisse zur Betroffenheit von Armut sowie zu deren Dauer und Ausmaß für die Zeit zwischen 1984 und 1991 in Westdeutschland und zwischen 1990 und 1992 in Ostdeutschland vergleichend präsentiert.

In Westdeutschland waren etwa 7 Prozent der Bevölkerung jährlich von Armut betroffen, etwa 15 Prozent im Drei-Jahres-Zeitraum und etwa 22 Prozent im Acht-Jahres-Zeitraum zwischen 1984 und 1991. In Ostdeutschland hat sich das Ausmaß der Armut – ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau im Jahre 1990 – deutlich erhöht. Es liegt auf der Basis vorläufiger Berechnungen für das Jahr 1992 gegenwärtig mit 5,6 Prozent noch knapp unter dem westdeutschen Niveau. Im Drei-Jahres-Zeitraum zwischen 1990 und 1992 waren hier 11 Prozent der Gesamtbevölkerung mindestens einmal von Armut betroffen.

Die durchschnittlichen Arbeits- und Renteneinkommen der Armen liegen in Westdeutschland bei knapp 60 bzw. knapp 50 Prozent der entsprechenden Durchschnittseinkommen. In Ostdeutschland sind die Arbeits-einkommen der Armen von 75 auf 62 Prozent der Nettoverdienste gesunken. Aufgrund des sehr geringen allgemeinen Leistungsumfanges der Altersrenten noch vor 1990 liegen diese Einkommen bei den Armen mit etwa 80 Prozent noch relativ nahe bei den durchschnittlichen Renteneinkommen.

Die durchschnittliche Mietbelastung in Westdeutschland liegt bei etwa 20 Prozent der verfügbaren Einkommen der Privathaushalte. Arme müssen etwa ein Drittel ihres Einkommens für Mietleistungen aufwenden. In Ostdeutschland ist die mittlere Mietbelastung zwischen 1990 und 1992 von 4 auf 13 Prozent gestiegen. Die Mietbelastung der Armen hat sich im selben Zeitraum von 8 auf 23 Prozent erhöht und liegt gegenwärtig damit bereits über der Durchschnittsbelastung in Westdeutschland.

Des Weiteren werden die Armutsquoten für unterschiedliche sozio-demographische Gruppen und Phasen nach Haushaltstyp und Lebenszyklus für West- und Ostdeutschland vergleichend dargestellt. Die Einkommenssituation wie auch das Leben insgesamt wird von Armen erwartungsgemäß deutlich schlechter bewertet als im Bevölkerungsdurchschnitt.

## **Gerd Iben: Armut und Wohnungsnot in der Bundesrepublik Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/92, S. 19–29.

Der Beitrag befaßt sich zuerst mit einer Definition von Armut und weist nach, daß Armut kaum wissenschaftlich bestimmbar ist, sondern – als politischer Begriff – mit der Bereitschaft einer Gesellschaft zur Verteilung ihres Reichtums und zur sozialen Gerechtigkeit zusammenhängt. Die absolute Armut der Dritten Welt ist zwar in den Industriestaaten in aller Regel nicht anzutreffen, doch ist die relative Armut in einer reichen Gesellschaft wegen der damit verbundenen Diskriminierung und Isolierung nicht leichter zu ertragen. Sie läßt sich als Einkommensarmut in Beziehung zum Durchschnittseinkommen beziffern und wird meist mit der Sozialhilfeschwelle gleichgesetzt, die bei etwa 40 Prozent des Durchschnittseinkommens liegt. Uns geht es aber nicht nur um das Einkommen, sondern um ein sogenanntes Lebenslagenkonzept, das Armut in all ihren Auswirkungen auf die Lebensgestaltung zu beschreiben sucht. Außerdem werden Beziehungen zur Sozial-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Finanzpolitik sowie zum Normensystem hergestellt.

Der zweite Teil des Beitrags ist der Wohnungsnot gewidmet, die in engem Zusammenhang mit niedrigem Einkommen steht. Ihre Entstehung wird auf demographische, politische, wirtschaftliche und persönliche Ursachen hin untersucht, wobei den letzteren das geringste Gewicht zukommt. Die Spekulation auf den sich selbst steuernden Markt und der Verzicht auf die immer notwendige soziale Steuerung des Marktes sowie erhebliche Wanderungsbewegungen haben den Wohnungsmarkt nicht nur für die sozial benachteiligten Schichten, sondern inzwischen auch für Mittelschichtangehörige nahezu zerstört. Inzwischen sind die steigenden Mieten ein wesentlicher Grund für den Abstieg vieler Familien in Armut – vor allem in Ballungsräumen. Im Schlußteil geht es um die Frage der Gegensteuerung durch Wohnraumsicherung und Vermeidung von Obdachlosigkeit.

