

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Richard Hauser

Die Entwicklung der Einkommensverteilung  
und der Einkommensarmut  
in den alten und neuen Bundesländern

Lutz Leisering

Eine Frage der Gerechtigkeit  
Armut und Reichtum in Deutschland

Werner Hübinger

Prekärer Wohlstand

Spaltet eine Wohlstandsschwelle die Gesellschaft?

Udo Neumann

Verdeckte Armut

in der Bundesrepublik Deutschland

Begriff und empirische Ergebnisse für die Jahre 1983 bis 1995

Christian Palentien/Andreas Klocke/Klaus Hurrelmann

Armut im Kindes- und Jugendalter

B 18/99

30. April 1999

Richard Hauser, Dr. oec. publ., geb. 1936; 1974–1977 o. Prof. an der Technischen Universität Berlin; seit 1977 Professor für Sozialpolitik am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Helga Cremer-Schäfer u. Udo Nouvertné) *Arme unter uns: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung*, 2 Bde., Freiburg 1993; (zus. mit Werner Hübinger) *Ziele und Möglichkeiten einer sozialen Grundsicherung*, Baden-Baden 1996.

Lutz Leisering, Ph. D. (Econ.), Dipl.-Math., Dipl.-Soz., geb. 1953; Privatdozent für Soziologie und Sozialpolitik an der Universität Bremen.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Robert Walker) *The Dynamics of Modern Society, Poverty, Policy and Welfare*, Bristol 1998; (zus. mit Stephan Leibfried) *Time and Poverty in Western Welfare States. United Germany in Perspective*, Cambridge 1999 (i. E.).

Werner Hübinger, Dr. phil., geb. 1957; geschäftsführender Gesellschafter des Instituts für Sozialberichterstattung und Lebenslagenforschung – ISL – Frankfurt am Main.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Richard Hauser) *Die Caritas-Armutsuntersuchung. Eine Bilanz*, Freiburg 1995; *Prekärer Wohlstand. Neue Befunde zu Armut und sozialer Ungleichheit*, Freiburg 1996; (zus. mit Udo Neumann) *Menschen im Schatten. Lebenslagen in den neuen Bundesländern*, Freiburg 1998.

Udo Neumann, Dipl.-Soz., geb. 1961; Geschäftsführer des Instituts für Sozialberichterstattung und Lebenslagenforschung – ISL – in Frankfurt am Main.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Markus Hertz) *Verdeckte Armut in Deutschland*, Forschungsbericht im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Frankfurt am Main 1998; (zus. mit Werner Hübinger) *Menschen im Schatten. Lebenslagen in den neuen Bundesländern*, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V./Deutscher Caritasverband e.V. (Hrsg.), Freiburg im Breisgau 1998.

Christian Palentien, Dr. PH., Dipl.-Päd., geb. 1971; wissenschaftlicher Assistent an der Fakultät für Pädagogik der Universität Bielefeld.

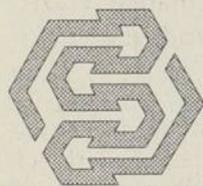
Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Jürgen Mansel) *Vererbung von Statuspositionen. Eine Legende aus vergangenen Zeiten?*, in: Peter A. Berger/Michael Vester (Hrsg.), *Alte und neue soziale Ungleichheiten in postindustriellen Gesellschaften*, Opladen 1998.

Andreas Klocke, Dr. rer. soz., geb. 1958; Arbeitsbereichsleiter am Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Klaus Hurrelmann) *Kinder und Jugendliche in Armut. Umfang, Auswirkungen und Konsequenzen*, Opladen 1998.

Klaus Hurrelmann, Dr. rer. pol., geb. 1944; Professor für Jugend- und Gesundheitsforschung sowie Direktor des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik an der Universität Bielefeld.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Andreas Klocke) *Kinder und Jugendliche in Armut. Umfang, Auswirkungen und Konsequenzen*, Opladen 1998.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: [ag2@bpb.de](mailto:ag2@bpb.de)

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

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

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

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Die Entwicklung der Einkommensverteilung und der Einkommensarmut in den alten und neuen Bundesländern

## I. Zur Einführung

Die verteilungspolitische Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland hat in den letzten Jahren an Schärfe zugenommen. Dies zeigt sich bei Vorschlägen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, bei den Lohnverhandlungen, bei Reformvorschlägen im Bereich der direkten Besteuerung und auch bei Überlegungen über einen Umbau des Sozialstaats. Es zeigt sich aber auch, wenn über weitere Hilfen für die neuen Bundesländer diskutiert wird; denn es ist kaum zu bestreiten, daß die den neuen Bundesländern seit der Wiedervereinigung gewährten Hilfen zu einem starken Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Sozialleistungsquote geführt haben<sup>1</sup>. Zwei Vorgänge sind dabei allerdings auseinanderzuhalten: erstens der Wechsel von einem sozialistisch-planwirtschaftlichen Wirtschaftssystem zu einer Marktwirtschaft mit starker sozialpolitischer Komponente, wie er auch in anderen ehemals sozialistischen Ländern stattgefunden hat (diesem Systemwechsel ist vor allem der Zusammenbruch vieler auf dem Weltmarkt nicht konkurrenzfähiger Industriezweige und der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit mit entsprechenden Einkommensausfällen zuzuschreiben); und zweitens der Beitritt der DDR zur wirtschaftlich wesentlich besser gestellten alten Bundesrepublik, der mit den genannten Hilfezahlungen unterstützt wurde<sup>2</sup>. Hierdurch wurde der Übergang erleichtert, und es wurden die mit dem Systemwechsel verbundenen verteilungsmäßigen Turbulenzen wesentlich gemildert<sup>3</sup>. Beide Vorgänge wirken sich auf die perso-

nelle Verteilung der Nettoeinkommen aus, und zwar in den neuen Bundesländern stärker als in den alten; aber man kann sie nicht analytisch trennen, sondern nur ihren Gesamteffekt beobachten. Unter Nettoeinkommen wird dabei das gesamte durch Erwerbstätigkeit und durch Kapitalbesitz erzielte Markteinkommen zuzüglich aller Sozialleistungen und abzüglich direkter persönlicher Steuern und Sozialabgaben verstanden.

Im folgenden wird zunächst die Entwicklung der personellen Verteilung der Nettoeinkommen in den alten Bundesländern von 1973, dem letzten Jahr mit Vollbeschäftigung, bis 1988, dem letzten Jahr, bevor die Mauer fiel, in einem knappen Überblick beschrieben. Hieran schließt sich dann eine detailliertere Analyse der Verteilungsentwicklung in West- und Ostdeutschland im Zeitraum von 1991 bis 1995 an. Abschließend werden einige Vermutungen über künftige Entwicklungstendenzen angedeutet.

Als Datenquellen liegen der folgenden Darstellung für die Jahre von 1973 bis 1988 die vom Statistischen Bundesamt in fünfjährigem Abstand erhobenen Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS)<sup>4</sup> und für die Jahre 1991 bis 1995 das Sozio-ökonomische Panel (SOEP)<sup>5</sup> zugrunde, das kurz vor der Währungsunion auf die damalige DDR ausgedehnt werden konnte. Während die EVS

und Steuerbegünstigungen direkt an Haushalte. Ein weiterer Teil ging im Rahmen des Finanzausgleichs an öffentliche Gebietskörperschaften zur Finanzierung des Nachholbedarfs bei der Infrastruktur. Auf dem erstgenannten Weg wurde die personelle Verteilung der Markteinkommen (Löhne, Gewinne) beeinflusst, auf dem zweitgenannten die personelle Verteilung der Nettoeinkommen (Markteinkommen zuzüglich Sozialleistungen abzüglich Steuern und Sozialabgaben).

4 Die Einkommens- und Verbrauchsstichproben werden beschrieben in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaftsrechnungen (Fachserie 15), Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1983 und 1988, H. 7, Aufgabe, Methode und Durchführung, Stuttgart 1994.

5 Aufbau und Informationsgehalt des Sozio-ökonomischen Panels werden ausführlich beschrieben in: Gert Wagner/Jürgen Schupp/Ulrich Rendtel, Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) – Methoden der Datenproduktion und -aufbereitung im Längsschnitt, in: Richard Hauser/Notburga Ott/Gert Wagner (Hrsg.), Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik. Band 2: Erhebungsverfahren, Analysemethoden und Mikrosimulation, Berlin 1994, S. 70 – 112.

1 Die Sozialleistungsquote (Anteil aller Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt) betrug 1990 in den alten Bundesländern 29 Prozent, 1995 in Gesamtdeutschland aber 34 Prozent. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Statistisches Taschenbuch '98, Bonn 1998, Tabelle 7.2.

2 Diese Unterstützung äußerte sich unter anderem in jährlichen West-Ost-Nettotransfers von 120 bis 140 Milliarden DM; das sind vier bis fünf Prozent des westdeutschen Bruttoinlandsprodukts (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1995/96, Bonn, Bundestagsdrucksache 13/3016).

3 Ein wesentlicher Teil dieser Transfers floß entweder an Unternehmen zur Subventionierung von Löhnen und Gewinnen und damit indirekt oder in Form von Sozialleistungen

1973–1988 nur deutsche Haushalte in Westdeutschland umfaßt, sind im SOEP auch Informationen über die ausländische Wohnbevölkerung enthalten.

## II. Zur Verteilungsentwicklung in den alten Bundesländern von 1973 bis 1988

Von 1973 bis 1988 ist das durchschnittliche monatliche Nettoeinkommen der westdeutschen Haushalte von 1 979,- DM auf 3 592,- DM, d. h. um 81,5 Prozent, angestiegen<sup>6</sup>. Berücksichtigt man jedoch die in der gleichen Periode aufgetretene Anstieg des Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte von 69,3 Prozent, so betrug der Zunahme der durchschnittlichen Nettorealeinkommen nur 7,2 Prozent<sup>7</sup>.

Allerdings eignet sich das Haushaltsnettoeinkommen nicht für eine wohlstandsorientierte Betrachtung der personellen Nettoeinkommensverteilung, da hierbei die unterschiedliche Haushaltsgröße unberücksichtigt bleibt. Das Pro-Kopf-Einkommen ist ebenfalls ungeeignet, weil bei seiner Berechnung die Einsparungen beim gemeinsamen Wirtschaften im Haushalt und die geringeren Bedürfnisse von Kindern vernachlässigt werden. Es hat sich in der wissenschaftlichen Literatur weitgehend durchgesetzt, für Verteilungsanalysen ein gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen heranzuziehen, das diesen Einwänden Rechnung trägt. Dabei wird eine Äquivalenzskala verwendet, die den Haushaltsmitgliedern unterschiedliche Gewichte zuordnet. Bei der hier verwendeten älteren OECD-Skala erhält der Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1, weiteren Haushaltsmitgliedern über 14 Jahre wird ein Gewicht von 0,7 zugeordnet, und Kinder unter 15 Jahre bekommen ein

Gewicht von 0,5<sup>8</sup>. Die Division des Haushaltsnettoeinkommens durch die Summe der Gewichte der Haushaltsmitglieder ergibt dann das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen, das jedem Haushaltsmitglied zugeordnet wird. Diese Größe, die auch als Nettoäquivalenzeinkommen bezeichnet wird, dient für die folgenden Verteilungsanalysen als Wohlstandsindikator. Dieses durchschnittliche Nettoäquivalenzeinkommen stieg im Betrachtungszeitraum von 981 DM auf 2 000 DM, d. h. um 103,9 Prozent an. Die im Vergleich zum Anstieg des durchschnittlichen Haushaltseinkommens stärkere Zunahme kam dadurch zustande, daß der Anteil kleiner Haushalte zugenommen hat. Berücksichtigt man wiederum die Preisniveausteigerung, so liegt der reale Anstieg bei 20,5 Prozent. Der durchschnittliche Lebensstandard ist also in diesen 15 Jahren in Westdeutschland um etwa ein Fünftel angestiegen.

Haben von diesem Anstieg des Lebensstandards alle gleichmäßig profitiert, oder sind einzelne Gruppen vorausgeeilt und andere zurückgeblieben? Dies ist die Verteilungsfrage, der wir uns nun zuwenden. Wenn man alle Personen nach der Höhe ihres Nettoäquivalenzeinkommens vom niedrigsten zum höchsten anordnet, dann kann man die Bevölkerung in Fünftel (*Quintile*) einteilen und fragen, wie hoch ihr jeweiliger Anteil am Gesamteinkommen ist (s. Tabelle 1).

**Tabelle 1: Verteilung des Nettoäquivalenzeinkommens auf die Quintile in den alten Bundesländern 1973–1988 (nur Personen in deutschen Haushalten)**

Jahr*	1973	1978	1983	1988
1. Quintil	10,5	10,5	10,1	9,9
2. Quintil	14,3	14,3	14,3	14,4
3. Quintil	17,6	17,7	17,9	17,9
4. Quintil	22,1	22,2	22,4	22,4
5. Quintil	35,5	35,3	35,3	35,4

\* Quintilsanteile in Prozent.

Quelle: EVS Datenbank der Professur für Sozialpolitik. Die Ergebnisse basieren auf Jahreseinkommen unter Einschluß des Mietwerts selbstgenutzten Wohneigentums.

Wären die Einkommen völlig gleich verteilt, dann müßte jedes Quintil auch ein Fünftel des Gesamteinkommens beziehen. Dies ist aber nicht der Fall, wie die erste Spalte von Tabelle 1 zeigt. Das unterste Quintil bezog nur gut ein Zehntel des Gesamt-

8 Diese Äquivalenzskala entspricht ungefähr den in der Bundesrepublik in den institutionellen Regelungen enthaltenen Abstufungen. Vgl. Jürgen Faik, Institutionelle Äquivalenzskalen als Basis von Verteilungsanalysen – Eine Modifizierung der Sozialhilfeskala, in: Irene Becker/Richard Hauser (Hrsg.), Einkommensverteilung und Armut, Frankfurt am Main – New York 1997, S. 13–42.

6 Die Angaben über die Entwicklung von Durchschnittseinkommen beruhen jeweils auf einer Auswertung der Stichproben. Da die Stichproben nicht alle Einkommensarten in gleicher Güte erfassen und da die EVS explizit eine obere Abschneidegrenze verwendet und auch im SOEP vermutlich die sehr reichen Haushalte unterrepräsentiert sind, wird hierbei die tatsächliche Höhe des Durchschnittseinkommens unterschätzt. Hinzu kommt, daß einige Bevölkerungsgruppen nicht erfaßt sind. In der EVS sind dies Haushalte mit ausländischem Haushaltsvorstand, Wohnungslose sowie Personen in Einrichtungen. Außerdem wurden vom Statistischen Bundesamt aus Datenschutzgründen nur jeweils zufällig ausgewählte Teilstichproben zur Verfügung gestellt. Auch beim SOEP ist von einer starken Untererfassung von Personen in Einrichtungen sowie von Wohnungslosen auszugehen.

7 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Anm. 1), Tab. 6.9.

**Tabelle 2: Verteilung von Personen auf Nettoäquivalenzeinkommensklassen in den alten Bundesländern 1973 – 1988 (Personenanteile in Prozent)**

Einkommensklassen	Vielfache des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens							
	unter 0,50	0,50–0,75	0,75–1,00	1,00–1,25	1,25–1,50	1,50–2,00	2,00–3,00	3,00 und mehr
1973	6,5	27,9	27,9	17,0	9,2	7,3	3,2	1,0
1978	6,5	27,8	27,3	17,3	9,6	7,6	3,0	0,9
1983	7,7	26,1	26,7	18,0	9,8	7,6	3,2	0,8
1988	8,8	24,8	27,1	17,9	9,6	7,5	3,5	0,8

Quelle: Wie Tabelle 1.

einkommens, das oberste Quintil mehr als ein Drittel<sup>9</sup>. Wenn die Verteilung des Wohlstandszuwachses gleichgeblieben wäre, dann hätten sich die Anteile der einzelnen Quintile von 1973 bis 1988 nicht verändern dürfen. Dies ist aber geschehen. Der Anteil des untersten Quintils sank von 10,5 Prozent auf 9,9 Prozent ab, während der Anteil des obersten Quintils fast gleich blieb. Man kann diese Verschiebung als eine leichte Zunahme der Ungleichheit interpretieren, die sich insbesondere im untersten Bereich auswirkte.

Einen genaueren Einblick in die Veränderungen der Einkommensverteilung erhält man, wenn man Einkommensklassen bildet, und zwar als Prozentsätze des jeweiligen durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens. Wenn dann die einzelnen Personen nach der Höhe ihres Nettoäquivalenzeinkommens in die einzelnen Einkommensklassen einreicht, wird ersichtlich, ob im Zeitablauf die Besetzungshäufigkeit einzelner Klassen zu- oder abgenommen hat. Tabelle 2 zeigt, wie hoch die Anteile der Bevölkerung in den einzelnen Einkommensklassen waren.

Fragt man zunächst, wie hoch der Anteil der Personen ist, die weniger als das durchschnittliche Nettoäquivalenzeinkommen zur Verfügung hatten, so erkennt man aus der Addition der Anteile in den drei linken Spalten, daß dies im Jahr 1973 62,3 Prozent der Bevölkerung waren, während 1988 nur noch 60,7 Prozent unter dem Durchschnitt lagen; es sind also 1,6 Prozent aufgestiegen<sup>10</sup>. Gleichzeitig hat sich jedoch auch die unterste Gruppe, deren Nettoäquivalenzeinkommen weni-

9 Hier muß nochmals darauf hingewiesen werden, daß die EVS die sehr reichen Haushalte nicht erfaßt. Im Jahr 1973 lag die obere Abschneidegrenze bei 15 000 DM, im Jahr 1988 lag sie bei 25 000 DM. Man kann schätzen, daß hierdurch 200 000 bis 400 000 Haushalte nicht erfaßt wurden. Könnte man diese Haushalte einbeziehen, so läge der Anteil des obersten Quintils noch höher, und die Anteile der unteren Quintile wären niedriger.

10 Bei einem Zeitvergleich von einzelnen Stichproben, in denen jeweils unterschiedliche Haushalte befragt wurden, kann man nur das „Nettoergebnis“ von Aufstiegen und Abstiegen ermitteln, d. h. welche Bewegung überwiegt. Dies ist bei der Interpretation dieser Zahlen zu beachten.

ger als die Hälfte des Durchschnitts beträgt, von 6,5 Prozent um ein Drittel auf 8,8 Prozent vergrößert; dabei erfolgten die Abstiege vor allem aus der Gruppe mit Einkommen zwischen 50 und 75 Prozent des Durchschnitts. Die Gruppe, die weniger als die Hälfte des Durchschnittseinkommens zur Verfügung hat, wird nach den in den Sozialwissenschaften entwickelten Konventionen, aber auch nach den Festlegungen der Europäischen Union in ihren Armutsberichten, als *relativ einkommensarm* bezeichnet<sup>11</sup>. In diesem Sinne kann man also feststellen, daß von 1973 bis 1988 die Einkommensarmut deutlich zugenommen hat. Gleichzeitig sind auch die Gruppen mit überdurchschnittlichen Einkommen größer geworden. Dies bestätigt die bereits aus der Quintilsbetrachtung gewonnene Einsicht einer leichten Zunahme der Ungleichheit, die seit dem Ende der siebziger Jahre zu beobachten ist<sup>12</sup>.

11 Armut meßbar zu machen ist eine schwierige Aufgabe, die im streng wissenschaftlichen Sinn nicht zu lösen ist; denn letztlich stehen hinter jeder Interpretation des Armutbegriffs und hinter jedem darauf beruhenden Meßverfahren Wertüberzeugungen, über deren Richtigkeit im ethischen Sinn sich wissenschaftlich nicht abschließend urteilen läßt. Aus diesem Grund kann jedes Ergebnis einer empirischen Armutsmessung von einer anderen Wertbasis aus angegriffen werden. Die folgenden Überlegungen beschränken sich auf die Analyse der Einkommensarmut, weil Einkommen in einer hochentwickelten Volkswirtschaft eine notwendige, wenn auch nicht immer hinreichende Bedingung für die Erfüllung von Grundbedürfnissen darstellt, deren angemessene Befriedigung für das Erreichen eines soziokulturellen Existenzminimums erforderlich ist. Außerdem wird Armut relativ zum jeweiligen durchschnittlichen Wohlstandsniveau gemessen. Es wird vermutet, daß Personen und Familien, die zu weit unterhalb der durchschnittlichen Lebensverhältnisse existieren müssen, gesellschaftlich ausgegrenzt werden, d. h., daß das gesellschaftspolitische Ziel der Integration aller Gesellschaftsmitglieder zunehmend verletzt wird. Für eine ausführliche Erläuterung verschiedener Armutbegriffe vgl. Richard Hauser, *Das empirische Bild der Armut in der Bundesrepublik Deutschland – Ein Überblick*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 31–32/95, sowie ders., *Armut, Armutsgefährdung und Armutsbekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 216, (1997) 4 u. 5, S. 524–548.

12 In seinem neuesten Jahresgutachten 1998/99 analysiert der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ebenfalls die Entwicklung der per-

### III. Nettoäquivalenzeinkommen und Armutsquoten in den alten und neuen Bundesländern von 1991 bis 1995

#### 1. Vorbemerkung

Bei einem verteilungs- und wohlstandsbezogenen Vergleich zwischen den alten und den neuen Bundesländern erhebt sich eine grundlegende Frage, auf die unterschiedliche Antworten gegeben werden können. Die Frage lautet: Sind wir schon eine einzige vereinigte Gesellschaft, oder kann man noch mit guten Gründen von zwei Teilgesellschaften in Ost und West ausgehen? Aus der Antwort auf diese Frage folgt, ob man für Verteilungsanalysen einen gesamtdeutschen Einkommensdurchschnitt und entsprechende, davon abgeleitete Armuts Grenzen oder die Durchschnitte der jeweiligen Teilgesellschaften und die hieraus abgeleiteten Grenzen zugrunde legen soll. Angesichts des immer noch unterschiedlichen Lohn- und Produktivitätsniveaus und der daran anknüpfenden unterschiedlichen Rentenniveaus spricht einiges dafür, der Analyse für die Jahre 1991 bis 1995 zwei Teilgesellschaften zugrunde zu legen. Andererseits sind vom Gesetzgeber die einkommensteuerlichen Regelungen sowie einige Sozialleistungsregelungen auf westlichem Niveau in die neuen Bundesländer übertragen worden (Sozialhilfe, Kindergeld, Familienlastenausgleichsleistungen), und auch das Anspruchsniveau der Ostdeutschen scheint sich – nach dem Ergebnis von Befragungen – eher am westdeutschen als am ostdeutschen Durchschnittseinkommen zu orientieren. Beides würde für die Zugrundelegung eines gesamtdeutschen Durchschnitts oder sogar des westdeutschen Durchschnitts für beide Landesteile sprechen. Trotz dieser nicht leicht von der Hand zu weisen Argumente wird im folgenden der Durchschnitt jedes Landesteils verwendet. Man muß sich daher der hieraus resultierenden Einschränkungen bewußt sein<sup>13</sup>.

sonellen Einkommensverteilung. Er stellt fest, „... daß die Ungleichheit zwischen 1983 und 1993 geringfügig zugenommen hat. Dies muß in Verbindung damit gesehen werden, daß im gleichen Zeitraum das Niveau der Einkommen angestiegen ist“. (Bundestagsdrucksache, 14/73 vom 20. November 1998, S. 163.)

13 Alternativrechnungen finden sich in Richard Hauser/Gert Wagner, Die Einkommensverteilung in Ostdeutschland – Darstellung, Vergleich und Determinanten für die Jahre 1990 bis 1994, in: Richard Hauser (Hrsg.), Sozialpolitik im vereinten Deutschland III, Berlin 1996, S. 79–127. Die bereits 1994 veröffentlichte Studie von Walter Hanesch u. a. (Armut in Deutschland, hrsg. vom Deutschen Gewerkschaftsbund und dem Paritätischen Wohlfahrtsverband – Gesamtverband

#### 2. Einige Ergebnisse

Von 1991 bis 1995 ist das durchschnittliche nominelle monatliche Haushaltsnettoeinkommen in den alten Bundesländern von 3 366 DM auf 3 947 DM, d. h. um etwa 17,3 Prozent, und in den neuen Bundesländern von 1 892 DM auf 3 076 DM, d. h. um ca. 63 Prozent, gestiegen<sup>14</sup>. Das durchschnittliche Nettoäquivalenzeinkommen stieg in den alten Bundesländern von 1 881 DM auf 2 232 DM und in den neuen Bundesländern von 982 DM auf 1 659 DM an. Berücksichtigt man die während dieses Zeitraums eingetretene Steigerung des Preisindex für die Lebenshaltung von Arbeitnehmerhaushalten mit mittlerem Einkommen<sup>15</sup>, die im Westen 12,9 Prozent und im Osten 29,4 Prozent betrug, so kann man von einem mit 5,1 Prozent nur leicht gestiegenen durchschnittlichen realen Nettoäquivalenzeinkommen im Westen und von einer Zunahme um ca. 30,6 Prozent im Osten ausgehen. Damit kann man auch für diese Periode die Frage stellen, ob alle Personen gleichmäßig an diesem Anstieg des Lebensstandards Anteil hatten oder ob sich einzelne Gruppen stärker und andere weniger als der Durchschnitt verbesserten.

Aus Tabelle 3 erkennt man wieder die Verschiebungen in den Quintilsanteilen. Wenn man anhand der Angaben in Tabelle 3 den Anteil des fünften zum Anteil des ersten Quintils ins Verhältnis setzt, zeigt sich, daß 1991 in den alten Bundesländern das oberste Quintil das 3,8fache des Einkommensanteils des untersten Quintils erhielt; in den neuen Bundesländern war es nur das 2,8fache. Schon dieser Vergleich zeigt, daß die Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen nach der Wiedervereinigung in den neuen Bundesländern wesentlich weniger ungleich war als in den alten. Vergleicht man die Entwicklung von 1991 bis 1995 jeweils anhand des untersten und obersten Quintils, so sieht man sowohl im Westen als auch im Osten eine Verringerung des Einkommensanteils

– in Zusammenarbeit mit der Hans-Böckler-Stiftung, Reinbek 1994) legt dagegen bereits den gesamtdeutschen Durchschnitt zugrunde.

14 Da für den Zeitraum von 1991 bis 1995 eine andere Stichprobe – das SOEP – benutzt wird, unterscheiden sich die Durchschnittseinkommen deutlich. Dies hängt u. a. damit zusammen, daß der Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums nicht einbezogen werden konnte und daß hier die im Durchschnitt niedrigeren Einkommen von ausländischen Haushalten einbezogen sind. Diese Unterschiede beeinträchtigen den Zeitvergleich von 1991 bis 1995 nicht. Jedoch sind die Ergebnisse für 1988 und 1991 nur begrenzt vergleichbar. Auch der Vergleich des Preisniveaus in der DDR mit dem Preisniveau von 1991 in den neuen Bundesländern sowie der Anstieg der Realeinkommen von 1989 bis 1991 ist wegen vielfältiger Verzerrungen nur mit vielen Vorbehalten ermittelbar. Hierauf wird hier verzichtet.

15 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Anm. 7), Tab. 6.11.

**Tabelle 3: Verteilung des Nettoäquivalenzeinkommens auf die Quintile\* in den alten und neuen Bundesländern 1991–1995**

Verteilungsmaße	Alte Bundesländer					Neue Bundesländer				
	1991	1992	1993	1994	1995	1991	1992	1993	1994	1995
1. Quintil	9,5	9,4	9,2	9,2	9,1	11,3	11,1	10,8	10,3	10,4
2. Quintil	13,9	13,8	13,7	13,5	13,6	15,8	15,8	15,5	15,6	15,2
3. Quintil	17,6	17,7	17,5	17,3	17,3	18,8	18,9	18,8	18,9	18,8
4. Quintil	22,6	22,3	22,5	22,4	22,2	22,4	22,4	22,6	22,7	22,8
5. Quintil	36,4	36,8	37,1	37,5	37,8	31,7	31,8	32,3	32,5	32,8

\* Quintilsanteile in Prozent.

Quelle: Sozio-ökonomisches Panel. Die Ergebnisse basieren auf erfragten monatlichen Haushaltsnettoeinkommen, die um ein Zwölftel der einmaligen Zahlungen (abzüglich pauschalierter Abgaben) korrigiert wurden; der Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums ist nicht im Nettoeinkommen enthalten.

**Tabelle 4: Verteilung von Personen auf Nettoäquivalenzeinkommensklassen in den alten und neuen Bundesländern 1991–1995 (Personenanteile in Prozent)**

Einkommensklasse	Alte Bundesländer						
	Vielfache des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens						
	unter 0,50	0,50–0,75	0,75–1,00	1,00–1,25	1,25–1,50	1,50–2,00	2,00 und mehr
1991	10,2	26,0	24,2	17,1	9,6	8,5	4,5
1992	9,8	26,6	24,7	17,1	9,4	8,0	4,4
1993	11,2	25,9	24,5	16,0	9,5	7,9	4,9
1994	11,4	26,4	24,0	15,8	9,3	7,6	5,4
1995	11,9	26,2	24,7	14,9	10,0	7,4	4,9
Neue Bundesländer							
1991	4,2	19,8	34,0	22,8	10,9	5,9	2,3
1992	6,3	19,0	32,9	21,9	10,8	6,8	2,1
1993	6,2	21,1	29,7	22,3	11,4	6,5	2,8
1994	8,3	17,6	31,5	21,1	11,1	7,8	2,7
1995	8,0	21,4	28,1	20,5	11,6	8,1	2,3

Quelle: Wie Tabelle 3.

der untersten Quintile und eine Zunahme bei den obersten Quintilen. Das Quintilsverhältnis stieg in den alten Bundesländern auf 4,15 und in den neuen auf 3,15. Dies zeigt, daß in diesem Zeitraum in beiden Landesteilen die Ungleichheit der Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen zugenommen hat. In den neuen Bundesländern war aber das Ausmaß der Ungleichheit auch 1995 immer noch deutlich geringer als in den alten.

Quintilsanteile zeigen nur in sehr abstrakter Form Ausmaß und Veränderung der Einkommensungleichheit. Mehr Details erkennt man, wenn man wieder die Verteilung der Personen auf einzelne Einkommensklassen betrachtet.

Blickt man auf Tabelle 4, so kann man zunächst feststellen, daß im Westen die Verteilung etwas asymmetrischer ist als im Osten; denn im Westen lagen 60,4 Prozent (1991) bzw. 62,8 Prozent (1995) der Bevölkerung unterhalb des Durchschnitts, während es im Osten nur 58,0 (1991) bzw. 57,5 Prozent (1995) waren.

Wenn man die Besetzungsdichte der untersten und der obersten Einkommensklasse betrachtet, ersieht man auch aus dieser Darstellung, daß die Ungleichheit in den alten Bundesländern größer ist als im Osten; denn beide Randklassen sind im Westen weit stärker besetzt. Weiterhin erkennt man, daß in den alten Bundesländern die Besetzungsdichte der untersten Randklasse – d. h. der Anteil der relativ Einkommensarmen – von 1991 bis 1995 um etwa ein Sechstel zugenommen hat, während die Besetzungsdichte der obersten Randklasse nur um ein Zwölftel anstieg. In den neuen Bundesländern ist vor allem in der untersten Klasse eine sehr deutliche Zunahme zu beobachten, und zwar auf fast das Doppelte. Hier hat sich auch eine merkliche Zunahme des Bevölkerungsanteils in der zweituntersten Einkommensklasse (zwischen dem 0,5fachen und dem 0,75fachen des jeweiligen Durchschnitts) ergeben. Man kann feststellen, daß der Anstieg der Ungleichheit und insbesondere der Armutsquote der „Preis“ für das starke Wachstum des durchschnittlichen Lebensstandards nach dem Systemwechsel gewesen ist.

**Tabelle 5: Armutsquoten ausgewählter Personengruppen in den alten und neuen Bundesländern 1991–1995 (in Prozent der jeweiligen Bevölkerungsgruppe)**

Personengruppe	1991	1992	1993	1994	1995
	Alte Bundesländer				
Personen über 64 Jahre					
– Männer	6,2	8,5	9,5	9,5	5,6
– Frauen	8,9	10,4	11,8	10,9	9,4
Personen in Ehepaar-Haushalten mit mind. einem Kind unter 17 Jahren	12,4	10,7	12,8	11,7	13,2
Personen in Alleinerziehendenhaushalten mit mind. einem Kind unter 17 Jahren	29,6	26,7	24,1	28,9	31,0
Personen in Haushalten mit mind. einem Arbeitslosen	27,8	26,7	36,2	29,3	34,1
Neue Bundesländer					
Personen in Ehepaar-Haushalten mit mind. einem Kind unter 17 Jahren	3,7	7,9	6,6	11,1	10,5
Personen in Alleinerziehendenhaushalten mit mind. einem Kind unter 17 Jahren	*	(19,9)	(30,0)	(24,9)	(27,2)
Personen in Haushalten mit mind. einem Arbeitslosen	9,8	14,4	12,2	18,1	20,3

\* ...  
 Quelle: Siehe Tabelle 3; Zahlenangaben in Klammern weisen einen großen statistischen Unsicherheitsspielraum auf.

Andererseits kann aber auch mit hoher Wahrscheinlichkeit vermutet werden, daß diese Armutsquote und vermutlich auch die gesamte Ungleichheit der Einkommensverteilung noch viel stärker angestiegen wären, falls man sich für einen *Systemwechsel ohne Wiedervereinigung* entschieden hätte und die von den alten Bundesländern finanzierten Transferleistungen ausgeblieben wären.

#### IV. Armutsquoten ausgewählter Bevölkerungsgruppen

Der Systemwechsel und die Wiedervereinigung haben sich keineswegs auf alle Bevölkerungsgruppen in den neuen Bundesländern in gleicher Weise ausgewirkt. Die Armutsbetroffenheit einzelner Gruppen unterscheidet sich deutlich. Auch in den alten Bundesländern gibt es deutliche Unterschiede in den gruppenspezifischen Armutsquoten (Anteil der relativ Einkommensarmen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe).

Aus der Tabelle 5 sind die Armutsquoten von älteren Menschen, von Personen in Haushalten mit

mindestens einem Arbeitslosen, von Personen in Ehepaarhaushalten mit mindestens einem Kind unter 17 Jahren und in Alleinerziehendenhaushalten zu ersehen. Die Armutsquoten unter den Alten in den neuen Bundesländern sind aufgrund der günstigen Rentenumstellung so niedrig, daß kein statistischer Nachweis möglich ist.

In den alten Bundesländern wiesen im Jahr 1991 Personen in Haushalten von Arbeitslosen und Alleinerziehenden weit höhere Armutsquoten auf als die Gesamtbevölkerung. Die Quoten lagen bei mehr als einem Viertel. Auch die Armutsquoten von Personen in Ehepaarhaushalten mit Kindern lagen über den gesamtwirtschaftlichen Quoten. Bei alten Menschen zeigten sich ungefähr die gleichen Quoten wie bei der Gesamtbevölkerung, aber die Quoten der Frauen lagen jeweils höher als die der Männer.

Im Zeitablauf lassen sich bei den alten Menschen und bei den Ehepaaren mit Kindern nur leichte Schwankungen der Armutsquoten feststellen. Bei den Personen in Haushalten von Alleinerziehenden und Arbeitslosen ist jedoch eine deutlich steigende Tendenz der Armutsquoten zu erkennen, die bei den Arbeitslosenhaushalten sogar noch

stärker ausgeprägt ist. Man kann konstatieren, daß 1995 in den alten Bundesländern etwa ein Drittel aller Personen, die in Haushalten mit mindestens einem Arbeitslosen lebten, mit weniger als der Hälfte des Durchschnittseinkommens auskommen mußten. Die Alleinerziehenden stehen nicht weit zurück. Bei ihnen sind es 31 Prozent.

In den neuen Bundesländern stellte sich die Lage bei insgesamt niedrigeren, aber stärker steigenden gesamtwirtschaftlichen Armutsquoten etwas anders dar. Ehepaare mit mindestens einem Kind liegen um einiges über der Gesamtquote; Personen in Haushalten von Alleinerziehenden und Arbeitslosen zeigen die höchsten Quoten, wobei aber hier die Armutsquoten der Arbeitslosen – im Gegensatz zum Westen – etwas niedriger liegen als jene der Alleinerziehenden. Die Quoten der Alleinerziehenden weisen allerdings wegen der geringen Fallzahlen in der Stichprobe einen größeren Unsicherheitspielraum auf. In den neuen Bundesländern mußten 1995 ein Fünftel der Personen in Arbeitslosenhaushalten und etwa ein Viertel der Personen in Alleinerziehendenhaushalten mit weniger als der Hälfte des dortigen, im Vergleich zum Westen um etwa 25 Prozent niedrigeren durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens auskommen.

Wenn man die Bevölkerung nach Altersgruppen unterteilt, dann sieht man, daß Kinder und Jugendliche unter 17 Jahren in beiden Landesteilen die höchsten Armutsquoten aller Altersgruppen aufweisen<sup>16</sup>. Diese Kinder- und Jugendquoten liegen im Jahr 1995 um mehr als die Hälfte über den jeweiligen durchschnittlichen Quoten. Man muß daher konstatieren, daß die sich in den alten Bundesländern bereits seit etwa 1980 abzeich-

nende Tendenz zu einer *Infantilisierung der Armut* nunmehr auch die neuen Bundesländer erfaßt hat.

---

## V. Abschließende Bemerkungen

---

Angesichts des noch bestehenden Unterschieds in der Einkommensungleichheit zwischen den alten und neuen Bundesländern muß man zumindest für die neuen Bundesländer noch eine weitere Zunahme der Ungleichheit und auch der Armutsquoten erwarten; denn die Arbeitslosigkeit wird nur sehr langsam abgebaut werden, und sie wird sich stärker auf einen kleineren Kreis von Betroffenen und schwer Vermittelbaren konzentrieren. Außerdem wird die Spreizung der Lohnstruktur weiter zunehmen, und Vermögenseinkommen werden für eine kleine Schicht an Bedeutung gewinnen. Auf der Ebene der Nettoeinkommen werden einige sozialpolitische Sonderregelungen, die insbesondere auf die unterste Einkommenschicht gerichtet waren, auslaufen, und die Arbeitsförderungsmaßnahmen werden allmählich eingeschränkt werden.

Insgesamt gesehen wird man sich der Einsicht nicht verschließen können, daß die Bevölkerung der DDR mit dem Systemwechsel und dem Beitritt zur Bundesrepublik zwar eine beträchtliche Erhöhung des durchschnittlichen Lebensstandards erfuhr und auch weitere Wachstumsperspektiven gewann, daß hierfür aber auch eine wesentlich größere Ungleichheit der Verteilung der Erwerbseinkommen und auch der Nettoeinkommen in Kauf zu nehmen ist. Die mit dieser zunehmenden Ungleichheit einhergehende Erhöhung der Armutsquoten stellt ein besonderes sozialpolitisches Problem dar, dessen gesellschaftspolitische Auswirkungen noch kaum abzuschätzen sind.

<sup>16</sup> *Anmerkung der Redaktion:* Siehe hierzu auch den Beitrag von Christian Palentien, Andreas Klocke und Klaus Hurrelmann in diesem Heft.

# Eine Frage der Gerechtigkeit Armut und Reichtum in Deutschland

---

## I. Die Wiederkehr der Gerechtigkeitsfrage

---

Den Bundestagswahlkampf, der zur Ablösung der Regierung Kohl führte, bestritt die SPD mit dem Wahlspruch „Innovation und Gerechtigkeit“. Der Begriff „Gerechtigkeit“ zielte dabei gegen eine neoliberale Politik, die sich einseitig an Erfordernissen des Marktes und des „Standorts Deutschland“ orientiert. Der Begriff „Innovation“ nimmt die Betonung wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit auf, wird jedoch durch die zusätzliche Gerechtigkeitskomponente austariert. Auch nach dem Wahlkampf verwies zum Beispiel Wirtschaftsminister Werner Müller auf die „Gerechtigkeitslücke“, die aus dem Zurückbleiben der Löhne hinter den gestiegenen Gewinnen erwachse<sup>1</sup>.

Tatsächlich ist in den neunziger Jahren die Gerechtigkeitsfrage in die deutsche Politik zurückgekehrt, und zwar auf breiter Front: Der überkommene Generationenvertrag wird von jungen Menschen teilweise als ungerecht und revisionsbedürftig angesehen. Familien mit Kindern werden von Politikern und Verfassungsrichtern zunehmend als gegenüber Kinderlosen benachteiligt dargestellt, verbunden mit der Forderung massiver Umverteilungen. Derzeit scheint die soziale Frage streckenweise geradezu zu einer Familienfrage umdefiniert zu werden. Den Verlauf des Einigungsprozesses haben Ostdeutsche häufig als ungerecht empfunden, reaktiv traten Benachteiligungsgefühle auch bei Westdeutschen auf. Hinzu kommen Themen der achtziger Jahre, die in den neunziger Jahren weiter virulent sind, vor allem die Frage einer gerechten gesellschaftlichen Verteilung von Arbeit und der Gleichstellung von Frauen.

Armut ist bislang in der Bundesrepublik kaum als gesamtgesellschaftliches, über den begrenzten Kreis der Armen hinausweisendes Gerechtigkeitsproblem gesehen worden. Bereits in den achtziger Jahren wurde mit Formulierungen wie „Armut im Wohlstand“ auf Paradoxien der Wohlfahrtsentwicklung aufmerksam gemacht. Erst in den neun-

ziger Jahren wird jedoch eine konkrete und personalisierende Zurechnung zu „den Reichen“ – statt „im Reichtum“ – vorgenommen. Die Gegenüberstellung von Armen und Reichen macht Armut explizit zu einer Frage der gerechten Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen.

Das Begriffspaar „arm und reich“ stammt aus vorindustrieller Zeit. Welche Vorstellungen verbinden sich mit ihm im politischen Diskurs am Ende des 20. Jahrhunderts? Welcher Zusammenhang zwischen Armen und Reichen wird hergestellt? Zum einen sind Reiche als Verteilungsgewinner angesprochen, die an Wenigerbemittelte abgeben können und sollen (Verteilungszusammenhang). Zum anderen gelten Reiche teilweise sogar als Verursacher von Armut, als Personen, die reich sind, weil andere arm sind (funktionaler Zusammenhang, Ausbeutung). Schließlich geht mit „arm und reich“ eine Vorstellung sozialer Polarisierung der Gesellschaft einher: „Die Armen werden immer ärmer, die Reichen immer reicher“, „die Gesellschaft driftet auseinander“ (Strukturwandel sozialer Ungleichheit). In diesem Beitrag ist zu klären, inwiefern das Problem von Armut und Reichtum im Deutschland der neunziger Jahre zu einer Frage von Gerechtigkeit geworden ist, und zwar nicht anhand abstrakt-philosophischer Gerechtigkeitsbegriffe, sondern in Hinblick auf tatsächlich vorhandene Gerechtigkeitsvorstellungen in unserer Gesellschaft, wie sie in der neueren empirischen Gerechtigkeitsforschung untersucht werden<sup>2</sup>.

---

## II. Gerechtigkeit als gesellschaftliche Wertvorstellung

---

Begriffe wie „gerechte Gesellschaft“ oder „ungerechte Gesellschaft“ suggerieren einheitliche, die gesamte Gesellschaft durchdringende Wertvorstellungen. Tatsächlich sind Gerechtigkeitsvorstellungen jedoch heterogen, uneinheitlich und vielschichtig. Auch innerhalb von Gruppen und bei

1 Wir brauchen mehr Gerechtigkeit, Interview mit Werner Müller, in: Die Zeit vom 18. Februar 1999, S. 21.

2 Vgl. Hans-Peter Müller/Bernd Wegener (Hrsg.), Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit, Opladen 1995; Diether Döring/Frank Nullmeier/Roswitha Pioch/Georg Vobruba (Hrsg.), Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat, Marburg 1995.

Einzelpersonen treffen wir typischerweise auf eine Überlagerung mehrerer Gerechtigkeitsideologien<sup>3</sup>.

In westlichen Gesellschaften können zwei große Typen allgemeiner Gerechtigkeitsvorstellungen unterschieden werden: „egalitärer Etatismus“, also die Vorstellung einer wesentlich staatlich zu bewirkenden Angleichung von Lebensverhältnissen und Lebenschancen, kurz als „Politikgerechtigkeit“ zu bezeichnen; und ein marktbasierter Individualismus, gemäß dem die Ergebnisse freien Handelns von Marktteilnehmern als gerecht gelten („Marktgerechtigkeit“). Marktbasierter Individualismus beinhaltet also keine Aufgabe von Gerechtigkeitsmaßstäben, sondern stellt einen eigenen Maßstab dar.