## **Thomas Specht-Kittler: Obdachlosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/92, S. 31–41.

Die Zahl der von Obdachlosigkeit betroffenen Menschen in der Bundesrepublik Deutschland wird auf eine Million geschätzt und sie nimmt infolge der Wohnungsnot weiter zu. Die Spaltung der Wohnraumversorgung in einen Unterkunftsmarkt mit unzureichender Wohnqualität und in den normalen Wohnungsmarkt ist Kennzeichen einer neuen Wohnungsnot bei gleichzeitigem Wohnungswohlstand.

Immer mehr Menschen, die als „Wohnungsnotfälle“ bezeichnet werden können, werden nicht nur unzureichend mit Wohnraum versorgt, sondern auch sozial ausgegrenzt. Dies birgt die Gefahr einer langfristigen sozialen Desintegration in sich, die durch zwangsgemeinschaftliche Wohnformen, sozialräumliche Isolation, Abkoppelung von Infrastruktur und die Beschränkung bürgerlicher Freiheitsrechte gekennzeichnet ist.

Die Sozialarbeit ist überfordert, weil sie aufgrund der Krise des Wohnungsbaus und des Wohnungsmarktes keine Wohnungen mehr zur Verfügung hat, mit denen sie wohnungslose Menschen versorgen könnte. Der Beitrag beschreibt die Grenzen und Schwächen gegenwärtiger Hilfsmaßnahmen für wohnungslose Menschen.

Abschließend werden einige neue Leitlinien für eine Politik gegen die Wohnungsnot dargestellt. Eine solche Politik muß darauf gerichtet sein, die Spaltung des Wohnraumversorgungsmarktes in Unterkunfts- und Wohnungsmarkt zu beseitigen. Dies sollte durch ein Recht auf Wohnen in der Verfassung, neue Förderinstrumente in der Wohnungspolitik und die Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung erreicht werden. Ohne durchgreifende Gegenmaßnahmen wird die Anzahl der Wohnungsnotfälle explosiv weiter steigen und soziale Konflikte bis hin zu offener Gewalt werden zunehmen. In der Folge wird sich nicht nur die Spaltung des Sozialstaats (Zwei-Drittel-Gesellschaft) auch in Gestalt der Wohnungsarmut sichtbar verfestigen, sondern die Substanz des Sozialstaates selbst steht zur Disposition.

## **Ingrid Breckner: Innovative Strategien der Armutsbekämpfung mit Hilfe der EG in der Bundesrepublik Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/92, S. 43–52.

Der vierteilige Beitrag beginnt mit einer Kurzdarstellung der Vorgeschichte, der Ziele und Inhalte des dritten EG-Programms zur Eingliederung benachteiligter Bevölkerungsgruppen – kurz „Armut 3“ genannt. Anschließend wird anhand der geförderten Maßnahmen – das Hamburger EG-Projekt, das Münchner Projekt WOHNFORUM, das Stuttgarter Modellprojekt EUREG und das Projekt XENION in West-Berlin – ein Einblick in die strukturelle, konzeptionelle und praktische Umsetzung dieses europäischen Förderprogramms in der Bundesrepublik Deutschland gegeben. Im dritten Teil werden die innovativen Handlungsansätze im Bereich der wohnungspolitischen Armutsbekämpfung am Beispiel des Modellprojektes WOHNFORUM München diskutiert. Die Verwirklichung der fünf unterschiedlich weit entwickelten Wohnprojekte des WOHNFORUM erfolgt in vier Arbeitsschritten: Projektkonzeption, Projektplanung, Ausführung der Sanierungsarbeiten und soziale Baunachbetreuung. Anhand des kurz vor seinem Abschluß stehenden ersten Wohnprojektes Orleansstraße 65a werden hinsichtlich der angestrebten Innovationen erste Ergebnisse präsentiert. Der Schlußteil des Beitrages beinhaltet den Versuch einer ersten Zwischenbilanz der Erfahrungen mit dem EG-Programm „Armut 3“ aus der Projektperspektive.

# Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem  
Inhaltsverzeichnis

*nur* **25,- DM**

zuzügl. Versandkosten pro Jahrgang

*neu*

**1991**

Jetzt bestellen!



*Frühere Jahrgänge sind  
inzwischen leider vergriffen!*



Bundeszentrale  
für politische  
Bildung

Bestell- **Das Parlament**, Vertriebsabteilung  
Adresse: Fleischstraße 62-65, D-5500 Trier