Die Forschung hat gezeigt, daß in Deutschland der egalitäre Etatismus die primäre Gerechtigkeitsideologie ist und der marktbasierter Individualismus die sekundäre, die insbesondere von leitenden Angestellten, Unternehmern sowie Angehörigen freier Berufe vertreten wird. Dabei ist ein erhebliches Ausmaß marktgenerierter Ungleichheit breit akzeptiert. Empirisch vertreten die Bürger und Bürgerinnen neben egalitär-etatistischen Wertvorstellungen gleichzeitig marktindividualistische Verteilungskriterien<sup>4</sup>.

In Ostdeutschland finden wir erwartungsgemäß einen ausgeprägteren egalitären Etatismus: Diese Werthaltung wird von 89 Prozent der Bevölkerung gestützt, im Unterschied zu 66 Prozent im Westen (1992)<sup>5</sup>. Ähnlich finden sich im Osten verstärkt fatalistische Gerechtigkeitsvorstellungen, ein sozialer Pessimismus mit einer düsteren Sicht der Armutsriskanten im Kapitalismus<sup>6</sup>. Dies ist, so scheint es, auf kulturelle Unterschiede zurückzuführen. Eine empirische Analyse kam jedoch zu dem Ergebnis: „Die Varianz der Gerechtigkeitsideologien geht wesentlich auf strukturelle Unterschiede zurück, nicht auf kulturelle Differenzen, die zwischen Ost- und Westdeutschland bestehen mögen.“<sup>7</sup> Gemeint sind die Struktureinflüsse von Alter, Schicht, Geschlecht und Mobilitätserfahrung: So findet sich der egalitäre Etatismus in den

neuen Bundesländern besonders unter den Älteren, also der Aufbaugeneration, weniger jedoch unter den Jüngeren, während in den alten Ländern die Älteren eher antiegalitär eingestellt sind. Berufsaufsteiger haben in Ost wie West gleichermaßen eine starke individualistische Marktorientierung. Aufgrund dieser Ergebnisse ist damit zu rechnen, daß im Zuge fortschreitenden Strukturwandels in Ostdeutschland sich die Gerechtigkeitsvorstellungen in West und Ost angleichen könnten.

---

### III. Gerechtigkeit als institutionelle Zuteilungsregel

---

Auch die Gerechtigkeitsvorstellungen im kleinen, in konkreten sozialen Institutionen, zeigen eine Vielfalt unterschiedlicher Normen und faktisch vollzogener Praktiken. Es können drei allgemeine Normen gerechter Zuteilung unterschieden werden:

- *Leistungsgerechtigkeit*: ‚Wer mehr leistet als andere, soll auch mehr erhalten‘.
- *Bedarfsgerechtigkeit*: Ansprüche auf Ressourcen werden nach – unterschiedlich definierbaren – sozial zugeschriebenen, vor allem staatlich festgelegten Bedarfen bemessen.
- *Funktionalistische Gerechtigkeit*, auch *produktivistische Gerechtigkeit*: Soziale Verhältnisse, etwas Ungleichheit am Markt, sind gerecht, wenn sie mittel- und langfristig Nutzen stiften, nämlich die Wohlfahrt aller maximieren.

Während Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit beides Formen von *Verteilungsgerechtigkeit* (distributive Gerechtigkeit) sind, die auf die Verteilung eines gegebenen Verteilungsvolumens („Kuchens“) abheben, zielt funktionalistische oder produktivistische Gerechtigkeit auf Erhöhung des Verteilungsvolumens im Zeitverlauf. Aufgrund der Gesetzmäßigkeiten des Marktes, so wird angenommen, führe eine Vermehrung von Ungleichheit – durch Lohnsenkung bzw. Spreizung des Lohnspektrums und durch Abbau sozialer Leistungen, also Verminderung von Verteilungsgerechtigkeit – zu einem höheren Verteilungsvolumen in der Zukunft und dadurch zu einem größeren Wohlstand aller<sup>8</sup>.

---

8 Vgl. Georg Vobruba, Die Faktizität der Geltung, in: Lars Clausen (Hrsg.), Gesellschaften im Umbruch, Verhandlungen des 27. Soziologiekongresses in Halle/Saale, Frankfurt am Main – New York 1996, S. 969.

3 Vgl. Bernd Wegener, Gerechtigkeitsforschung und Legitimationsnormen, in: Zeitschrift für Soziologie, 21 (1992) 4.

4 Vgl. Steffen Mau, Ideologischer Konsens und Dissens im Wohlfahrtsstaat. Zur Binnenvariation von Einstellungen zu sozialer Ungleichheit in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, in: Soziale Welt, 48 (1997) 1, S. 28–30.

5 Vgl. ebd., S. 28–30; ähnlich Bernd Wegener/Stefan Liebig, Eine Grid-Group-Analyse sozialer Gerechtigkeit. Die neuen und alten Bundesländer im Vergleich, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 45 (1993) 4, mit Daten von April/Mai 1991.

6 Vgl. B. Wegener/S. Liebig, ebd.

7 Ebd., S. 683.

Zu betonen ist: Alle drei Gerechtigkeitsnormen setzen auf Ungleichheit. Auch „Bedarf“ ist häufig ungleich definiert, was in der Forderung einer „Bedarfsorientierung“ der Sozialpolitik nicht selten übersehen wird. Ebensovienig ist Bedarfsgechtigkeit mit ‚Bedürfnisgerechtigkeit‘ gleichzusetzen, da es immer um institutionell zugemessene Ansprüche auf Ressourcen und nicht um ‚eigentliche‘ Bedürfnisse der Individuen geht.

In besonderem Maße setzt das Konzept funktionalistischer Gerechtigkeit strategisch auf Ungleichheit. In den neunziger Jahren ist diese Denkfigur in Deutschland in den Vordergrund gerückt in Form der neoliberalen Forderung von Lohnzurückhaltung, Senkung der Sozialhilfe und der Arbeitslosenunterstützung – Stichwort „Lohnabstand“ – und der Einrichtung eines Niedriglohnbereichs. Die Gewerkschaften und tendenziell auch die SPD akzeptieren die funktionale Begründung von Lohnzurückhaltung grundsätzlich, wenn auch eher verschämt. In der Tarifaueinandersetzung in der Metallbranche im Februar 1999 forderten die Gewerkschaften schließlich die Gewinne ein, die nach dem Modell ‚Einige verzichten heute, alle gewinnen morgen‘ aus den tatsächlich gewucherten Gewinnen an die Arbeitnehmer abzuführen wären.

Der Sozialstaat wird am ehesten mit Bedarfsgechtigkeit assoziiert, realisiert aber in mindestens gleichem Maße Formen von Leistungsgerechtigkeit. In seiner Rechtssprechung hat das Bundesverfassungsgericht das Sozialstaatsprinzip mehrfach als Verpflichtung zur Schaffung einer „gerechten Sozialordnung“ interpretiert. Im Gegensatz zu den verbreiteten egalitären Bildern ist der deutsche Sozialstaat allerdings mehr auf *Sicherheit* als auf Gleichheit ausgerichtet. Fragt man nach konkreteren Normen, so stellt sich der Sozialstaat als ein heterogenes Konglomerat unterschiedlicher Gerechtigkeitsprinzipien dar<sup>9</sup>. Die Sicherheitsorientierung nimmt vor allem zwei Formen an: erstens Sicherung eines Existenzminimums, vor allem durch die Sozialhilfe, also eine bedarfsorientierte Strategie der Armutsvermeidung, und zweitens Sicherung eines einmal erreichten Lebensstandards in der Sozialversicherung, vor allem als „lohnbezogene“ Rente. Sie überträgt die Ungleichheiten des Marktes in erwerbsfreie Lebensphasen, folgt also einer Leistungsgerechtigkeit, allerdings kombiniert mit einer familienbezogenen Bedarfsorientierung in Form der Hinterbliebenenrente.

Während der egalitäre Gehalt des deutschen Sozialstaats als Ganzes häufig überschätzt wird,

werden Egalitarismus und Bedarfsorientierung auf der Ebene der konkreten Leistungsinstitutionen aber nicht selten *unterschätzt*. Das deutsche Sozialsystem leidet an einer „versicherungsrechtlichen Über- und Fehlinterpretation seiner selbst“, also an einer Überschätzung des Gewichts von Leistungsgerechtigkeit<sup>10</sup>. Denn es gibt substantielle Zonen auch oberhalb des Niveaus der Sozialhilfe, in denen Bedarfsgechtigkeit, teilweise sogar Gleichheitsnormen herrschen:

- Die Gesetzliche Krankenversicherung ist, was Sachleistungen angeht, egalitär orientiert: Leistungen sind für alle gleichermaßen nach dem „Stand der medizinischen Erkenntnisse“ und dem „medizinischen Fortschritt“ zu bemessen (Sozialgesetzbuch V, § 2 [1]), trotz nach Einkommen gestaffelter Beiträge.
- Die kostenlose Mitversicherung von Familienangehörigen in der Krankenversicherung beinhaltet ein immenses Umverteilungsvolumen.
- Auch in der Gesetzlichen Renten- und der Arbeitslosenversicherung gibt es ein wesentliches egalitäres Element: Gemäß der erst 1957 eingeführten Lohnersatzfunktion der Rente ist das Niveau einer Eckrente so zu bemessen, daß sie dem Alten grundsätzlich ein Lebensniveau sichert, das dem des Erwerbstätigen vergleichbar ist (was in der aktuell suspendierten Rentenreform '99 wieder in Frage gestellt wird).
- Im Bildungswesen werden Leistungen – Schul- und Studienplätze – grundsätzlich egalitär und kostenfrei vergeben.
- Leistungen für Beamte und Kriegssopfer sind nach dem sogenannten „Versorgungsprinzip“ organisiert, verbunden mit einer Fürsorgepflicht des Dienstherrn.
- Der Familienlastenausgleich ist teilweise an Bedarfen orientiert.
- In den neuen Bundesländern drangen vorübergehend als politische Konzession weitere Bedarfselemente in die soziale Sicherung ein, etwa in Form der bis 1995/1996 geltenden Sozialzuschläge in der Renten- und Arbeitslosenversicherung.

Gerechtigkeitsnormen finden sich aber nicht nur auf der Leistungsseite des Sozialstaats, sondern nicht weniger bedeutsam auf der Finanzierungsseite. Der Sozialstaat bekämpft Armut durch Sozialleistungen, aber er fördert Reichtum durch Abgabentlastung: „Vier Faktoren: Arbeitsentgelt statt Einkommen als Beitragsbemessungsgrundlage, Nichteinbeziehung der Selbständigen

9 Vgl. Frank Nullmeier/Georg Vobruba, Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs, in: D. Döring u. a. (Anm. 2), S. 11.

10 Vgl. ebd., S. 15.

und Beamten in die Versicherungspflicht, Versicherungspflichtgrenzen und Beitragsbemessungsgrenzen bewirken, daß sich ‚Reichtum‘ allen sozialstaatlichen Verpflichtungen entzieht. Für die deutsche Sozialversicherung gilt: Die Lohnarbeitszentrierung der Sozialversicherungen ist überwiegend eine der unteren und mittleren, schon weit weniger eine der höheren Einkommen.“<sup>11</sup>

#### IV. Gerechtigkeit als subjektive Wahrnehmung und Bewertung

In soziologischer Sicht ist Gerechtigkeit oder Ungerechtigkeit keine objektive Eigenschaft einer Gesellschaft, sondern eine individuelle oder kollektive subjektive *Bewertung* sozialer Verhältnisse. Eine Bewertung als gerecht oder ungerecht hat eine weitere subjektive Voraussetzung, nämlich ob und wie ein Sachverhalt subjektiv überhaupt *wahrgenommen* wird. Wenn Ungleichheit und Gerechtigkeit in den politischen Debatten der neunziger Jahre verstärkt thematisiert werden, so ist dies nicht als bloßer Reflex objektiv gestiegener Ungleichheit zu nehmen, sondern es ist auch zu fragen, ob und wie sich subjektive Wahrnehmungs- und Bewertungsmuster verändert haben. Mit dem Erklärungsmodell ‚wachsender Erwartungen‘ (*rising expectations*) kann etwa das Paradoxon verständlich gemacht werden, daß eine zunehmende Bedürfnisbefriedigung u. U. nicht zu mehr, sondern zu weniger Zufriedenheit führt.

Von drei Effekten ist anzunehmen, daß sie einer verstärkten Wahrnehmung und Problematisierung sozialer Ungleichheit in den neunziger Jahren Vor-schub leisten:

1. *Verlangsamung des kollektiven Wohlstandswachstums*: Materielle Ungleichheit ist leichter akzeptierbar und legitimierbar, wenn und solange das kollektive Wohlstandsniveau ständig steigt – wenn Schlechtergestellte erwarten können, das, was Bessergestellte heute haben, morgen selbst zu haben. Historisch war dies lange das Erfolgsrezept im Nachkriegsdeutschland: Soziale Ungleichheit blieb im wesentlichen unverändert, aber die Ungleichheit der Lebenslagen bewegte sich auf einem ständig steigenden Niveau. Ulrich Beck hat dies als „Fahrstuhleffekt“ beschrieben. Nach Beck wird dadurch die soziale Bedeutung der statistisch weiterbestehenden materiellen Ungleichheiten und ihre Wahrnehmung nachhaltig verändert. Seit den siebziger Jahren und verstärkt nach dem vorübergehenden Einigungsboom Anfang der

neunziger Jahre hat sich dieser Effekt im Zuge verlangsamten und teilweise sogar negativen Wirtschaftswachstums vermindert.

2. *Das Gleichheitsparadoxon*: Wirtschaftswachstum und Sozialstaatsausbau haben seit dem Zweiten Weltkrieg in wesentlichen Bereichen mehr Gleichheit und konkrete Gleichheitserfahrungen in der Bevölkerung gestiftet. Infolge des Massenkonsums sind bzw. scheinen Reiche nicht mehr derart entrückt zu sein wie früher, anschaulich etwa durch die Verbreitung technischer Haushaltsgeräte in den fünfziger und sechziger Jahren, des Telefons und des Urlaubs in den siebziger und achtziger Jahren und elektronischer Kommunikationsmittel in den neunziger Jahren. Hier wird Gleichheit oder doch zumindest Teilhabe zu einer kollektiven Generationserfahrung jenseits von Klasse und Schicht. Im Gesundheitswesen wird die egalitäre Bedarfsnorm konkret in Arztpraxen und Krankenhäusern erlebt. Auch die gesellschaftliche verbreitete und bezüglich der Geschlechtszugehörigkeit mittlerweile sogar ausgeglichene Teilhabe an höherer Schulbildung wirkt in diese Richtung. Diese gesteigerte Gleichheit hält in den neunziger Jahren an und erhöht so auf paradoxe Weise die Sensibilität für sich verschärfende Ungleichheiten in anderen Bereichen, die deshalb an Legitimation verlieren.

3. *Entstrukturierung sozialer Ungleichheit*: Die Wahrnehmung von Ungleichheit kann sich auch dann ändern, wenn Ungleichheit neue Formen annimmt, ohne daß sich an ihren Ausmaß etwas geändert haben muß. Tatsächlich hat sich sozio-ökonomische Ungleichheit in Deutschland wesentlich um- und partiell entstrukturiert. Lebenslagen und Wohlstandspositionen sind instabiler geworden, Lebensläufe diskontinuierlicher – im Guten wie im Schlechten: Ein sozialer Absturz erfolgt leichter, gute Qualifikation und ordentliche Erfüllung von Arbeitspflichten sind immer weniger Garantien eines sicheren Status; gleichzeitig sind auch Aufstiege schneller möglich, zumindest scheint die „schnelle Mark“ besonders für junge Menschen erreichbar, wenn sie die Attribute des Reichtums sehen, die von den Erfolgreichen gern zur Schau gestellt werden. Die „Verteilungsgewohnheiten“<sup>12</sup> haben sich verändert. Mit der stärkeren Fluktuation von Lebenslagen geht eine „Entgrenzung sozialer Risiken“<sup>13</sup> einher: Armut, Sozialhilfebezug, Arbeitslosigkeit, Überschuldung und Geldprobleme bei Pflegebedürftigkeit reichen über traditionelle Randschichten in mittlere

12 Uwe Jean Heuser, Wohlstand für wenige, in: Die Zeit vom 24. Oktober 1997, S. 23.

13 Vgl. Lutz Leisering, Dynamische Armutsforschung, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 45 (1994) 8.

11 Ebd., S. 29.

Schichten hinein. Die Erfahrung von Armut und Ungleichheit, wenn auch nur temporär, streut breiter. Sie wird zum Wahrnehmungshorizont breiterer Bevölkerungskreise.

Inwieweit spiegelt die Gerechtigkeitsdebatte aber auch eine objektive Zunahme von Ungleichheit? Gibt es empirische Anhaltspunkte für das Bild einer ungerechten, in Arm und Reich zerfallenen Gesellschaft? Zunächst: „Arm“ und „Armut“ sind ursprünglich Kategorien einer vorindustriellen Gesellschaft, in der die Masse der Bevölkerung arm war – „der arme Mann“ – und es nur relativ dünne mittlere Schichten zwischen Armen und Reichen gab. Der Duden verzeichnet unter „arm und reich“: „veraltet für ‚jedermann‘“. Heute wird jedoch die Masse der Bevölkerung, die Mitte des Ungleichheitsspektrums, durch das Begriffspaar arm/reich ausgeblendet. Der Gegensatz zu ‚arm‘ ist nicht mehr ‚reich‘, sondern ‚nicht-arm‘.

Der Wandel betrifft vor allem zwei Ungleichheitsindikatoren, die die älteren Klassenkategorien Arbeit und Kapital abbilden und von daher einen hohen Symbolgehalt aufweisen, gut medial darstellbar sind und eine Bewertung unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten nahelegen: Die „funktionelle Einkommensverteilung“ zwischen Löhnen und Kapitaleinkünften und die Besteuerung der funktionellen Einkommensarten haben sich erheblich zuungunsten der Lohnseite verändert<sup>14</sup>.

Dagegen ist dort nur ein geringer Wandel von Ungleichheit festzustellen, wo es um die konkreten Einkommens- und Lebenslagen der einzelnen Bürger und Bürgerinnen geht<sup>15</sup>. Die stark wahrgenommenen aggregierten Unterschiede der funktionellen Einkommensverteilung schlagen nur sehr begrenzt auf die konkrete Lebenssituation der einzelnen durch, u. a. deshalb, weil Löhne nur ein Teil des Gesamteinkommens einer Person bzw. eines Haushalts sind, da auch abhängig Beschäftigte neben ihrem Lohn oder Gehalt nicht selten Vermögenseinkommen, etwa aus Vermietung oder, zunehmend, aus Aktien, haben, aber auch weil die Größe der Haushalte tendenziell sinkt, also Einkommen auf weniger Personen

14 Die Vermögenseinkommen haben sich 1980–1996 verdreifacht (von DM 73 Mrd. auf DM 223 Mrd.), während sich die Nettolohn- und Gehaltssumme nur knapp verdoppelt hat (von DM 506 Mrd. auf DM 995 Mrd., nominell). Während die Steuerbelastung der Gewinne im Zeitraum 1980–1997 von 22 Prozent auf 8 Prozent gesunken ist (allein 1993–1997 von 17 Prozent auf 8 Prozent), ist die Belastung der Arbeitseinkommen von 16 Prozent auf 19 Prozent angewachsen. Vgl. Tatjana Fuchs, Sozialpolitik und Reichtum. Wieviel Reichtum trägt eine Gesellschaft?, Ms. 1998 Universität München, Anlage (berechnet aufgrund von Daten des Statistischen Bundesamts, die allerdings die Steuerbelastung der Arbeitseinkommen überschätzen).

15 Siehe den Beitrag von Richard Hauser in diesem Heft.

zu verteilen ist, und schließlich weil, nicht zuletzt aufgrund der Kinderlosigkeit vieler Paare, häufiger als früher ein Zweitverdiener im Haushalt vorhanden ist, letzteres im Osten noch mehr als im Westen. Tatsächlich ist die Armut und das Ausmaß der Ungleichheit insgesamt nur wenig gestiegen.

Auch eine soziale „Polarisierung“ im Sinne sozio-ökonomisch, räumlich und kulturell greifbarer und individuell erfahrbare sozialer Spaltungen zwischen Bevölkerungsgruppen und Lebensverhältnissen (und nicht nur rein statistisch feststellbarer Veränderungen der Einkommens- und Vermögensverteilung) ist kaum erkennbar. Während in weiten Teilen der politischen Öffentlichkeit eine Polarisierung als fraglose Gegebenheit angenommen wird, teilen die meisten empirischen Forscher diese Sicht nicht<sup>16</sup>.

---

## V. Welche Gerechtigkeit? Die Rückkehr des Konflikts in die deutsche Sozialpolitik

---

Die verstärkte Thematisierung von Ungleichheit und Gerechtigkeit kann also nur sehr eingeschränkt als Reflex tatsächlicher Veränderungen von Ungleichheit gedeutet werden. Vielmehr handelt es sich wesentlich um veränderte Wahrnehmungen. Auch ist ein Formwandel von Ungleichheit, eine Veränderung der eingelebten „Verteilungsgewohnheiten“ festzustellen. Die Formel arm/reich bzw. Armut und Reichtum ist als *Metapher* zu verstehen, die auf diesen Formwandel reagiert und aufmerksam macht, sein Wesen jedoch eher verdunkelt. Der reale Gehalt der Metapher ist ein anderer, als durch die Worte Armut und Reichtum nahegelegt wird. Tatsächlich verschlingen sich in der sozialpolitischen Gerech-

---

16 Vgl. Roland Habich/Peter Krause, Armut, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Datenreport 1997, Bonn 1997; Hans-Jürgen Andreß, Leben in Armut. Analysen der Verhaltensweisen armer Haushalte mit Umfragedaten, Opladen–Wiesbaden 1999; Lutz Leisering und Stephan Leibfried, Time and Poverty in Western Welfare States, United Germany in Perspective, Cambridge 1999 (i. E.). Richard Hauser tendiert zu einer pessimistischeren Deutung der Daten, wobei der Begriff „soziale Polarisierung“ aber eher als zusammenfassende Metapher für eine statistische Zunahme von Einkommensungleichheit verwendet zu werden scheint denn als ausgearbeitetes Konzept der Analyse des Strukturwandels sozialer Ungleichheit (vgl. etwa Irene Becker / Richard Hauser [Hrsg.], Vorwort, in: dies., Einkommensverteilung und Armut. Deutschland auf dem Weg zur Vierfünftel-Gesellschaft? Frankfurt am Main–New York 1997, S. 7). Werner Hübing (in diesem Heft) nimmt eine vermittelnde Position ein, insbesondere durch Betonung einer Zone „prekären Wohlstands“ oberhalb der eigentlichen Armutspopulation.

tigkeitsdebatte zwei Teildebatten, die in unterschiedliche Richtungen weisen.

In dem einen Strang der Debatte wird *Bedarfsgerechtigkeit* gegen übersteigerte Leistungsgerechtigkeit geltend gemacht. Gerechtigkeit wird angemahnt für die Opfer der „Ellbogengesellschaft“, für aus dem System Herausgefallene und „Überflüssige“. Zentraler Bezugspunkt ist die Vorstellung einer *Ausgrenzung* von Menschen aus einer Gesellschaft, die an ihrem oberen Wohlstandsende gleichzeitig exzessiv floriert. Das gesellschaftliche Gewicht dieses Zweigs der Debatte ist begrenzt, sie wird primär von Stellvertretern der Betroffenen, von Sozialanwälten und der Armutslobby, geführt. Themen sind etwa der Kampf gegen „Sozialabbau“, für eine Erhöhung der Sozialhilfe und für eine soziale Stadtentwicklung. Der begrenzte Einfluß dieser Debatte ist auch daran zu erkennen, daß „Armut“ als Ganzes kaum mehr wirksam dramatisierbar und problematisierbar zu sein scheint. Vielmehr gelingt dies nur noch unter spezifischen Teilaspekten, in den letzten Jahren vor allem durch die Fokussierung auf Armut und Sozialhilfebezug bei Kindern<sup>17</sup>.

In dem anderen, stärkeren, primär gemeinten, obgleich mit dem ersten vermischten Strang der Gerechtigkeitsdebatte geht es um *„Leistungsgerechtigkeit gegen Leistungsgerechtigkeit“*, also eine Kritik der Veränderung der Leistungsgesellschaft, gemessen an ihren eigenen Maßstäben. Gerechtigkeit wird hier nicht für Arme oder Randgruppen eingefordert, sondern für über Armutsgrenzen liegende breite *Arbeitnehmerschichten* in der unteren und mittleren Mitte der Gesellschaft, also für Menschen im System, nicht für Ausgegrenzte. Dieser Personenkreis ist für Wahlen entscheidender als die Armen und scheint in der Tat den Ausgang der letzten Bundestagswahl mitbestimmt zu haben.

Für diese Menschen hat sich, wie angesprochen, tatsächlich etwas verändert, was Anlaß zur Frage nach Gerechtigkeit gibt: Zwischen dem Wachstum von Kapital- und Lohneinkommen hat sich eine Schere aufgetan, ebenso zwischen der Entwicklung der Steuerlast dieser Einkommensarten, was sich aber nur sehr eingeschränkt in eine wachsende Ungleichheit der individuell verfügbaren Einkommen übersetzt hat. Gewachsen ist vielmehr die *Unsicherheit* von Einkommens- und Lebenslagen, wodurch auch überkommene Wertmaßstäbe unsicher werden. Tatsächlich haben sich

17 Vgl. Bärbel Peters, Das öffentliche Bild von Armut. Aktuelle Armutsbilder im Spiegel der Presse, in: Zeitschrift für Sozialreform, 42 (1996) 8. Siehe hierzu auch den Beitrag von Christian Palentien, Andreas Klocke und Klaus Hurrelmann in diesem Heft.

die Verteilungsregeln im „Turbokapitalismus“ verändert. Pflichterfüllung im Beruf sichert nicht vor Risikolagen, so wie umgekehrt am oberen Ende der Wohlstandsskala sprunghafte Vermögenszuwächse möglich werden, etwa an Finanzmärkten, die kaum noch auf „Leistungen“ im traditionellen Sinne beziehbar sind.

Der Rückgriff auf die einprägsame vorindustrielle Formel arm/reich zielt also weniger, so meine These, auf den durch die Worte angesprochenen unteren und oberen Rand der Wohlstandsverteilung, verbunden mit der Annahme einer Vereinfachung der Ungleichheitsstruktur, sondern im Gegenteil primär auf Verwerfungen in der breiten Mitte der Gesellschaft und die Verunsicherungen dieser Menschen in einer entwickelten Wohlstandsgesellschaft. „Arm“ steht dabei für die Armutsbedrohung, die Armutsängste und die tatsächliche Zunahme sozialer Risiken auch in mittleren Schichten; „reich“ steht für den Aspirationshorizont fortgeschrittener Wohlstandsgesellschaften, in denen der Wohlstand Bessergestellter historisch erstmals in den Möglichkeitshorizont einfacher Arbeitnehmer gerückt ist, was aber aktuell brüchig geworden ist. Die Debatte erinnert also an fundamentale Ungleichheiten kapitalistischer Gesellschaften, die in Zeiten ständigen kollektiven Wohlstandswachstums und noch bescheidenerer Teilhabeansprüche breiter Bevölkerungskreise hinnehmbar schienen.

„Aus der Schieflage heraus“ – so lautet der Titel eines aktuellen Buches von Friedhelm Hengsbach und Matthias Möhring-Hesse (Bonn 1999) zur sozialpolitischen Gerechtigkeitsfrage. Die „Gerechtigkeitslücke“ schließen – aber wie? Bezüglich welcher Gerechtigkeit? Für welche gesellschaftlichen Gruppen? Daß in der aktuellen Gerechtigkeitsdebatte sehr unterschiedliche Gerechtigkeitsvorstellungen und Adressatengruppen angesprochen sind, läßt die politischen Konflikte ahnen, mit denen in der laufenden Legislaturperiode zu rechnen ist und die sich bereits seit einigen Jahren abzeichnen.

Der in der sozialkritischen Gerechtigkeitsdebatte verdrängte Konflikt zwischen Bedarfsgerechtigkeit für Arme und Ausgegrenzte einerseits und Leistungsgerechtigkeit für „normale“ Arbeitnehmer und deren Familien andererseits wird zusätzlich erschwert durch das beiden Formen von Verteilungsgerechtigkeit entgegenstehende Konzept funktionalistischer, produktivistischer Gerechtigkeit, das im sozialkritischen Diskurs nicht mitgedacht ist und gerade auf eine Erhöhung von Verteilungsungleichheit setzt. Einflußreiche Träger dieses Konzepts sind „die Wirtschaft“, die freien Berufe, aber auch, verschämt, Gewerkschaften und SPD.

Zielgruppe dieser Gerechtigkeitsvorstellung ist die Gesamtbevölkerung, also ausdrücklich auch Arme und Arbeitnehmer.

Der Konflikt zwischen Verteilungs- und produktivistischer Gerechtigkeit, die sich beide auf Fragen *sozioökonomischer*, aus dem Erwerbssystem erwachsender Ungleichheit beziehen, wird wiederum erschwert durch die neuen sozialen Ungleichheiten und die damit verbundenen neuen, auf *soziale Teilhabe* zielenden Gerechtigkeitsfragen, die sich an askriptiven (nicht erworbenen bzw. nicht erwerblichen) sozialstrukturellen Unterscheidungsmerkmalen festmachen: an Geschlecht, Alter, Kinderzahl, Ethnizität bzw. Nationalität.

Träger dieser neuen Gerechtigkeitsfragen sind vor allem soziale Bewegungen und Initiativen im außerparlamentarischen Raum, zum Teil auch die diesen am nächsten stehenden Bündnis 90/Die Grünen. Das Eintreten für Kinderreiche oder „die Familien“ zieht sich mittlerweile durch alle politischen Parteien. In der Alterssicherungs- und Gesellschaftspolitik sind ‚die Jungen‘ besonders der CDU, der FDP und den Bündnisgrünen ein Anliegen. Diese Ungleichheiten haben auch materielle Aspekte, jedoch stellen sie eigenständige Ungleichheitsdimensionen dar, die quer zur Frage sozioökonomischer Ungleichheiten zwischen sozialen Schichten, also quer zu den Merkmalen Herkunftsfamilie, Bildung und Berufsposition, liegen. Die hier vorgebrachten sozialen, nicht nur ökonomischen Gerechtigkeitsvorstellungen haben unterschiedlichste Ausprägungen, etwa Gleichheit, aber auch Ungleichheit, Diversität und Pluralität, soziale Anerkennung, Menschenwürde und Partizipation. Hier zeichnet sich eine neue Gerechtigkeitsvorstellung ab, eine *Teilhabe*gerechtigkeit, die sich tendenziell von herkömmlicher Bedarfsgerechtigkeit als etatistische Zuteilung unterscheidet. Vertreter ‚älterer‘, auf Verteilung abzielender Gerechtigkeit neigen dazu, die Konflikte mit den neuen Formen von Gerechtigkeit zu unterschätzen, etwa in der oft zu hörenden, aber empirisch nicht triftigen Redeweise „Die Armut ist weiblich“.

Die deutsche Sozialpolitik ist traditionell durch Konsens, Harmoniebestreben und soziale Integration gekennzeichnet. Um die Mitte der neunziger Jahre mehrten sich jedoch Zeichen eines Einbruchs<sup>18</sup>. Die ‚große Koalition‘ zwischen den politischen Parteien in Fragen der Sozialgesetzgebung, die seit 1948 herrschte, hält nicht mehr. Auch zwischen den Tarifparteien haben sich die Frontstellungen verschärft, worauf nicht zuletzt die FDP

hingewirkt hat. Auch auf Grund der wirtschaftlichen Entwicklung ist die Macht des Kapitals wieder gewachsen. Franz-Xaver Kaufmann spricht von einer Wiederkehr des Konflikts in die deutsche Sozialpolitik<sup>19</sup>. In diesem Umfeld steht der aktuelle Streit um Gerechtigkeit in Deutschland. Welche Konfliktfelder, aber auch welche Koalitionen zwischen unterschiedlichen Akteuren und welche Handlungsoptionen tun sich hier auf?

Die beschriebenen Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen Gerechtigkeitsformen scheinen derzeit zumindest tendenziell entschieden. Zum einen scheint die Forderung von *Bedarfsgerechtigkeit* für Arme und Ausgegrenzte deutlich hinter der *Leistungsgerechtigkeit* für Arbeitnehmer und mittlere Schichten zurückstehen zu müssen. Dies gilt auch für die SPD, selbst wenn es teilweise anders klingt. Die Sozialanwälte für die Untersten in unserer Gesellschaft haben in der Politik keinen wirklichen Ansprechpartner. Zum andern sind alte, auf sozioökonomische Verteilung zielende Gerechtigkeitsvorstellungen generell im Rückmarsch zugunsten ‚neuer‘ Ungleichheiten und diesbezüglicher Vorstellungen von *Teilhabe*gerechtigkeit.

Nicht Unterschiede von arm und reich, von sozialen Schichten oder zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, sondern Ungleichheiten zwischen kinderreichen und kinderlosen *Familien* bzw. zwischen Familien und Alleinstehenden stehen derzeit im Vordergrund der Politik. Die jüngsten Steuer- und Kindergeldreformen entlasten nicht die Arbeitnehmer und die (Arbeitnehmer-)Rentner generell, sondern nur „die Familien“. Arbeiter und Rentner generell sowie Arme werden eher belastet, etwa durch die Ökosteuer. Ähnliches gilt für Gerechtigkeit zwischen den *Geschlechtern*. Während Frauen durch nach den Reformen von 1985 und 1997 anerkannte Erziehungsjahre nicht unerheblich begünstigt werden, unabhängig davon, ob sie arm oder wohlhabend sind, werden die generellen Rentenleistungen vermindert, etwa das Rentenniveau langfristig gesenkt und versicherungsmathematische Abschläge für Invaliditätsrenten angeführt, wie in der (bis Ende 2000 suspendierten) 1997 verabschiedeten Rentenreform '99 geschehen.

Die Gerechtigkeit zwischen den *Generationen* wird in den neunziger Jahren erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik ebenfalls in Richtung einer Kollision mit herkömmlichen sozialpolitischen Gerechtigkeits- und Gleichheitspostulaten entwickelt. „Die Jungen“ fühlen sich durch den bisherigen Generationenvertrag in der Gesetzli-

18 Vgl. Manfred G. Schmidt, Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opfaden 1998<sup>2</sup>.

19 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt am Main 1997.

chen Rentenversicherung vielfach benachteiligt, zumindest berufen sich Politiker teilweise darauf. Aus der gewachsenen Zahl alter Menschen in der Gesellschaft und der verlängerten Rentenlaufzeiten infolge ständig steigender Lebenserwartung wird gefolgert, daß das „Rentenniveau“, also das Verhältnis der Renten zu den Erwerbseinkommen, zu senken sei. Damit wird mit dem 1957 in der großen Rentenreform etablierten Lohnersatzprinzip, also der Gleichstellung von Jung und Alt, gebrochen<sup>20</sup>. Gerechtigkeit zwischen den Generationen führt in dieser Variante zu einer Abkehr von herkömmlichen Kriterien gerechter materieller Verteilung. Die neue Regierung will hier gegenhalten, dürfte aber um andere Einschnitte kaum herumkommen.

Daneben klingt in den Begründungen einer Neuformulierung des Generationenvertrages auch eine neue, demographisch und nicht ökonomisch formulierte funktionalistische Gerechtigkeitsvorstellung an: Die verstärkte Umwidmung gesellschaftlicher Ressourcen zu jungen Menschen, etwa auch im Bildungsbereich, stärke die Innovations- und Zukunftsfähigkeit der deutschen Gesellschaft.

In den Bereichen Familie und Frauen wird tatsächlich eine neue Form von Leistungsgerechtigkeit begründet, nämlich eine Anerkennung des Kinderhabens und -erziehens als eigenständige Leistung, unabhängig von Erwerbsleistungen am Markt. Auch die erweiterte steuerrechtliche Freistellung familienbezogener Arbeiten und Aufwendungen durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1998 wirkt in diese Richtung. Zahlungen für diese ‚Leistungen‘ sind weitgehend vom Bedarf der Leistungsempfänger abgekoppelt, stehen also im Gegensatz zu einer Bedarfsgerechtigkeit.

Dies ist eine *partikularistische* Reformstrategie, die einzelne Gruppen besserstellt. *Universalistische* Strategien, verkörpert durch das Konzept einer Grundsicherung, zielen demgegenüber stärker auf Bedarfs- und Teilhabegerechtigkeit<sup>21</sup>. Grundsicherungsvorstellungen üben eine hohe Attraktivität aus und finden sich in unterschiedlichsten Varianten in allen politischen Parteien. Zu bedenken ist jedoch, daß Grundsicherungsleistungen häufig niedrig ausfallen und daher nur minimale Teilhabestandards sichern können – im Kern wie die Sozialhilfe.

20 Vgl. Lutz Leisering/Andreas Motel, Voraussetzungen eines neuen Generationenvertrags, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 42 (1997) 10.

21 Vgl. F. Nullmeier/G. Vobruba (Anm. 9), S. 35–39.

Neben Reformen kann auch die Sicherung vorhandener sozialer Sicherungssysteme ein wichtiges Ziel von Gerechtigkeitspolitik sein. Denn wichtige ‚Inseln‘ der Gleichheit und Teilhabe sind im wesentlichen intakt, vor allem die Gesetzliche Krankenversicherung, die Schulen und nicht zuletzt die Sozialhilfe als ein ausgebautes System ‚realer‘ Grundsicherung. Bei entsprechender politischer Kreativität und Gestaltungswillen sind eine Fülle weiterer Maßnahmen denkbar:

- Hierzu zählen einmalige Umverteilungsmaßnahmen, die dadurch nicht strukturell in Marktprozesse eingreifen. Eine weitreichende Umverteilung fand in Form des Lastenausgleichs in der Folge des Kriegs statt (1952), während bei der Wiedervereinigung auf eine entsprechende Option verzichtet wurde. Tony Blair hat kurz nach seiner Wahl die *windfall profits* der privatisierten Staatsunternehmen mit einer Einmalabgabe von DM 14 Mrd. abgeschöpft.
- Auch jenseits der staatlich-politischen Sphäre sind Änderungen zu erwägen, etwa durch Stärkung privater Stiftungen. Die aktuelle Debatte hierzu verdeutlicht zugleich, daß auch ‚gesellschaftliche‘ Aktivitäten in der Regel rechtlich-politisch flankiert werden müssen, sei es durch geldliche Unterstützung, durch rechtliche Rahmung oder durch Bereitstellung einer organisatorischen Infrastruktur. Bloße Appelle an Gemeinsinn und Zivilgesellschaft greifen zu kurz.
- Am Markt wäre eine Stauchung der Ungleichheitsspanne der Markteinkommen denkbar. Auch Vertreter von Marktgerechtigkeit könnten grundsätzlich bereit sein, sehr hohe Einkommen und Vermögen abzuschmelzen. Denkbar ist auch ‚Ungleichheit auf Zeit‘: Für Einkommensarmut und Sozialhilfebezug wissen wir, daß es sich häufig nur um vorübergehende Phasen im Lebenslauf der Betroffenen handelt. Wenn ‚Armut auf Zeit‘, warum nicht ‚Reichtum auf Zeit‘? Eine stärkere Transparenz, Durchlässigkeit und Wechselbereitschaft bei den Reichen könnte aus dem allgemein geteilten Postulat der Chancengleichheit abgeleitet werden.

In jedem Fall ist gesellschaftliche Verantwortung gefordert. Die Gerechtigkeitsdebatte der neunziger Jahre erinnert uns an die moralischen Grundlagen unserer Gesellschaft, fordert auf, Werte und Ziele zu reflektieren und auf eine bessere Praxis hinzuwirken.

# Prekärer Wohlstand

## Spaltet eine Wohlstandsschwelle die Gesellschaft?

---

### I. Prekärer Wohlstand

---

#### 1. Fragestellungen zum prekären Wohlstand

„Prekärer Wohlstand“ ist der Titel einer Studie über den Zusammenhang von Einkommenslage, Sozialstruktur und Lebenslage, deren Datenbasis der Querschnittsdatensatz aus der Caritas-Armut-untersuchung von Anfang der neunziger Jahre bildete<sup>1</sup>. Die zentrale Fragestellung bei der Thematisierung des prekären Wohlstands ist, ob und wie sich die Armen von denjenigen unterscheiden, die zwar nicht als arm gelten, aber dennoch im unteren Einkommensspektrum angesiedelt sind. Für die Untersuchung wurden wichtige demographische, haushaltsstrukturelle und Statusmerkmale sowie Lebenslagenmerkmale hinsichtlich der Wohnsituation und der Versorgung in den Bereichen Ernährung, Mobiliar, Kleidung, Urlaub und Freizeit verglichen. Aus der zentralen Fragestellung ergab sich ein weiteres Thema, das in der Armut- und Ungleichheitsforschung bis heute nur unbefriedigend beleuchtet wird: Wie beeinflusst ein Abstieg in die Armut bzw. ein Aufstieg aus der Armut die Lebenslage der Betroffenen? Konkret wird gefragt, ob das Verlassen einer Armutslage auch aus der „Nahzone der Armut“ herausführt bzw. wie groß das Risiko ist, in diesem Randbereich dauerhaft zu verharren.

Die Trennlinie für die Teilung der Untersuchungspopulation in Arme und Nichtarme stellt die relative Einkommensarmutsgrenze dar. Erreicht demnach ein nach der Größe eines Haushalts und dem Alter seiner Mitglieder gewichtetes Haushaltsnettoeinkommen pro Kopf (Äquivalenzeinkommen) nicht mindestens die Hälfte des gewichteten bundesdurchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens pro Kopf, dann liegt „relative Einkommensarmut“ an der 50-Prozent-Grenze vor. Ausgehend von der

1 Vgl. Werner Hübinger, *Prekärer Wohlstand. Neue Befunde zu Armut und sozialer Ungleichheit*, Freiburg 1996. Die Datenbasis ist kein für die Gesamtbevölkerung repräsentativer Datensatz; dennoch können aus den Ergebnissen Folgerungen für die Gesamtbevölkerung gezogen werden; vgl. hierzu Richard Hauser/Werner Hübinger, *Arme unter uns. Teil 1: Ergebnisse und Konsequenzen aus der Caritas-Armutuntersuchung*, hrsg. vom Deutschen Caritasverband e. V., Freiburg im Breisgau 1993.

Zweiteilung des Einkommensspektrums wird der Armutsbereich in fünf Armutslagen und der Nichtarmutsbereich in fünf Wohlstandslagen unterteilt. Die erste Armutslage umfaßt das finanziell am besten gestellte Segment der Armutspopulation, die fünfte das am schlechtesten gestellte. Im Wohlstandsspektrum gilt: Die finanzielle Ausstattung nimmt von der ersten zur fünften Wohlstandslage hin zu.

In den verschiedenen oben genannten Untersuchungsbereichen legte die Studie Grenzwerte fest, deren Unterschreiten als Deprivation – Ausschluß von Bevölkerungsgruppen von allgemein akzeptierten Lebensstandards – bezeichnet wird. Im Hinblick auf die Wohnsituation ist dies beispielsweise der Fall, wenn ein Haushalt nicht mindestens über eine Wohnfläche von 20 Quadratmetern pro Kopf verfügt. In einem nächsten Schritt wurden für die zehn definierten Einkommenslagen die Anteile der deprivierten Befragten in diesen Einkommenslagen berechnet.

Eine empirische Untersuchung konstatierte am Ende der achtziger Jahre eine „Verflüssigung“ der Sozialstruktur, d. h. eine erhöhte Mobilität zwischen den Schichten, Klassen und Einkommensgruppen<sup>2</sup>. Vieles spricht heute dafür – die Befunde zum prekären Wohlstand und die Trends in Ökonomie und auf dem Arbeitsmarkt, die unten ausgebreitet werden, sind hierfür als Belege anzusehen –, daß die Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Einkommenslagen eher begrenzt ist und daß es zunehmend mehr zu Abstiegen als zu Aufstiegen kommen wird.

#### 2. Wichtige Ergebnisse zum prekären Wohlstand

Betrachten wir zunächst das Armutsspektrum, so bleibt festzuhalten: Unterversorgung ist im gesamten Armutsbereich weit verbreitet. Sie ist zum Teil heterogen über die Armutslagen verteilt, d. h., die größte Deprivation ist keineswegs immer in der untersten Armutslage zu finden, in einigen Fällen wurde sie in den finanziell besser gestellten oberen Armutslagen gemessen. Dies ist im großen und ganzen ein erwartungsgemäßes Ergebnis. Im

2 Vgl. Wolfgang Zapf/Sigrid Breuer/Jürgen Hampel/Peter Krause/Hans-Michael Mohr/Erich Wiegand, *Individualisierung und Sicherheit. Untersuchungen zur Lebensqualität in der Bundesrepublik*, München 1987.

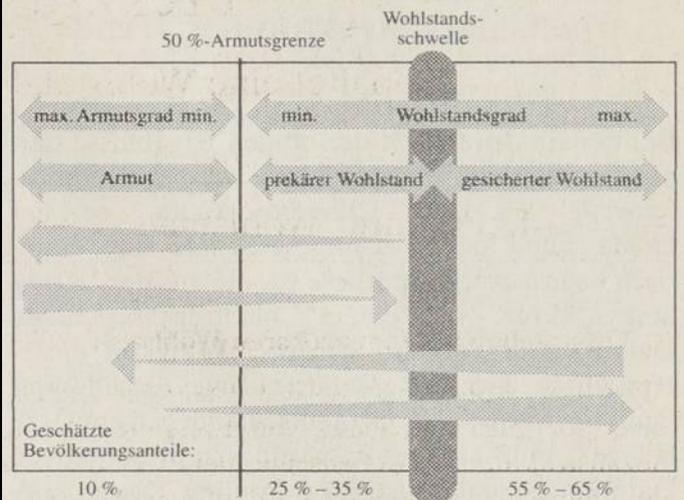
Wohlstandsspektrum war hingegen eine von der ersten Wohlstandslage ausgehende, in den höheren Lagen abnehmende Mangel- und Unter-versorgung zu vermuten. Tatsächlich unterscheiden sich die drei unteren Wohlstandslagen hinsichtlich des Vorliegens von Deprivation nur wenig voneinander; sie ist dort relativ weit verbreitet. In den beiden oberen Wohlstandslagen ist Deprivation erheblich seltener. Als statistische Gesamtgruppe weisen die unteren (drei) Wohlstandslagen wesentlich mehr Ähnlichkeiten mit den Angehörigen aller Armutslagen auf als mit den Angehörigen der beiden oberen Wohlstandslagen. Die Ergebnisse deuten also auf eine markante Strukturierung des Einkommens- und Ungleichheitsspektrums hin, die sich aber nicht an der 50-Prozent-Armutsgrenze manifestiert. Hieraus läßt sich eine neue Begrifflichkeit ableiten. Die beiden oberen Wohlstandslagen gelten als „gesicherter Wohlstand“, die drei unteren als „prekärer Wohlstand“. Die deutliche Differenz zwischen beiden Wohlstandsbereichen hinsichtlich der Deprivationswerte stellt sich wie ein sozialstruktureller Bruch dar, der als „Wohlstandsschwelle“ bezeichnet wird.

### 3. Generalisierung der Ergebnisse im Hinblick auf die bundesdeutsche Einkommensstruktur

Die Eigenschaften einer Wohlstandsschwelle für das westdeutsche Ungleichheitsgefüge sind resümierend wie folgt charakterisiert worden (vgl. Schaubild):

- Personen oder Haushalte im Einkommensbereich unterhalb der Wohlstandsschwelle sind durch einen viel höheren Anteil von Deprivierten gekennzeichnet als solche, die über dieser Schwelle liegen. Individuelle Lebenschancen und relevante Bedürfnisse können von vielen nicht ausreichend gesichert werden.
- Große Teile der Personen oder Haushalte, deren Einkommen zwischen Armutsgrenze und Wohlstandsschwelle liegen – die also in prekärem Wohlstand leben – sind armutsgefährdet. Das gilt bei Eintreten besonderer individueller und familiärer Ereignisse, wie z. B. dem Verlust des Arbeitsplatzes, Scheidung, Geburt eines Kindes. Bei einem langfristigen (Erwerbs-) Einkommensbezug im Bereich des prekären Wohlstands dürften zudem die Lohnersatzleistungen und auch die Altersversorgung, insbesondere die Absicherung der Hinterbliebenen, nicht selten unzureichend sein.
- Die Wohlstandsschwelle wird im Zeitablauf nur von relativ wenigen Personen oder Haushalten überschritten und nur von wenigen unterschritten (vgl. die Pfeile im Schaubild). Eine Bewe-

### Schaubild: Geschätzte Bevölkerungsverteilung zwischen Armut, prekärem Wohlstand und gesichertem Wohlstand



Quelle: Eigene Darstellung.

gung über die Schwelle führt nur bei längerfristigem Verbleib in einer höheren oder niedrigeren Einkommenslage auch zu einer Besserstellung oder Schlechterstellung der Lebenslage.

Unter Zugrundelegung der 50-Prozent-Einkommensarmutsgrenze ist eine Wohlstandsschwelle mit den oben genannten Eigenschaften auf der Äquivalenzeinkommensskala zwischen 75 und etwa 80 Prozent des Durchschnitts zu vermuten. Sie ist als ein Grenzstreifen zu verstehen. Die drei Segmente können bezüglich ihrer Bevölkerungsanteile quantitativ wie folgt abgeschätzt werden: Die Einkommensarmut umfaßt einen Anteil von etwa 10 Prozent der westdeutschen Bevölkerung, der „prekäre Wohlstand“ wird auf 25 bis 35 Prozent und der „gesicherte Wohlstand“ auf einen Anteil von 55 bis 65 Prozent zu beziffern sein.

Hieran schließt sich unmittelbar die folgende Frage an: Wie hoch ist die Fluktuation zwischen den verschiedenen Einkommenslagen? Erste Untersuchungen zur Mobilität zwischen prekärem und gesichertem Wohlstand deuten auf eine eher längerfristige Verweildauer in unteren Einkommenslagen hin<sup>3</sup>. Aus den Ergebnissen läßt sich folgern: Der weitaus größte Teil der prekär „Wohlhabenden“ und auch der Armen dürfte längerfristig in einer ungünstigen Lebenslage verbleiben und daher in der Konsumteilhabe eingeschränkt sein. Der weitaus größte Teil der sozial gesicherten Wohlhabenden wiederum wird auch längerfristig auf seine günstige Lebenslage bauen können. Zu befürchten sind in Zukunft aber vermehrt Abstiege aus gesicherten Zonen in prekäre Einkommenslagen, wie dies die folgenden Ausführungen zeigen möchten.

3 Vgl. W. Hübing (Anm. 1), S. 211-215.

## II. Interpretation der Ergebnisse vor dem Hintergrund ökonomischer und arbeitsmarktstruktureller Trends

Bei der Interpretation der obigen Ergebnisse darf nicht vergessen werden, daß die Wohlstandsschwelle als ein Charakteristikum sozialer Ungleichheit der Gesamtgesellschaft eine empirisch begründete Hypothese ist, die aus der Verteilungsstruktur in einem nichtrepräsentativen Datensatz hervorgeht. Um die Gültigkeit dieser Hypothese für die gesamtdeutsche Gesellschaft (ggf. für West- und Ostdeutschland getrennt) zu belegen, muß sie auf Basis eines repräsentativen Datensatzes, am günstigsten in einer Dauerbeobachtung, empirisch überprüft werden. Darüber hinaus müssen auch der ökonomische und arbeitsmarktstrukturelle sowie sozialpolitische Wandel beobachtet und in die Analyse einbezogen werden. Die Wohlstandsschwelle gewinnt daher als ein Kennzeichen der Strukturierung sozialer Ungleichheit an Plausibilität und gesellschaftspolitischer Aussagekraft, wenn man sich den Entwicklungstendenzen in Ökonomie, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik zuwendet.

Bereits Mitte der achtziger Jahre hat Burkart Lutz festgestellt<sup>4</sup>, daß die sich seit Mitte der siebziger Jahre andeutende ökonomische Abschwächung keine kurzfristige Erscheinung sein würde, sondern vielmehr einen Epochenwechsel ankündigte. Niemand zweifelt heute wohl noch daran, daß das *Goldene Zeitalter*, wie der englische Historiker Eric Hobsbawm<sup>5</sup> die Zeit von 1950 bis 1975 nennt, in der Vollbeschäftigung und Wohlstandszuwächse für alle Teile der Bevölkerung erreichbar waren, vorüber ist. Eine neue dauerhafte, den fünfziger und sechziger Jahren vergleichbare wirtschaftliche Prosperitätsphase, die Massenarbeitslosigkeit eindämmen könnte und in der Lage wäre, den Sozialstaat in seiner bisherigen Gestalt längerfristig zu sichern, ist nicht in Sicht.

Die wichtigsten Einflußfaktoren, die prekären Wohlstand in Zukunft für einen beachtlich großen Teil der Bevölkerung zu einer permanenten gesellschaftlichen Sozialform werden lassen könnten, seien im folgenden kurz benannt. Kurz- und mittelfristig sind zu erwarten:

- ein moderates Wirtschaftswachstum, gleich hohe oder steigende Arbeitsproduktivität;

4 Burkart Lutz, *Der kurze Traum immerwährender Prosperität*, Frankfurt am Main – New York 1984.

5 Vgl. Eric Hobsbawm, *Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, München – Wien 1995.

- Druck auf den Arbeitsmarkt durch weiter zunehmende Erwerbsneigung, insbesondere der Frauen;
- forcierte Umstrukturierung des Arbeitsmarktes mit erheblichen Folgen für Verteilung von Einkommen, Qualifikation und Arbeitsplatzsicherheit;
- Verringerung sozialpolitischer Gestaltungskraft.

Einige dieser Aspekte werden im folgenden ausführlicher beschrieben.

### 1. Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot

*Nachfrage nach Arbeitskräften:* Die sogenannte Prosperitätskonstellation des Wirtschaftswunders sorgte für fulminante Wachstumsraten über zwei Jahrzehnte hinweg. Das Wachstum war verantwortlich für eine beispiellose Ausweitung der Beschäftigtenzahlen und die Beseitigung der Arbeitslosigkeit. (Es sei nur an den Arbeitskräftemangel in den sechziger Jahren erinnert.) Ein durchschnittliches Wachstum von über drei Prozent auch in den neunziger Jahren hätte wahrscheinlich Arbeitslosigkeit in ihrem heutigen Ausmaß verhindern können. Die rigide Beschränkung von Haushaltsdefiziten auf drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (gemäß den Maastricht-Kriterien) sorgt für eine restriktive Wirtschaftspolitik, die sich als eine Begünstigung des „Finanzsektors zu Lasten der Arbeiterschaft“<sup>6</sup> sehen ließe. Zumindest steht die weit verbreitete Negation von Beschäftigungseffekten der Nachfragepolitik in großen Teilen der Wirtschaftswissenschaft im auffallenden Gegensatz zu den Hoffnungen, die regelmäßig mit einer Ausweitung der Exportnachfrage verbunden werden. Mit Ausnahme des untypischen Vereinigungsbooms 1990/91 lassen sich in den neunziger Jahren keine die Dreiprozentmarke überschreitenden Wachstumsraten nachweisen (1993 sogar ein Minus von 1,2 Prozent). Bei makroökonomischer Betrachtung kommt man heute zu dem Schluß, daß zusätzliche Arbeitsplätze erst bei einem Wachstum von etwa 2,5 Prozent entstehen. Durch das Zusammenwirken weiterer Einflußfaktoren wie der Entwicklung der Arbeitsproduktivität und der Arbeitszeit ging zwischen 1994 und 1997 die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Arbeitskräften deutlich zurück<sup>7</sup>. Durch die vorsichtige Konjunkturerholung und die Ausweitung der Arbeitsmarktpolitik, insbesondere in Ostdeutschland, konnte der Abwärtstrend auf

6 Ethan B. Kapstein, *Arbeiter und Weltwirtschaft*, in: Ulrich Beck (Hrsg.), *Politik der Globalisierung*, Frankfurt am Main 1998, S. 216 ff.

7 Vgl. Rudolf Hickel, *Standort-Wahn und Euro-Angst. Die sieben Irrtümer der deutschen Wirtschaftspolitik*, Hamburg 1999, S. 264 f.

dem Arbeitsmarkt im Jahr 1998 gestoppt werden. Die zurückhaltenden Konjunkturprognosen für 1999 lassen jedoch einstweilen keine weitere Ausweitung der Nachfrage nach Arbeitskräften erwarten, die den Arbeitsmarkt spürbar entlasten könnte. Es sei auch daran erinnert, daß seit den sechziger Jahren in jedem Jahrzehnt ein tiefer Konjunkturreinbruch zu verzeichnen war (1967, 1974/75, 1981/82, 1993) mit sogenanntem Minuswachstum und der Folge, daß ab Mitte der siebziger Jahre die Sockelarbeitslosigkeit von Krise zu Krise deutlich angestiegen ist. Mit einem schweren Konjunkturreinbruch muß auch in Zukunft gerechnet werden – mit entsprechenden Folgen für den Arbeitsmarkt.

*Angebot an Arbeitskräften:* Auch die Angebotsseite trägt zur negativen Arbeitsmarktbilanz der neunziger Jahre bei. Immer mehr Menschen drängen auf den Arbeitsmarkt, was neben der starken Zuwanderung besonders in der ersten Hälfte des Jahrzehnts vor allem durch eine kontinuierliche Erhöhung der Erwerbspersonenquote aufgrund der gestiegenen Erwerbsneigung der Frauen verursacht wurde<sup>8</sup>. Die Erwerbsneigung der Frauen, die weiterhin niedriger ist als in anderen entwickelten Gesellschaften, wird auch in Zukunft das Angebot an Arbeitskräften weiter erhöhen<sup>9</sup>.

## 2. Arbeitsplatzabbau durch Rationalisierungen

Ein Beispiel kann die ungeheuren Produktivitätsgewinne in der Industrie illustrieren<sup>10</sup>: Der VW-Konzern produzierte im Jahr 1993 weltweit drei Millionen Fahrzeuge; dazu wurden 270 000 Mitarbeiter benötigt. 1996, nur drei Jahre später, stellte VW weltweit vier Millionen Autos her, beschäftigte jedoch 29 000 Mitarbeiter weniger als 1993. Produktivitätsexplosionen dieser Art sind nicht nur das Markenzeichen von VW, sondern treffen auch auf die anderen großen Automobilhersteller (und auch andere Branchen) zu.

8 Während die Erwerbsquote z. B. der verheirateten Frauen mit minderjährigen Kindern Anfang der siebziger Jahre rund 40 Prozent betrug, liegt sie Mitte der neunziger Jahre bei 53 Prozent. Vgl. Heribert Engstler, Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik. Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt, Bonn 1997, S. 99–102.

9 Folgt man dem Arbeitsmarktforscher Meinhard Miegel, dann werden sich etwa gleich hohe Erwerbsquoten von Männern und Frauen aber nur dann verwirklichen lassen, wenn sowohl die individuelle Arbeitszeit als auch die Einkommen sinken. Vgl. Meinhard Miegel, Geht uns die Arbeit aus?, in: Franz Josef Radermacher (Hrsg.), Die Zukunft der Arbeit. Ergebnisband Ulmer Forum 1995, Ulm 1995, S. 90.

10 Vgl. Heinz Blüthmann, Die dreifache Jobmaschine; in: DIE ZEIT vom 25. April 1997, S. 32.

Der neue „Deutschland Report“ des Prognos-Instituts<sup>11</sup> schätzt, daß in den nächsten 20 Jahren durch Rationalisierungen jeder fünfte Arbeitsplatz in der Industrie verloren gehen könnte. Vom heutigen Niveau der knapp 12 Millionen Arbeitsplätze aus bedeutet dies eine Reduzierung um rund 2,4 Millionen. In Erinnerung zu rufen ist, daß zwischen 1991 und 1997 im produzierenden Gewerbe rund drei Millionen Arbeitsplätze abgebaut wurden. Viele erwarten neue Erwerbchancen im Dienstleistungssektor; dort stieg zwischen 1970 und 1996 in Westdeutschland die Beschäftigung um rund 56 Prozent, während sie in der Gesamtwirtschaft nur um 6 Prozent zunahm<sup>12</sup>. Bert Rürup behauptet, daß sich „alle Experten“ darüber einig seien, daß in größerem Umfang nur im tertiären Sektor neue Beschäftigung entstehen könne. Doch sind hier Zweifel durchaus angebracht. Eine neuere Studie untersuchte rund 70 Prozent des Dienstleistungssektors (das entspricht rund 15 Millionen Arbeitskräften) und schätzte die möglichen Arbeitsplatzersparungen durch moderne Formen der Arbeitsorganisation in Verknüpfung mit der Anwendung neuer Informationstechnologien<sup>13</sup>. Es ergab sich ein Rationalisierungspotential von rund 6,7 Millionen Arbeitskräften, was etwa 45 von 100 der untersuchten Arbeitsplätze entspricht. Allein im Bereich Transport/Logistik könnten drei von vier, bei Banken und Versicherungen sechs von zehn Arbeitsplätzen eingespart werden. Die Rationalisierungsgefahr bedroht jedoch keineswegs nur die „unternehmensorientierten“ Dienstleistungen, sondern ebenso und zudem in hohem Maße die sogenannten „konsumorientierten“ Dienste wie Handel, Gaststätten oder öffentliche und personenbezogene Beschäftigungen<sup>14</sup>. So ließe sich im Bildungswesen gut jede vierte, im Gesundheitswesen rund jede dritte und im Handel sogar etwa jede zweite Stelle einsparen<sup>15</sup>. Hinzu kommt ein sicherlich nicht unbedeutendes Rationalisierungspotential in den in dieser Studie nicht erfaßten Bereichen des Dienstleistungssektors, in denen heute rund sieben Millionen Menschen beschäftigt sind.

Summiert man die möglichen (Brutto-)Arbeitsplatzverluste aus den genannten Studien – ohne

11 Vgl. Job-Wende erst im Jahr 2010, in: Frankfurter Rundschau vom 27. November 1998.

12 Vgl. Bert Rürup, Die Rolle des Wohlfahrtsstaates in Zeiten der Globalisierung, in: Frankfurter Rundschau vom 23. November 1998, S. 7.

13 Vgl. Rainer Thome (Hrsg.), Arbeit ohne Zukunft? Organisatorische Konsequenz der wirtschaftlichen Informationsverarbeitung, München 1997.

14 Zur Definition der Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich vgl. auch: Hartmut Häußermann/Walter Siebel, Dienstleistungsgesellschaften, Frankfurt am Main 1995, S. 21–26.

15 Vgl. R. Thome (Anm. 13), S. 127 ff.

Berücksichtigung gegebenenfalls neu entstehender Arbeitsplätze<sup>16</sup> –, so kommt man in einer mittelfristigen Sicht auf einen möglichen Verlust von über neun Millionen bzw. deutlich über einem Viertel der bestehenden Arbeitsplätze (Erwerbstätige einschließlich Selbständige). Hier kommt die bereits heute bestehende Beschäftigungslücke noch hinzu; die Schätzungen liegen zwischen sechs und acht Millionen fehlender Arbeitsplätze, darunter rund viereinhalb Millionen registrierte Arbeitslose.

### 3. Bedeutungsverlust des Normalarbeitsverhältnisses und Qualifizierungsdifferenzen

Neben den skizzierten Entwicklungen von Angebot und Nachfrage auf den Arbeitsmärkten zeichnen sich weitere bedeutende Veränderungen ab. Dies betrifft die Formen der Beschäftigung und die gesellschaftliche Positionierung der Erwerbsarbeitsplätze. Seit Anfang der achtziger Jahre verliert das sogenannte Normalarbeitsverhältnis (auf Dauer angelegte Vollzeitarbeit mit ausreichender sozialer Absicherung) an Dominanz. Neue Arbeitsverhältnisse treten heute häufig in Form von Teilzeitarbeit, befristeten Beschäftigungen, Leiharbeit, Scheinselbständigkeit oder Werkvertragsarbeit in Erscheinung. Am deutlichsten offenbart sich die Neuformierung des Arbeitsmarktes in den ab Frühjahr diesen Jahres versicherungspflichtigen sogenannten 630-DM-Jobs, deren Zahl auf rund 5,5 Millionen beziffert wird. Die Normalbeschäftigung umfaßt heute noch etwa sechs von zehn aller Beschäftigungsverhältnisse, vor 20 Jahren waren dies noch 80 Prozent<sup>17</sup>. Nach Schätzungen für die nahe Zukunft ist ein weiterer deutlicher Rückzug „normaler“ Beschäftigungen zu erwarten. Dies hat nicht nur Folgen für die Entlohnung und die Arbeitsplatzsicherheit, sondern zeitigt fundamentale Konsequenzen für die soziale Absicherung vieler solchermaßen Beschäftigter, ist doch die soziale

Sicherung (für die „großen“ Risiken Arbeitslosigkeit, Krankheitsfolgen, Invalidität, Alter) an der Höhe der Löhne und die Dauer der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gekoppelt.

Zwischen 1980 und 1990 ist in Westdeutschland ein Zuwachs der vollzeitbeschäftigten Niedrigverdiener (Einkommen unter 75 Prozent des jeweiligen westdeutschen Durchschnittsverdienstes) festzustellen – er beträgt rund 15 Prozent<sup>18</sup>. Manche Beobachter rechnen mit einer durchgreifenden „Polarisierung“ am Arbeitsmarkt, die letztlich einer Spaltung gleichkommt. Der internationale Wettbewerb in einer offenen Weltwirtschaft (d.h. unter Globalisierungsbedingungen) führe, lassen man den „Markt auf der ganze(n) Linie gewinnen“, dazu, daß es in naher Zukunft zu einer Aufteilung der Beschäftigten in Kern- und Randbelegschaften kommen werde<sup>19</sup>. Kernarbeitsplätze („Core jobs“) sind die hochqualifizierten, mobilen, kreativen, dazu auch gut und hochbezahlten Beschäftigten. Randarbeitsplätze („Fringe jobs“) erfordern keine besonderen Qualifikationen und werden deshalb vergleichsweise schlecht bezahlt. Erstere werden etwa 20 Prozent der Beschäftigten umfassen und 80 Prozent „Fringe jobs“ gegenüberstehen. Franz Josef Radermacher<sup>20</sup> spricht von der Notwendigkeit, das ganze Jobsystem umbauen zu müssen, von erheblichen Einbußen beim Einkommen und einer Ausweitung der Arbeitszeit, um gleichen Lohn erhalten zu können<sup>21</sup>.

### 4. Fazit aus den Trends

Alle bisher angewandten Strategien einer Förderung des Wirtschaftswachstums, wozu in den letzten Jahren die angebotsorientierten Varianten zu rechnen sind, haben nicht zu arbeitsplatzschaffenden hohen Wachstumsraten geführt. Nachfrage-

16 Wie sich der sogenannte Nettoeffekt gestaltet, durch Schaffung neuer Arbeitsplätze, läßt sich durch die Studie von R. Thome (Anm. 13) nicht quantifizieren. Die Schaffung neuer und zahlreicher Arbeitsplätze im Bereich der Industrie und bei den produktionsorientierten Diensten muß mit Skepsis beurteilt werden. Ob es eine Expansion bei den konsumorientierten Diensten (in den privaten Haushalten, besondere Serviceleistungen) in Deutschland geben wird, ist nicht nur eine Frage der Entfaltung der Marktökonomie, sondern genuin eine Frage des sozial-kulturellen Modells. So läßt die Bundesrepublik sich als eine „Selbstbedienungsgesellschaft“ bezeichnen, in der ein großer Teil gesellschaftlicher (Dienstleistungs-)Arbeit nicht staatlich (wie in Schweden) oder marktwirtschaftlich (wie in den USA) organisiert ist, sondern von den Konsumenten und insbesondere von den Frauen unbezahlt erbracht wird. Vgl. hierzu H. Häußermann/W. Siebel (Anm. 14), S. 51–66, sowie kurz und prägnant: dies., Pfade in die Dienstleistungsgesellschaft. Deutschland, USA und Schweden im Modellvergleich, in: Frankfurter Rundschau vom 14. August 1997, S. 12.

17 Vgl. B. Rürup (Anm. 12).

18 Vgl. Gerhard Bäcker/Walter Hanesch, *Landessozialbericht*. Band 7: Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit Niedrigeinkommen, hrsg. vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1998, S. 131, Tab III-18.

19 Vgl. Christian Elze, Anforderungen an den Standort Deutschland, in: F. J. Radermacher (Anm. 9), S. 62 f.

20 Franz Josef Radermacher, Einführung in das Thema, in: ders. (Anm. 9), S. 20 f.

21 So sieht Jeremy Rifkin, *Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft*, Frankfurt am Main – New York 1996, S. 139 f., in den USA eine neue Elite von hochqualifizierten „Wissensarbeitern“ entstehen, die, selbst etwa ein Fünftel der Erwerbstätigen ausmachend, als einzige Gruppe ihre Arbeitsmarktchancen auch in Zukunft dauerhaft werden sichern können. Hans-Peter Martin/Harald Schumann, *Die Globalisierungsfrage. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand*, Hamburg 1996, S. 12, kommen in ihrem vielbeachteten Buch zu einem dramatischen Befund hinsichtlich einer möglichen Spaltungslinie. Ihre Folgerung: Im nächsten Jahrhundert wird ein Fünftel der arbeitsfähigen Bevölkerung ausreichen, um alle Waren und Dienstleistungen zu produzieren.

orientierte Strategien einer Binnenmarktstimulierung laufen selbst dann, wenn sie Wirkung zeigen, Gefahr, durch die außenwirtschaftliche Spannung internationaler Krisen konterkariert zu werden, wie sich dies aktuell andeutet. Es ist angesichts des forcierten Wettbewerbsdrucks, unter dem heute insbesondere die international tätigen Unternehmen stehen, und des zügigen Einzugs der Informationstechnologien in den Dienstleistungssektor nicht davon auszugehen, daß die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität sinken wird. Im Gegenteil, wahrscheinlicher ist, daß sie sich in gleichem oder gar in forciertem Tempo weiter erhöht. Auf der anderen Seite darf bezweifelt werden, daß in den nächsten Jahren einschneidende Arbeitszeitverkürzungen gleich welcher Art durchsetzbar sein werden. Somit ist auch in Zukunft mit eher moderatem Wirtschaftswachstum bei hoher Arbeitsproduktivität und verstärktem Andrang auf dem Arbeitsmarkt zu rechnen. Wenn Industrie und Dienstleistungsunternehmen ihre beträchtlichen Rationalisierungspotentiale in naher Zukunft auch nur zum Teil realisieren, werden sich die Arbeitsmarktprobleme im allgemeinen und das der Arbeitslosigkeit im besonderen weiter verschärfen.

Die unter Globalisierungsbedingungen sich vollziehenden ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in den hochentwickelten Ländern werden von manchen Beobachtern durchaus dramatisch eingeschätzt. Richard Münch<sup>22</sup> hält fest, daß es in naher Zukunft ein „Hineinwuchern der Dritten in die Erste Welt“ geben könne. Ulrich Beck<sup>23</sup> spricht von einer möglichen „Brasilianisierung Europas“. Ralf Dahrendorf<sup>24</sup> sieht die Gefahr der Entstehung einer neuen Unterklasse und eine „Gefährdung des sozialen Zusammenhalts“ und warnt, daß ein „Jahrhundert des Autoritarismus ... keineswegs die unwahrscheinlichste Prognose für das 21. Jahrhundert“<sup>25</sup> darstelle.

### III. Lösungskonzepte

Den in der Literatur zu findenden Ansätzen zur Bewältigung der geschilderten Problemlagen ist eine in vielfacher Hinsicht ähnliche Bestimmung der zukünftigen Probleme von Ökonomie,

22 Richard Münch, *Globale Dynamik, lokale Lebenswelten. Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft*, Frankfurt am Main 1998, S. 180.

23 Ulrich Beck, *Was ist Globalisierung?*, Frankfurt am Main 1997, S. 266.

24 Vgl. Ralf Dahrendorf, *Anmerkungen zur Globalisierung*, in: Ulrich Beck (Hrsg.), *Perspektiven der Weltgesellschaft*, Frankfurt am Main 1998, S. 47 f.

25 Ebd., S. 52.

Arbeitsmarkt und auch Sozialstaat gemeinsam. Ein zentrales Kennzeichen der Lösungsvorschläge ist, daß sie einen Bruch vollziehen mit vertrauten Begriffen, Konzepten und Definitionen, die uns für das Verständnis von Ökonomie und Gesellschaft heute zur Verfügung stehen, und eine Abkehr fordern von vermeintlich wirkungslosen Reformstrategien, wie sie die Realpolitik hervorbringt. Sie zielen auf eine Neudefinition des Arbeitsbegriffs, den Umbau der Arbeitsgesellschaft und der sozialen Sicherungssysteme, auf neue ökonomische und gesellschaftliche Zielbestimmungen. Die Literatur zur Zukunft von Ökonomie, Arbeit und Sozialstaat ist nahezu unerschöpflich, weshalb an dieser Stelle nur eine Auswahl von wenigen einschlägigen Werken vorgestellt wird, deren Lösungsansätze die Breite und zugleich auch Divergenz der aktuellen Diskussionen veranschaulichen<sup>26</sup>.

Bei vornehmlich ökonomischer Perspektive lassen sich eine („spät“-)keynesianische und eine neoliberale Variante unterscheiden<sup>27</sup>. Institutionalisiert ist erstere in der „Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik“ (Memo-Gruppe), die seit 1975 jährlich ein „Gegengutachten“ zum Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgibt und jeweils eine Lageeinschätzung und alternative Vorschläge unterbreitet. Ein führender Vertreter der Arbeitsgruppe, Rudolf Hickel, hat kürzlich eine „Streitschrift“ veröffentlicht mit dem Ziel, die „Irrtümer deutscher Wirtschaftspolitik“ entlarven zu wollen<sup>28</sup>. Die „ökonomischen Hebel“ zum Abbau der Arbeitslosigkeit und der Reduzierung von Einkommensungleichheiten sind eine Stärkung des Wirtschaftswachstums, ein Ausbau der personenbezogenen Dienstleistungen und eine Verkürzung der Arbeitszeit<sup>29</sup>. Gefordert wird eine Ablösung der restriktiven Wirtschaftspolitik durch „expansive Finanzpolitik sowie unterstützende Geldpolitik“ (Ankurbelung des Wachstums), veränderte Steuerpolitik (Entlastung der Einkommen), eine an der Produktivität orientierte Lohnpolitik (Stärkung der Binnennachfrage) sowie verschiedene Formen

26 *Anmerkung der Redaktion*: Vgl. u. a. Gerd Mutz, *Strukturen einer Neuen Arbeitsgesellschaft. Der Zwang zur Gestaltung der Zeit*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 9/99; Detlef Jozczok, *Lernen als Beruf. Arbeit und Bildung in der Informations- und Wissenschaftsgesellschaft*, in: ebd.

27 *Anmerkung der Redaktion*: Vgl. u. a. Karl Georg Zinn, *Massenarbeitslosigkeit und Massenwohlstand. Das Janusgesicht unseres Kapitalismus zum Jahrhundertende und die Optionen der Beschäftigungspolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B14–15/99, S. 3–13; Lothar Funk, *Personelle Einkommensverteilung, Arbeitsproduktivität und Beschäftigung*, in: ebd., S. 14–23.

28 Vgl. R. Hickel (Anm. 7).

29 Vgl. ebd., S. 266.

der Verkürzung der Arbeitszeit<sup>30</sup>. Weiter werden Reformmaßnahmen im Bereich der Bildung, Innovations-, Industrie- und Arbeitsmarktpolitik vorgeschlagen. Alle diese Vorschläge sollen der Überwindung der Massenarbeitslosigkeit dienen und die „bezahlte Arbeit“ ausweiten<sup>31</sup>.

Eine andere, neoliberal zu klassifizierende „Erneuerungsstrategie“ für Wirtschaft und Sozialstaat schlägt die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen in ihrem dritten Berichtsteil vor<sup>32</sup>. Es ist ein in aller Deutlichkeit formulierter und seine Konsequenzen reflektierender Bericht: ein neoliberales Manifest, garniert mit dem kommunitären Element „belohnter“, aber nicht „entlohnter“ Bürgerarbeit<sup>33</sup>. Es wird eine umfassende wirtschaftliche und gesellschaftliche „Erneuerung“ gefordert, in Wirtschaft wie auf dem Arbeitsmarkt mit „schmerzhaften Übergängen“ gerechnet und als Ziel des Abschieds von der heutigen „arbeitnehmerzentrierten Industriegesellschaft“ der Aufbau einer „unternehmerische(n) Wissensgesellschaft“ angemahnt. In dieser würden sich große Bevölkerungsgruppen „zu Unternehmern ihrer Arbeitskraft und Daseinsvorsorge entwickeln“. Im Zentrum der Vorschläge steht die Senkung des Preises für Arbeit. Die Vorschläge des Berichts kehren ihren Charakter vielleicht am markantesten hervor, wenn „Wirkungen der Differenzierung und Senkung von Arbeitseinkommen sowie mögliche Reaktionen“<sup>34</sup> ausgebreitet werden: „Statt geringe Erwerbseinkommen durch Transfers zu ergänzen, kann die Bevölkerung auch hinnehmen, daß der Lebensstandard von Teilen der Erwerbsbevölkerung zusammen mit deren Einkommen abnimmt. Das setzt voraus, daß die Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfesätze für Erwerbsfähige gesenkt werden.“<sup>35</sup> Resultat dieser Erneuerungsstrategie wären eine Entlastung der öffentlichen Haushalte, „der Wirtschaft und Gesellschaft“, wobei sich die „Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft“ steigern würde. Die Autoren des Berichts räumen weiter ein, daß die-

30 Vgl. ebd. R. Hickel verweist in diesem Zusammenhang auf eine Analyse des IAB: Wolfgang Klauder u. a., Wege zu mehr Beschäftigung, IAB-werkstattbericht Nr. 5, Nürnberg 1996. Dieser enthielt einen sogenannten Instrumentenmix zur damals von Bundeskanzler Helmut Kohl anvisierten Halbierung der Arbeitslosigkeit.

31 Vgl. ebd., S. 268 ff.

32 Vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage, Bonn 1997.

33 Die nachfolgenden Zitate sind der Erklärung des Vorsitzenden der bayerisch-sächsischen Kommission für Zukunftsfragen, Professor Dr. Meinhard Miegel, anlässlich der Pressekonferenz (am 25. 11. 1997) zur Vorstellung des Berichts, Teil III (Anm. 32), entnommen.

34 Kommission für Zukunftsfragen (Anm. 32), S. 136.

35 Ebd., S. 138.

ser Strategie „unerwünschte Wirkungen“<sup>36</sup> gegenüberstünden wie eine Erhöhung der Einkommensungleichheit, der Armut, der sozialen Spannungen und der Kriminalität. Eine Steigerung der Kosten für innere Sicherheit, die Entstehung von Armutsvierteln und ein Anstieg der Krankenrate seien nicht auszuschließen. Das Ganze könnte allerdings in kontraproduktiver Weise zu einer verstärkten „Inanspruchnahme von Leistungen der Sozialversicherung führen“. Das bedeutet: „Ob die damit verbundenen Mehrkosten durch erhöhte Beitragseinnahmen infolge von Mehrbeschäftigung ausgeglichen werden, ist ungewiß.“ Es wird weiter darüber spekuliert, ob die Niedrig(st)lohnbezieher durch Transfers eine Aufstockung ihrer Einkommen erfahren sollten. Davon wird jedoch abgeraten, weil sich die Erwerbsfähigen daran gewöhnen könnten, „durch Transfers versorgt zu werden“. Alles dies beeinträchtigt die „Entwicklung zur unternehmerischen Wissensgesellschaft“<sup>37</sup>. Die „Anpassung“ wird als „unvermeidlich“ angesehen; zwar dürfe einerseits soziale Ungleichheit nicht gesellschaftsdestabilisierend wirken, andererseits aber dürfe „der notwendige und wünschenswerte Wandel der Gesellschaft nicht behindert werden“<sup>38</sup>.

Einen viel umfassender angelegten alternativen Ansatz, Ökonomie, Arbeitsmarkt und Sozialstaat neu zu denken sowie Arbeit in Zukunft neu und gerecht zu verteilen, unternimmt der neue Bericht an den Club of Rome von Orio Giarini und Patrick M. Liedtke<sup>39</sup>. Die Autoren sehen keine Lösung des Beschäftigungsproblems mit den herkömmlichen Mitteln. Es werden die Begriffe der (produktiven) Arbeit und der Erzeugung von Wohlstand in der heutigen Dienstleistungsgesellschaft diskutiert, und es wird ein Drei-Schichten-Modell des Arbeitsmarktes der Zukunft entworfen<sup>40</sup>. Alle Erwerbsfähigen sollen einer gesellschaftlich nützlichen Tätigkeit nachgehen können und eine Grundsicherung die Armut vermeiden. Jeder Einkommenserwerb setzt eine Tätigkeit voraus. Die „Basiseinheit der Arbeit“, eine aus den Mitteln der Arbeitsmarktpolitik, der Sozialhilfe und anderen Transfers finanziell gestützte Teilzeittätigkeit (etwa 20 Stunden pro Woche/1 000 im Jahr) für alle 18- bis 70jährigen (ggf. bis 78 Jahre), soll „absolute Armut“ vermei-

36 Ebd., S. 139.

37 Ebd., S. 138.

38 Vgl. ebd. S. 23. Zur Kritik an neoliberalen Konzepten vgl. auch Hans-Gerd Jaschke, Fundamentalismus in Deutschland, Hamburg 1998, S. 113–116. Der Autor hat eine neue Art des Fundamentalismus ausgemacht: den „Marktradikalismus: Ein neuer Fundamentalismus der Mitte?“

39 Vgl. Orio Giarini/Patrick M. Liedtke, Wie wir arbeiten werden. Der neue Bericht an den Club of Rome, Hamburg 1998.

40 Vgl. ebd., S. 231–246.

den und alle erwerbsfähigen Gesellschaftsmitglieder integrieren. Die sogenannte „zweite Schicht“ umfaßt die marktwirtschaftlichen Gesetzen unterstehenden Tätigkeiten. Sie ist „Mittelpunkt der Wirtschaft“, und die Menschen sollen frei entscheiden können, wie groß ihr Einsatz in dieser Schicht sein soll. Das Engagement in der zweiten Schicht kann die Tätigkeit in der ersten überflüssig machen. In der zweiten Schicht sollen durch Betriebsrenten und Vermögensbildung zusätzliche Mittel (neben den Einkommen aus dem bekannten Rentenversicherungssystem) für den Ruhestand angesammelt werden. In der „dritten Schicht“ fallen die sogenannten nichtmonetisierten produktiven Tätigkeiten an, die unbezahlt und freiwillig erbracht werden.

Einen umfassenden Ansatz, im Detail weniger ausgearbeitet als bei Giarini und Liedtke, dafür gesellschaftstheoretisch weit ausgreifend, verfolgt Anthony Giddens<sup>41</sup> mit dem Konzept des „dritten Weges“<sup>42</sup>. Giddens entwirft darin<sup>43</sup> eine „Theorie und eine politische Praxis“, die über die alte Sozialdemokratie und den Neoliberalismus hinausgehen will. Der dritte Weg will das Verhältnis zwischen Individuum und Gesellschaft neu bestimmen und soziale Gerechtigkeit in den Mittelpunkt der Politik stellen<sup>44</sup>. Eine grundlegende Aussage offenbart den provozierenden Ansatz des dritten Weges: „In seiner bestehenden Form kann der Sozialstaat nicht überleben.“<sup>45</sup> Ohne das Konzept im Detail würdigen zu können, seien einige Aspekte, die Ökonomie und Sozialstaat betreffen, benannt: Die Bedingungen, unter denen der Sozialstaat funktionieren konnte, werden zunehmend obsolet; unter den Verhältnissen der Globalisierung schrumpft seine Souveränität. Soziale Risiken haben ihre Gestalt verändert. Heute haben wir es immer stärker mit „hergestellten“ anstatt mit „äußeren“ Risiken zu tun<sup>46</sup>. „Äußere“ Risiken kann man in versicherungsmathematischer Weise angehen. Dies gelingt mit den hergestellten nicht in gleicher Weise. Sie sind von Menschen erzeugte Gefährdungen, die durch eine neue „Politik der Lebensführung“, die zu einer Änderung von Lebensstilen führen soll, zu bewältigen sind; so könnten die Risiken durch Vorbeugung und Verhütung minimiert werden. Giddens nennt als Beispiele Verkehrsunfälle oder Konflikte/Trennungen im Bereich von Ehe und Familie.

41 Vgl. Anthony Giddens, *Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie*, Frankfurt am Main 1999.

42 Eine frühere Schrift von Anthony Giddens, *Jenseits von Links und Rechts*, Frankfurt am Main 1997, kann parallel zum neuen Werk gelesen werden.

43 Vgl. A. Giddens (Anm. 41), S. 38.

44 Vgl. ebd., S. 81.

45 A. Giddens (Anm. 42), S. 236.

46 Vgl. ebd., S. 204 ff.

Staatliche Intervention und globale Zusammenarbeit sind allerdings weiterhin notwendig, wie er am Beispiel der Gesundheitsvorsorge durch Verminderung der Luftverschmutzung zeigt. Giddens sieht folgenreiche Spaltungen, die sich erheblich auf die Sozialsysteme auswirken werden, auf die Gesellschaften zukommen: zwischen den Generationen, zwischen den Geschlechtern und zwischen Arm und Reich. Nur eine Veränderung der Lebensstile – die Änderung der Art und Weise des Umgangs zwischen Alt und Jung, Mann und Frau, Arm und Reich – wird neue Formen der Wohlfahrt erzeugen können<sup>47</sup>. Der dritte Weg – sein zentrales Motto: „Keine Rechte ohne Verpflichtungen“<sup>48</sup> – fordert die Verantwortung der Einzelnen, mehr private Vorsorge zu treffen. Er tritt ein für eine Förderung der lokalen Gemeinschaften, der Selbsthilfe, und betont zugleich die Notwendigkeit der Stärkung internationaler Organisationen, an die der Nationalstaat Kompetenzen abtreten müsse.

Es kann auf zwei weitere einschlägige Publikationen verwiesen werden. Eine Studie von André Gorz befaßt sich in ausführlicher Weise mit dem Begriff der Arbeit und der Krise der (Erwerbs-) Arbeitsgesellschaft<sup>49</sup>. Gorz fordert angesichts der kontinuierlichen gesamtwirtschaftlichen Abnahme der Arbeitsmenge und der dadurch nicht vermeidbaren Arbeitslosigkeit eine drastische Reduzierung der Arbeitszeit innerhalb von 15 bis 20 Jahren auf etwa 1 000 Stunden im Jahr – und dies ohne eine Senkung des Lebensstandards. Die Einkommen dürften nicht mehr von der geleisteten Arbeitsmenge, sondern müßten von der Größe des gesellschaftlich erzeugten Reichtums abhängig gemacht werden<sup>50</sup>. Gorz schlägt das Tätigsein aller Gesellschaftsmitglieder in verschiedenen Segmenten der Arbeit vor: in ökonomisch zweckbestimmter Arbeit (Lebensunterhaltssicherung), in Hausarbeit und Eigenarbeit (Reproduktionsarbeit) sowie in autonomen Tätigkeiten (Tätigkeit als Selbstzweck)<sup>51</sup>. Da die Wirtschaft immer weniger Arbeitskraft benötige, folgert er: „Die Unterordnung aller anderen menschlichen Tätigkeiten und Ziele unter die Lohnarbeit und die ökonomischen Zwecke verliert damit ihre Notwendigkeit und ihren Sinn.“

Eine eindringliche Analyse der Globalisierung, der Erosion des Sozialstaates (und der ihnen zugrundeliegenden Sozialverträge) in den entwickelten Industrieländern sowie eine Kritik der

47 Vgl. ebd., S. 254–266.

48 Ders. (Anm. 41), S. 81.

49 Vgl. André Gorz, *Kritik der ökonomischen Vernunft. Sinnfragen am Ende der Arbeitsgesellschaft*, Hamburg 1994.

50 Vgl. ebd., S. 319 f.

51 Vgl. ebd., S. 310–313.

„Wettbewerbsideologie“ leisten die Autoren der Gruppe von Lissabon<sup>52</sup>. Eine Lösung der Probleme der Armut, des Arbeitsmarktes, der Ökologie, der Sozialsysteme sowie der globalen Spaltung in reiche und arme Nationen sehen die Autoren in einer „globalen Steuerung“, deren Basis vier globale Sozialverträge sein sollen<sup>53</sup>: der „Grundbedürfnisvertrag“ (Beseitigung von Ungleichheiten), der „Kulturvertrag“ (Ermöglichung von Toleranz und interkulturellem Dialog), der „Demokratievertrag“ (Durchsetzung der globalen Steuerung mit „globalen Bürgerversammlungen“), der „Erdivertrag“ (Förderung nachhaltiger Entwicklung).

---

#### IV. Folgerungen für den prekären Wohlstand und Ausblick

---

Die beschriebenen Lösungsansätze, auf die aktuellen und kommenden Herausforderungen zu reagieren, sind insgesamt sicherlich von hoher Radikalität, wenn auch ihre raumgreifenden Postulate dem Gewicht ihrer Prognosen über zukünftige Entwicklungen angemessen erscheinen. Die derzeitigen und die zukünftigen Probleme und Konflikte werden sich nicht mehr allein in einem nationalen Rahmen bewältigen lassen. Die Gruppe von Lissabon sieht nur in einer globalen Sichtweise und Handlungsweise eine angemessene und auch erfolversprechende Bewältigung der Problemlagen. Doch wird die Lösung auch nicht in einem „supranationalen Großstaat oder gar Weltstaat“ zu finden sein, wengleich neue Formen internationaler Zusammenarbeit auf europäischer und globaler Ebene notwendig erscheinen<sup>54</sup>. Die vorgestellten Alternativen stehen in sehr starkem Kontrast zu dem, was heute realpolitisch machbar erscheint. Es ist zu erwarten, daß durch den Druck der oben erläuterten Trends die Gesellschaften vor größte Herausforderungen gestellt werden. Die Formen sozialer Spaltung in Kern- und Randbelegschaften, in Hoch- und Niedrigqualifizierte, in Gut- und Schlechtbezahlte, in Erwerbstätige und Arbeitslose werden dem Thema sozialer Ungleichheit und der sozialen Frage zu neuer Brisanz verhelfen.

Schlecht bezahlte Teilzeitarbeit, gering entlohnte Dienstleistungstätigkeiten, Saisonarbeit und andere

---

52 Vgl. Die Gruppe von Lissabon, Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit, München 1997.

53 Vgl. ebd., S. 149–188.

54 Vgl. U. Beck (Anm. 23), S. 220 ff.

deregulierte Beschäftigungsverhältnisse werden weiter an Bedeutung gewinnen und die sogenannten Normalarbeitsverhältnisse zur Mangelware auf dem Arbeitsmarkt geraten lassen. Die soziale Absicherung wird, selbst wenn es nicht zu weiteren Einschnitten in das soziale Netz kommen sollte, für viele Menschen brüchiger werden. Sie greift bekanntlicherweise nur dann befriedigend, wenn ausreichend hohe Löhne erzielt werden und eine kontinuierliche Erwerbsintegration gewährleistet ist. Damit werden jedoch in Zukunft immer weniger Arbeitnehmer rechnen können. Wachsende Teile der Erwerbsbevölkerung werden in den kommenden Jahren die Erfahrung machen, Arbeitslosigkeit und/oder Armut *im Wechsel* mit der Ausübung befristeter und/oder sozial ungesicherter Beschäftigungen zu erleben. Das Risiko, in Armut zu geraten, wird steigen. Der Ausstieg aus der Armut wird meistens nicht in den gesicherten Wohlstand führen. Die Betroffenen werden in der Nähe der Armut, im prekären Wohlstand, verbleiben. Ein nicht kleiner Bevölkerungsteil könnte aber auch aus den bislang gesicherten Einkommenslagen in ungesicherte absinken. Aufstiege würden (noch) seltener und Abstiege womöglich häufiger. Der Bevölkerungsteil, der langfristig oder dauerhaft in prekärem Wohlstand wird leben müssen, wird sich erhöhen. Mehr Menschen als heute werden in Armutsgefährdung leben, vielfach unzureichend mit den Wohlstandsgütern des modernen Lebens ausgestattet sein und eine unzureichende soziale Absicherung haben.

Abschließend sei darauf verwiesen, daß bereits heute die Politik auf die sich abzeichnenden Veränderungen reagiert. Die neue Bundesregierung hat sich Ziele gesetzt („Bündnis für Arbeit“, Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit, „Rente ab 60“, Ökosteuerreform u. a. m.), die einer Spaltung der Gesellschaft entgegenwirken dürften. Doch vergegenwärtigt man sich noch einmal die oben geschilderten Trends, die Befürchtungen einiger Beobachter und die Radikalität der Vorschläge und der alternativen Konzepte, dann scheinen die derzeitigen Maßnahmen dem beschleunigten Strukturwandel in Ökonomie und Arbeitsmarkt zu wenig angemessen zu sein. Es stellt sich die Frage, ob die Politik nicht in einen umfassenden Dialog mit der Gesellschaft (Wissenschaft, Organisationen und freie Initiativen) eintreten muß, um die (hergestellten) Risiken und die großen Gefahren, die ja offensichtlich sind, zu diskutieren mit dem Ziel, ein neues Management der Bewältigung (regional, national, europaweit, global) zu entwickeln und zur Entfaltung kommen zu lassen.

# Verdeckte Armut in der Bundesrepublik Deutschland

Begriff und empirische Ergebnisse für die Jahre 1983 bis 1995

---

## I. Vorbemerkung

---

In der wissenschaftlichen Literatur finden sich zahlreiche Definitionen von Armut und mindestens ebenso viele Versuche, Armut empirisch zu messen. Bei der Anwendung von relativen Einkommensarmutsgrenzen, subjektiven Armutsgrenzen oder der Gleichsetzung des Sozialhilfebezugs mit Armut liegt die Beweislast und damit die normative Begründung dessen, was Armut ist, bei dem Wissenschaftler, der diese Messungen als Armutsmessungen bezeichnet und nicht etwa werturteilsfrei als bloße Einkommensungleichheit. Armut aber impliziert in ihrer Konnotation immer sozialpolitischen Handlungsbedarf, Einkommensungleichheit hingegen nicht. Bei der verdeckten Armut hat der Wissenschaftler diesen Begründungsbedarf nicht, denn verdeckte Armut ist de jure – abgeleitet aus dem Bundessozialhilfegesetz – gleichzusetzen mit Armut, die sozialpolitischen Handlungsbedarf impliziert.

---

## II. Definition

---

In Deutschland gibt es keine vom Gesetzgeber festgelegte „Armutsgrenze“. Die Sozialhilfeschwelle wird daher als „quasi-offizielle Armutsgrenze“ bezeichnet. Eine Person ist dann sozialhilfebedürftig, wenn das Einkommen geringer ist als das im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) definierte Existenzminimum<sup>1</sup>. Die Sozialhilfebedürftigkeit kann in zwei Komponenten unterschieden werden: die bekämpfte Armut und die verdeckte Armut<sup>2</sup>.

1 Im folgenden wird vereinfachend von Personen gesprochen, auch wenn damit immer Personen innerhalb einer Bedarfsgemeinschaft gemeint sind. Zur Bedarfsgemeinschaft vgl. Dietrich Schoch, Die Bedarfsgemeinschaft bei der Hilfe zum Lebensunterhalt, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV), 64 (1984) 11, S. 431–436. Eine detaillierte Beschreibung des Systems der Sozialhilfe findet sich in Albrecht Brühl, Mein Recht auf Sozialhilfe, München 1996.

2 Vgl. Richard Hauser/Helga Cremer-Schäfer/Udo Nouvertné, Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in

Mit dem Begriff der bekämpften Armut werden jene Personen bezeichnet, die sozialhilfeberechtigter nach dem Bundessozialhilfegesetz sind und die Leistungen der Sozialhilfe auch beziehen. Nach der offiziellen Argumentation der ehemaligen Bundesregierung sind die Personen, die Sozialhilfe beziehen, nicht mehr als arm zu bezeichnen: „Die Sozialhilfe bekämpft Armut, sie schafft sie nicht. Wer die ihm zustehenden Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch nimmt, ist nicht mehr arm. Als arm können im Gegenteil Personen angesehen werden, die Anspruch auf Sozialhilfe haben, diesen Anspruch aber nicht geltend machen.“<sup>3</sup>

Unter den Begriff der verdeckten Armut werden Personen subsumiert, deren Einkommen unterhalb der Sozialhilfeschwelle liegt und die trotz des bestehenden Rechtsanspruches auf Sozialhilfe diese Leistungen nicht in Anspruch nehmen. Diese Personen müssen also mit einem Einkommen leben, das unterhalb des offiziell definierten soziokulturellen Existenzminimums liegt.

Der Terminus verdeckte Armut ist darauf zurückzuführen, dass dieser Personenkreis in keiner offiziellen Statistik geführt wird und damit in der öffentlichen Wahrnehmung verdeckt bleibt. Zudem bleibt dieser Sachverhalt auch neben der amtlichen Statistik empirisch verborgen, da wissenschaftliche Untersuchungen zu diesem Thema – etwa im Vergleich zur relativen Einkommensarmut – kaum durchgeführt werden. Darüber hinaus ist festzustellen, dass verdeckte arme Personen oft selber nicht in der Lage sind, mögliche Ansprüche auf Sozialhilfe zu erkennen und auch in diesem Sinne von verdeckter Armut gesprochen werden kann.

In wissenschaftlichen Untersuchungen zur verdeckten Armut werden Begriffe wie „verschämte

---

der Bundesrepublik Deutschland. Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven, Frankfurt am Main – New York 1981.

3 Bundestagsdrucksache BT-Drs. 13/3339: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Konrad Gilges, Gerd Andres, Ernst Bahr, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD, Drucksache 13/1527, Armut in der Bundesrepublik Deutschland vom 28. 11. 1995, Bonn 1995, S. 2.

Armut“ bzw. „offene Armut“<sup>4</sup>, „latente Armut“<sup>5</sup> und „Dunkelziffer der Armut“<sup>6</sup> häufig synonym verwendet. In der publizistischen Öffentlichkeit tauchen neuerdings Begriffe wie „verschämte“ oder „versteckte Armut“ auf, die ebenfalls synonym mit dem hier verwendeten Begriff der verdeckten Armut gebraucht werden.

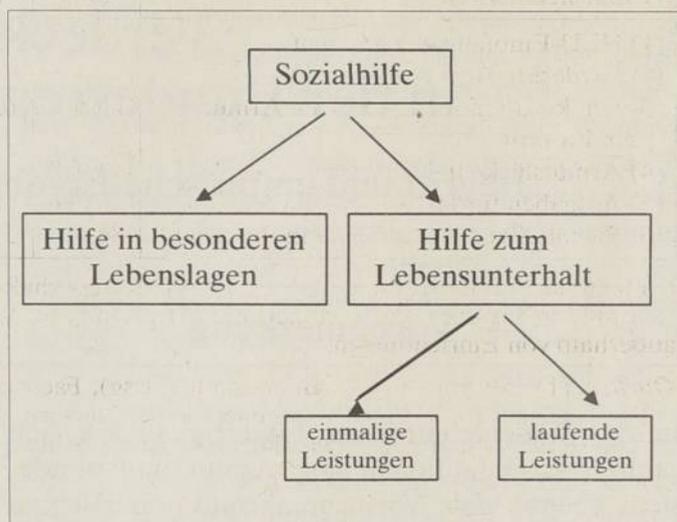
Die folgenden empirischen Ergebnisse beziehen sich auf einen Teilbereich der Sozialhilfe, nämlich der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt<sup>7</sup>. Um diese Hilfeart im System der Sozialhilfe zu verorten, ist es sinnvoll, kurz auf die Sozialhilfe und ihre Leistungen einzugehen.

Die Sozialhilfe wird in zwei Leistungen unterschieden: die Hilfe in besonderen Lebenslagen und die Hilfe zum Lebensunterhalt (vgl. Schaubild).

Die Hilfe in besonderen Lebenslagen (HBL) dient zur Überbrückung außergewöhnlicher Notlagen, z. B. drohender Gesundheitsschäden. Beispiele hierfür sind die vorbeugende Gesundheitshilfe, die Hilfe zur Pflege und die Krankenhilfe.

Die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) unterscheidet die einmaligen und die laufenden Leistungen. Zu den einmaligen Leistungen gehören z. B. Wäsche und Hausrat, wenn sie aufgrund der aktuellen Lebenssituation (z. B. während einer Schwangerschaft, nach einem Diebstahl) angeschafft werden müssen. Die laufenden Leistungen umfassen den laufenden Bedarf an Ernährung, Kleidung, Aufwendungen für Körperpflege, Unterkunft, Heizung und Hausrat. Die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt wird gewährt, wenn Personen nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln – z. B. Einkommen, Vermögen, Transfers aus anderen Bereichen des sozialen Sicherungssystems – zu sichern. Die Sozialhilferegelsätze sind die Grenzen, an denen dieser Bedarf gemessen

**Schaubild: Schematische Darstellung der Sozialhilfe**



Quelle: Eigene Darstellung.

wird<sup>8</sup>. Die im folgenden vorgestellten Ergebnisse zur verdeckten Armut beziehen sich ausschließlich auf die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Als verdeckt arm werden Personen bezeichnet, die Anspruch auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt haben, aber – aus welchen Gründen auch immer – diese Leistungen nicht in Anspruch nehmen.

### III. Ausmaß und Aufwendungen

In den Tabellen 1 und 2 finden sich ausgewählte Armutskenzziffern zur verdeckten Armut für die Jahre 1983 bis 1990 sowie 1991 und 1995<sup>9</sup>. Es ist zu

4 Vgl. Klaus Kortmann, Zur Armutdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland. Kritischer Vergleich vorgelegter Studien und Berechnungen auf der Grundlage des Bundessozialhilfegesetzes, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 56 (1976) 5, S. 144–149.

5 Vgl. Frank Klanberg, Armut und ökonomische Ungleichheit in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main – New York 1978.

6 Helmut Hartmann, Sozialhilfebedürftigkeit und „Dunkelziffer der Armut“, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 98, Stuttgart 1981.

7 In wissenschaftlichen Untersuchungen wird fast ausnahmslos die verdeckte Armut auf den Nichtbezug von laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt bezogen. Prinzipiell ist es natürlich möglich, auch in anderen Bereichen der Sozialhilfe oder vorgelagerter sozialer Sicherungssysteme trotz potentiell Anspruch keine Leistungen zu beziehen; so könnte man z. B. auch von verdeckten Wohngeldansprüchen sprechen.

8 Der durchschnittliche Eckregelsatz für alle Bundesländer betrug zum Juli 1995 519 DM. Der Eckregelsatz ist der dem Haushaltsvorstand zustehende Betrag. Alle weiteren Haushaltsmitglieder erhalten einem ihrem Alter entsprechenden Anteil dieses Regelsatzes. Die Anteile variieren zwischen 50 und 90 Prozent des Eckregelsatzes (vgl. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge [NDV], [1995] 8, S. 325.).

9 Die Berechnung der verdeckten Armut orientiert sich an der Vorgehensweise wie sie im BSHG formuliert ist. Sie entspricht grob der folgenden Logik: Zu der Summe der Regelsätze der Haushaltsmitglieder werden die entsprechenden Mehrbedarfe addiert. Hinzu kommen die tatsächlich zu zahlenden Wohn- und Heizkosten sowie die einmaligen Leistungen pauschaliert mit 10 % der Summe der Regelsätze. Damit ist der Bedarfssatz des Haushaltes ermittelt. Übersteigt dieser Bedarfssatz das Haushaltsnettoeinkommen so liegt verdeckte Armut vor. In diese Berechnung der verdeckten Armut gehen zum einen Pauschalierungen ein und zum anderen können nicht alle Mehrbedarfszuschläge berücksichtigt werden; insofern handelt es sich bei dieser Berechnung der verdeckten Armut um eine Schätzung. Zur konkreten Vorgehensweise der Berechnung vgl. Udo Neumann/Markus Hertz, Verdeckte Armut in Deutschland, Forschungsbericht im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut für Sozialberichterstattung und Lebenslagenforschung (ISL) (Hrsg.), Frankfurt am Main 1998, S. 26–31.

**Tabelle 1: Ausgewählte Armutskennziffern zur verdeckten Armut für die Jahre 1983 bis 1990**

Armutskennziffern	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
(1) HLU-Empfänger in Prozent	1,9	2,0	2,3	2,4	2,5	2,6	2,8	2,8
(2) Verdeckte Armut in Prozent	4,4	3,5	3,2	2,9	3,1	2,9	3,4	3,3
(3) Dunkelziffer der verdeckten Armut in Prozent	69,8	63,6	58,2	54,7	55,4	52,7	54,8	54,1
(4) Armutslücke in Milliarden DM	3,918	2,900	2,410	2,760	2,578	3,752	4,780	3,064
(5) Ausgaben für HLU in Milliarden DM	4,536	5,013	5,912	7,021	7,777	8,376	9,073	10,031
(6) Potentieller Mehraufwand in Prozent	86,4	57,9	40,8	39,3	33,1	44,8	52,7	30,6

(1) laufende Leistungen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am Jahresende in Prozent der Bevölkerung, (2) in Prozent der Bevölkerung, (5) gerundete Aufwendungen für laufende Leistungen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.

Quellen: (1) (5): Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie 13, Reihe 2 Sozialhilfe, Stuttgart u. a. verschiedene Jahrgänge; (2) (3) (4) (6): eigene Berechnungen mit dem Sozio-ökonomischen Panel, Querschnitt der Wellen 1 (1983) bis 8 (1990) ohne Personen in Einrichtungen.

**Tabelle 2: Ausgewählte Armutskennziffern zur verdeckten Armut für die Jahre 1991 und 1995**

Armutskennziffern	1991			1995		
	Ost-deutsch-land	West-deutsch-land	Deutsch-land Insgesamt	Ost-deutsch-land	West-deutsch-land	Deutsch-land Insgesamt
(1) HLU-Empfänger in Prozent	1,4	2,8	2,6	1,8	3,4	3,1
(2) Verdeckte Armut in Prozent	5,6	3,2	3,7	4,2	3,2	3,4
(3) Dunkelziffer der verdeckten Armut in Prozent	80,0	53,3	58,7	70,0	48,5	52,3
(4) Armutslücke in Milliarden DM	0,995	2,976	3,971	1,140	3,338	4,478
(5) Ausgaben für HLU in Milliarden DM	0,386	10,230	10,616	1,126	13,340	14,466
(6) Potentieller Mehraufwand in Prozent	257,8	29,1	37,4	101,2	25,0	31,0

(1) laufende Leistungen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am Jahresende in Prozent der Bevölkerung, (2) in Prozent der Bevölkerung, (5) gerundete Aufwendungen für laufende Leistungen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.

Quellen: (1) (5): Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie 13, Reihe 2 Sozialhilfe, Stuttgart u. a. verschiedene Jahrgänge; (2) (3) (4): Udo Neumann/Markus Hertz, Verdeckte Armut in Deutschland, Forschungsbericht im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut für Sozialberichterstattung und Lebenslagenforschung (ISL) (Hrsg.), Frankfurt am Main 1998.

erkennen, daß die verdeckte Armut von 1983 bis 1986 kontinuierlich abnimmt. Im Jahr 1983 leben 4,4 Prozent der Bevölkerung in verdeckter Armut, im Jahr 1986 sind es lediglich 2,9 Prozent. In den folgenden Jahren bis 1990 ist kein eindeutiger Trend zu erkennen. Die Quoten der verdeckten Armut bewegen sich um die Drei-Prozent-Marke. In den Jahren 1991 und 1995 betragen die Quoten der verdeckten Armut in Westdeutschland 3,2 Prozent. Besonders hervorzuheben ist das hohe Ausmaß der verdeckten Armut in Ostdeutschland. Im Jahr 1991 beträgt die Quote der verdeckten Armut 5,6 Prozent und im

Jahr 1995 4,2 Prozent. Die hohe Quote der verdeckten Armut in Ostdeutschland dürfte zum einen damit zu begründen sein, daß das BSHG 1991 auf die neuen Bundesländer übertragen wurde und es sich damit um eine relativ neue Gesetzgebung handelt, bei der es auch anfangs zu Verwaltungsproblemen gekommen ist. Zum anderen sollte man berücksichtigen, daß das BSHG die Nachfolge der Sozialfürsorge der ehemaligen DDR angetreten hat. Es ist anzunehmen, daß das negative Image der ehemaligen Sozialfürsorge zum Teil auf das BSHG übertragen wurde und auch dies zur Nichtanspruchnahme der Sozialhilfe beigetragen hat. Für die Zukunft dürfte eine Angleichung des Ausmaßes der verdeckten Armut in Ost- und Westdeutschland zu erwarten sein.

Eine häufig benutzte Kennziffer zur Beschreibung der verdeckten Armut ist die sogenannte „Dunkelziffer der Armut“. Bei diesem Quotienten wird der Anteil der verdeckt Armen ins Verhältnis zum Anteil aller Sozialhilfebedürftigen (verdeckt Arme

Datenbasis für die Berechnungen ist das Sozio-ökonomische Panel (SOEP). Das SOEP ist ein repräsentativer Datensatz für die Bundesrepublik Deutschland (ausgeschlossen Nicht-seßhafte, Obdachlose sowie teilweise Personen in Einrichtungen); vgl. Gert Wagner/Jürgen Schupp/Ulrich Rendtel, Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP). Methoden der Datenproduktion und -aufbereitung im Längsschnitt, in: Richard Häuser/Notburga Ott/Gert Wagner (Hrsg.), Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik, Bd. 2: Erhebungsverfahren, Analysemethoden und Mikrosimulation, Berlin 1994, S. 70–112.

und Empfänger von laufender HLU) gesetzt. Auch bei der Dunkelziffer der verdeckten Armut ist festzustellen, daß sie von 1983 bis 1986 deutlich von 69,8 Prozent auf 54,7 Prozent abgenommen hat. In den darauffolgenden Jahren ist ein Auf und Ab der Dunkelziffer zu beobachten. Mit 48,5 Prozent erreicht die Dunkelziffer der verdeckten Armut für Westdeutschland im Jahr 1995 ihren tiefsten Stand im Beobachtungszeitraum von 1983 bis 1995. Wiederum hervorzuheben sind die sehr hohen Dunkelziffern in Ostdeutschland. Im Jahr 1991 beträgt die Dunkelziffer 80,0 Prozent und im Jahr 1995 70,0 Prozent. Mit anderen Worten: in Ostdeutschland nehmen von 100 Sozialhilfebedürftigen lediglich 30 Prozent die ihnen zustehenden Leistungen in Anspruch, die restlichen 70 Prozent der Anspruchsberechtigten gehen leer aus. In absoluten Zahlen ausgedrückt befinden sich in Ostdeutschland rund 650 000 Personen und in Westdeutschland rund 2 123 000 Personen in verdeckter Armut<sup>10</sup>. In Deutschland insgesamt sind es damit 2 773 000 Personen. Addiert man zu dieser Zahl die Empfänger von laufender HLU hinzu, so sind im Jahr 1995 rund 5,3 Millionen Personen sozialhilfebedürftig.

Die vorangegangene Darstellung der verdeckten Armut hat gezeigt, das auf einen Sozialhilfeempfänger mindestens eine weitere Person kommt, die Anspruch auf Leistungen hat, diese aber nicht wahrnimmt. Was bedeutet das für Ausgaben der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt? Darüber gibt die Armutslücke Auskunft. Summiert man die Ansprüche aller verdeckt armen Personen auf, so erhält man die Armutslücke. Dieser Betrag gibt an, wieviel DM die Kommunen zusätzlich aufbringen müßten, wenn alle verdeckt armen Personen ihre Ansprüche geltend machen würden. Sarkastisch formuliert ist das der Betrag, den die Kommunen durch die Nichtinanspruchnahme von Leistungen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt einsparen. Als potentieller Mehraufwand findet sich in den Tabellen 1 und 2 der relative Betrag in Prozent, der zusätzlich zu den bereits getätigten Ausgaben anfallen würde, wenn alle verdeckt Armen ihre Ansprüche geltend machen würden.

Für Deutschland bewegt sich die Armutslücke zwischen 2,41 Milliarden DM im Jahr 1985 und 4,478 Milliarden DM im Jahr 1995. Der potentielle Mehraufwand bewegt sich zwischen 30,6 Prozent im Jahr 1990 und 86,4 Prozent im Jahr 1983. Im gesamten Beobachtungszeitraum ist – im Gegen-

satz zur Entwicklung der Ausgaben für laufende HLU – kein kontinuierlicher Anstieg der Armutslücke zu beobachten. Offenbar ist es so, daß die Korrelation von Ausmaß und Ausgaben des laufenden HLU-Bezugs und verdeckter Armut nur gering ist. Das heißt: Steigen die Empfängerzahlen für laufende HLU an, bedeutet dies nicht, daß im gleichem Ausmaß die verdeckte Armut zurückgeht und umgekehrt. Ebenso verhält es sich bei den Ausgaben für laufende HLU und der Armutslücke der verdeckten Armut.

Betrachtet man sich die Dunkelziffern der Armut, die um die 50-Prozent-Marke liegen – auf einen Empfänger laufender HLU kommt dann ca. eine verdeckt arme Person –, so ist zu erkennen, daß sich der potentielle Mehraufwand für laufende HLU nicht etwa verdoppelt. Vielmehr liegt er grob betrachtet zwischen 30 und 40 Prozent. Die Formel, daß eine Verdoppelung der Sozialhilfeempfängerzahlen, durch Beseitigung der verdeckten Armut, zu einer Verdoppelung der Ausgaben für laufende HLU führt, trifft nicht zu. Dies läßt sich damit begründen, daß es sich bei den verdeckt armen Personen überwiegend um sogenannte „Aufstocker“ handelt, die zusätzlich zu einem bereits vorhandenem Einkommen einen Anspruch auf laufende Leistungen zum Lebensunterhalt haben.

Auf die besondere Situation in Ostdeutschland, mit dem hohen Ausmaß der verdeckten Armut, wurde bereits eingegangen. Entsprechend der hohen Dunkelziffer sind auch die potentiellen Mehraufwendungen sehr hoch. Im Jahr 1991 betragen sie 257,8 Prozent und im Jahr 1995 101,2 Prozent. Auch hier ist anzunehmen, daß zukünftig eine Annäherung des potentiellen Mehraufwandes an das westdeutsche Niveau stattfinden wird.

---

## IV. Problemgruppen

---

Unter Problemgruppen werden im folgenden Personen verstanden, die im Vergleich zur Gesamtbevölkerung deutlich überproportional von verdeckter Armut betroffen sind. Eine Ausnahme bilden jedoch die sogenannten „working poor“. Bei ihnen handelt es sich um Personen, die erwerbstätig sind und trotzdem mit einem Einkommen leben müssen, das unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums liegt. Dieser Personenkreis ist zwar nicht überproportional von Armut betroffen, kann aber dennoch als Problemgruppe bezeichnet werden, da das Erwerbseinkommen nicht ausreicht, um ein Leben oberhalb der Armutsgrenze zu gewährleisten.

10 Prozentuierungsbasen für das Jahr 1995: 15 475,5 Millionen Personen in den Neuen Bundesländern und Berlin-Ost, 66 342,0 Millionen Personen im früheren Bundesgebiet, entnommen aus: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Wirtschaft und Statistik*, (1998) 4, S. 287.

Die folgenden empirischen Aussagen beziehen sich auf das Jahr 1995<sup>11</sup>. Dabei handelt es sich immer um die Armutsquoten der jeweiligen Gruppe. Die Datenbasen sind Personen; wenn von Familien oder Haushalten gesprochen wird, sind damit also immer die Personen gemeint, die in diesen Haushalten leben.

Die höchsten Armutsquoten weisen die Familien mit mehreren Kindern auf. Vor allem die Paare mit Kindern unter und ab 16 Jahren<sup>12</sup> sind besonders von verdeckter Armut betroffen; von diesen Familien leben 8,4 Prozent in verdeckter Armut. In Ostdeutschland ist die Armutsquote dieser Familien fast doppelt so hoch (13,5 Prozent) wie in Westdeutschland (7,1 Prozent). Aber auch die Alleinerziehenden<sup>13</sup> weisen überdurchschnittlich hohe Armutsquoten auf (7,5 Prozent), wobei sie in Ostdeutschland ebenfalls stärker von verdeckter Armut betroffen sind (10,8 Prozent) als in Westdeutschland (6,7 Prozent). Als Vergleichsgröße seien an dieser Stelle die Paare ohne Kinder genannt, die mit Abstand die geringsten Armutsquoten (0,7 Prozent) aufweisen.

Die oben vorgestellten Ergebnisse zu verschiedenen Haushaltsformen spiegeln sich auch in der Betrachtung der Haushaltsgröße wider. Es ist nicht überraschend, daß nahezu parallel mit der Haushaltsgröße die Armutsquoten ansteigen. Vor allem Haushalte mit mindestens fünf Personen sind von verdeckter Armut betroffen (8,0 Prozent). Auch bei dieser Gruppe sind die Armutsquoten in Ostdeutschland deutlich höher (15,2 Prozent) als in Westdeutschland (6,8 Prozent).

Betrachtet man sich verschiedene Altersgruppen, so zeigt sich, daß Kinder und Jugendliche auffallend hohe Armutsquoten der verdeckten Armut aufweisen. Besonders die Gruppe der sieben- bis 17-jährigen ist von verdeckter Armut betroffen (5,4 Prozent). Während in Ostdeutschland auch die Gruppe der bis sechsjährigen sehr hohe Armutsquoten aufweist (6,0 Prozent), ist in Westdeutschland diese Gruppe deutlich weniger von verdeckter Armut betroffen (1,8 Prozent). Dagegen tragen Personen ab 60 Jahre sowohl in West- (2,6 Prozent)

als auch in Ostdeutschland (2,2 Prozent) ein unterdurchschnittliches Armutsrisiko.

Die Betrachtung der Haushaltsformen, der Haushaltsgröße und des Alters zeigt im großen und ganzen, daß große Familien mit mehreren Kindern besonders hohe Armutsrisiken aufweisen. Folglich sind damit Kinder und Jugendliche ebenfalls überdurchschnittlich häufig von verdeckter Armut betroffen<sup>14</sup>.

Andere wichtige Merkmale zur Beschreibung der verdeckten Armut sind Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit. Arbeitslose<sup>15</sup> weisen deutlich höhere Armutsrisiken auf (5,9 Prozent) als nicht arbeitslos gemeldete Personen (3,0 Prozent). Dabei ist in Westdeutschland das Armutsrisiko höher (6,2 Prozent) als in Ostdeutschland (5,5 Prozent).

Erwerbstätige<sup>16</sup> Personen weisen zwar unterdurchschnittliche Armutsquoten auf, sie sind aber dennoch als Problemgruppe zu definieren, wenn das Erwerbseinkommen nicht ausreicht, um ein soziokulturelles Existenzminimum zu sichern. Diese Gruppe wird auch als „working poor“ bezeichnet. In Deutschland sind 2,7 Prozent der erwerbstätigen Personen verdeckt arm. Auf Personen umgerechnet bedeutet dies, daß rund 900 000 Personen als „working poor“ zu bezeichnen sind. In Ostdeutschland sind die Armutsquoten der Erwerbstätigen höher (3,6 Prozent) als in Westdeutschland (2,4 Prozent). Wiederum auf Personen umgerechnet bedeutet dies, daß in Ostdeutschland rund 230 000 Personen und in Westdeutschland über 680 000 Personen trotz Erwerbstätigkeit ein Einkommen unterhalb des sozio-kulturellen Existenzminimums beziehen<sup>17</sup>.

14 *Anmerkung der Redaktion:* Siehe hierzu auch den Beitrag von Klaus Hurrelmann, Christian Palentien und Andreas Klocke in diesem Heft.

15 Als arbeitslos werden Personen definiert, die beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet sind.

16 Zu den „Erwerbstätigen“ gehören Personen, die regelmäßig voll- oder teilzeiterwerbstätig sind. Personen in Berufsausbildung gehören ebenfalls zu den Erwerbstätigen. Unregelmäßig Erwerbstätige, Wehrpflichtige und Zivildienstleistende werden nicht zu den Erwerbstätigen gerechnet.

17 Bei der Interpretation der „working poor“ muß berücksichtigt werden, daß das Haushaltsnettoeinkommen Grundlage der Bestimmung für verdeckte Armut ist. Wenn eine Person erwerbstätig ist und trotzdem zu den verdeckt Armen gerechnet wird, bedeutet dies in den meisten Fällen nicht, daß ihr individuelles Erwerbseinkommen unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums liegt, sondern, daß es sich i. d. R. um Haushalte handelt, in denen das Einkommen eines Erwerbstätigen nicht ausreicht, um das soziokulturelle Existenzminimum der Haushaltsmitglieder zu gewährleisten. Trotz relativ hohem individuellen Erwerbseinkommen kann es also dazu kommen, daß die Haushaltsmitglieder unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums leben müssen.

11 Die Ergebnisse beziehen sich auf die Untersuchung des ISL, vgl. U. Neumann/M. Hertz (Anm. 9).

12 Diese außergewöhnliche Terminologie kommt dadurch zustande, daß dies ein Element einer Haushaltstypologie ist, die aus sich gegenseitig ausschließenden Kategorien besteht, die alle möglichen Haushaltsformen abdecken. Mit „Paare mit Kindern unter und ab 16 Jahre“ sind Paare – gleichgültig ob verheiratet oder nicht – gemeint, die mindestens ein Kind unter 16 Jahre und mindestens ein Kind ab 16 Jahre haben.

13 Als „Alleinerziehende“ werden Personen bezeichnet, die die Pflege und Erziehung der Kinder durchführen, ohne daß jemand anderes mitwirkt. In der Regel handelt es sich um Frauen, die alleine mit ihren Kindern in einem Haushalt leben.

---

## V. Ursachen

---

Wie in den vorangegangenen Ausführungen festgestellt wurde, kommt auf einen Sozialhilfeempfänger mindestens eine verdeckt arme Person. Was sind nun die Ursachen für diese hohe Anzahl verdeckt armer Personen? Untersuchungen zu diesem Thema sind rar gesät. Ein frühe Untersuchung von Helmut Hartmann<sup>18</sup> für das Jahr 1979 kommt zu dem Ergebnis, daß vor allem fehlende Kenntnisse der Anspruchsvoraussetzungen und die Angst vor Stigmatisierung die beiden Hauptgründe für die Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen von potentiell Anspruchsberechtigten sind. Eine jüngere Untersuchung von Richard Hauser und Werner Hübinger<sup>19</sup> kommt für das Jahr 1991 zu ähnlichen Ergebnissen.

18 Vgl. H. Hartmann (Anm. 6).

19 Vgl. Richard Hauser/Werner Hübinger, *Arme unter uns. Teil I: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung*, Deutscher Caritasverband e.V. (Hrsg.), Freiburg im Breisgau 1993, S. 122–129. Bei dieser Untersuchung handelt es sich um eine repräsentative Befragung von Klienten des Deutschen Caritasverbandes im Jahr 1991;

Im einzelnen stellte sich heraus, daß mehr als die Hälfte der verdeckt Armen (55,8 Prozent) fälschlicherweise der Meinung waren, daß keine Sozialhilfe zusätzlich zu einem Arbeitseinkommen gezahlt werden kann; und 44,4 Prozent der Befragten gingen davon aus, daß bei Erhalt von Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe keine zusätzliche Sozialhilfe bezogen werden kann. Zudem gingen 57 Prozent der verdeckt Armen davon aus, daß ihr Einkommen über der Sozialhilfeschwelle läge. Rund 70 Prozent der Befragten sind der Meinung, daß die Leistungen der Sozialhilfe bei späterer finanzieller Besserstellung zurückgezahlt werden müßten. Knapp die Hälfte der verdeckt Armen (47 Prozent) gaben an, daß es ihnen unangenehm sei, zum Sozialamt zu gehen, und sie deshalb auf mögliche Leistungen verzichteten.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß mangelnde Kenntnisse der Voraussetzungen für Sozialhilfe, Angst vor Stigmatisierung und Verzichtshaltung zu den wesentlichen Ursachen für verdeckte Armut gehören.

*Anmerkung der Redaktion:* Siehe auch die Beiträge der beiden Autoren in diesem Heft.

## Armut im Kindes- und Jugendalter

Lange Zeit galt Armut in der Bundesrepublik Deutschland als ein zu vernachlässigendes Problem. Heute, rund 25 Jahre nachdem erstmals von der Europäischen Union für alle Mitgliedsstaaten die Erstellung sogenannter „Armutsberichte“ beschlossen wurde<sup>1</sup>, setzt sich die Erkenntnis durch, daß auch in zahlreichen fortgeschrittenen Gesellschaften ein Armutsproblem besteht. Ausschlaggebend für diese Veränderung des öffentlichen und fachöffentlichen Diskurses in der Bundesrepublik Deutschland ist vor allem der rasant steigende Anteil derjenigen, die dauerhaft oder zeitweise auf „laufende Hilfe zum Lebensunterhalt“ (Sozialhilfe) angewiesen sind.

Charakteristisch für die Lebenslage „Armut“ ist, daß mit ihr nicht nur in einem sozialen Bereich, z. B. dem Einkommensbereich, Ausgliederungsprozesse zu verzeichnen sind, sondern in verschiedenen Lebenslagen. Dabei können sich Desintegrationseffekte in einem Bereich, etwa der Erwerbsarbeit (z. B. durch Arbeitslosigkeit), auf Desintegrationsprozesse in einem anderen Bereich (z. B. soziale Netzwerke) und auf Desintegrationsprozesse im Versorgungsbereich (z. B. Krankenversorgung) übertragen.

Gegenstand des folgenden Beitrags sind diese Folgen für die immer stärker von Armut betroffene Altersgruppe der Kinder und Jugendlichen. Hierzu werden – neben einer Darstellung der Ursachen und der Verbreitung von Armut in dieser Altersgruppe – die Ergebnisse eines Forschungsprojekts vorgestellt, das sich mit den Auswirkungen von Armut bei Kindern und Jugendlichen beschäftigt. Sie zeigen, daß Armut die gesamte Lebenssituation eines jungen Menschen betrifft. Im Anschluß hieran werden Folgerungen dargestellt, die sowohl auf die Vermeidung wie auf die Abschwächung der mit der Armut verbundenen Konsequenzen gerichtet sind.

1 Vgl. Richard Hauser, Das empirische Bild der Armut in der Bundesrepublik Deutschland – ein Überblick, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 31–32/95, S. 9; *Anmerkung der Redaktion*: Siehe auch den Beitrag von Richard Hauser in diesem Heft.

---

### I. Ursachen und Wandel der Armut: Kinder- und Jugendliche als Armutsgruppe

---

Nach dem Rückgang der Nachkriegsarmut war das Armutsthema als soziales Problem lange Zeit nicht präsent. Erst seit den achtziger Jahren wird es erneut intensiv diskutiert. Bezeichnete Armut bis dahin eine abgeschottete und damit in beide Richtungen nahezu undurchlässige Grenze zwischen gesellschaftlich integrierten und ausgegrenzten Menschen – zur Armutsbevölkerung zählten dauerhaft marginalisierte Gruppen wie Obdachlose, Sozialhilfeempfänger, Gelegenheitsarbeiter, ausländische Mitbürger und eine „Randschicht“ von sozial schwachen Haushalten, die oftmals in der Generationenfolge in Armut lebten –, so setzte Anfang der achtziger Jahre eine Veränderung des Bildes von Armut ein. Unter dem Stichwort der „neuen Armut“ wurde eine zunehmende Heterogenität innerhalb der Armutspopulation beobachtet, die immer weniger durch die „traditionellen“ Armen (Obdachlose, Gelegenheitsarbeiter) geprägt war. Vielmehr waren es vermehrt Normalhaushalte, die aus verschiedenen Gründen von Armut bedroht waren und in Armut gerieten.

Diese Entwicklung hat sich in den letzten Jahren in rasantem Tempo fortgesetzt. Heute ist das Armutsrisiko bis in die Mittelschicht vorgedrungen, insbesondere durch das Ereignis Arbeitslosigkeit. Etwa jeder fünfte Bundesbürger zählt heute zur Gruppe der Niedrigeinkommensbezieher (weniger als 60 Prozent des Durchschnittseinkommens); und sogar 45 Prozent aller Westdeutschen waren im Zeitraum von acht Jahren (1984 bis 1992) mindestens ein Jahr lang hiervon betroffen<sup>2</sup>.

Verändert hat sich in den letzten Jahren aber nicht nur das Ausmaß der von Armut Betroffenen, verändert haben sich auch die Ursachen der Armut. Waren bis vor etwa 10 bis 15 Jahren vor allem Menschen von Armutslagen bedroht, auf die das Kriterium „nicht mehr im Erwerbsleben“ zutraf,

2 Vgl. Stephan Leibfried/Lutz Leisering, *Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat*, Frankfurt am Main u. a. 1995.

also insbesondere die alten Menschen im Rentenstatus, so gilt das heute nicht mehr. Seit einigen Jahren rücken statt dessen vor allem Kinder und Jugendliche in die Armutsgruppe vor:

- Heute ist die Hauptursache für die Betroffenheit von Armut die Arbeitslosigkeit. Arbeitslosigkeit bezieht sich definitionsgemäß auf Personen im erwerbsfähigen Alter, also Menschen im Alter von etwa 20 bis 60 Jahren. Sie leben zum überwiegenden Anteil in Familien, zusammen mit Kindern.
- Weiterhin hat der Anteil von Alleinerziehenden in den letzten Jahren stark zugenommen. Insgesamt sind etwa 15 Prozent aller Familien in der Bundesrepublik Deutschland Einelternfamilien. Von diesen Familien leben mehr als 40 Prozent in Armut.
- Kinderreiche Familien stellen eine weitere Bevölkerungsgruppe dar, die von Armut bedroht ist. Kinder verursachen in der Bundesrepublik Deutschland monatliche Kosten, die gegenwärtig mit etwa 500 bis 800 DM pro Kind zu veranschlagen sind<sup>3</sup>. Familien mit drei und mehr Kindern gelten dementsprechend zu 46 Prozent in Ostdeutschland und zu 31 Prozent in Westdeutschland als arm (Tabelle 1).

## II. Verbreitung von Kinder- und Jugendarmut

Tabelle 1 weist die Armutsbetroffenheit in der Gruppe der Kinder und Jugendlichen auf der Grundlage der Einkommensarmut aus. Relative Armut ist hier als 50-Prozent-Abweichung vom äquivalenzgewichteten Durchschnittseinkommen, das Personengewichte nach dem Alter und der Anzahl der Personen im Haushalt berücksichtigt, definiert.

Zunächst kann festgehalten werden, daß gegenüber den Zahlen von 1990 sich im Jahre 1995 die Struktur der Armut in West- und Ostdeutschland angeglichen hat. Die Zusammenstellung der Daten macht deutlich, daß Kinder und Jugendliche überproportional stark von Armut betroffen sind. So sind im Jahre 1995 13 Prozent der West- und 11,5 Prozent der Ostdeutschen arm, die Altersgruppe der Kinder und Jugendlichen unter

3 Vgl. Hans-Jügen Andreß/Gero Lipsmeier, Kosten von Kindern – Auswirkungen auf die Einkommensposition und den Lebensstandard der betroffenen Haushalte, in: Andreas Klocke/Klaus Hurrelmann (Hrsg.), Kinder und Jugendliche in Armut. Umfang, Auswirkungen und Konsequenzen, Op-laden 1998, S. 26–50.

**Tabelle 1: Kinder und Jugendliche in Einkommensarmut: 1990 und 1995 (in Prozent)**

Sozialmerkmal	West-deutschland		Ost-deutschland	
	1990	1995	1990	1995
<b>Personen in Armut</b>				
Insgesamt	10,5	13,0	3,4	11,5
Kinder unter 15 Jahren	16,7	21,8	5,1	19,7
<b>Haushalte in Armut</b>				
Deutscher				
Haushaltsvorstand	9,4	10,0	3,4	11,5
Migranten	26,3	26,1	–	–
Familien mit drei und mehr Kindern	26,0	31,4	9,3	46,2
Einelternhaushalt	36,2	42,4	16,1	35,5

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Datenreport 1997, Bonn 1997, S. 523 f. Datenbasis: Sozioökonomisches Panel (SOEP) 1984–1995.

15 Jahren weist deutlich erhöhte Armutsquoten von 21,8 Prozent in West- und von 19,7 Prozent in Ostdeutschland auf. Des weiteren kann in der Tabelle abgelesen werden, daß kinderreiche Familien, alleinerziehende Haushalte sowie ausländische Haushalte besonders von Armut betroffen sind<sup>4</sup>.

## III. Auswirkungen der Armut bei Kindern und Jugendlichen

Anzunehmen, daß die Folgen dieser überproportionalen Armutsbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen lediglich auf die finanzielle Situation der Familie beschränkt bleiben, wäre verfehlt. Im Gegenteil: Gerade bei Kindern und Jugendlichen führt die zunehmende Spaltung der Gesellschaft in Arm und Reich zu zahlreichen Anspannungen und Belastungen.

Neben einer wachsenden Minderheit der Kinder und Jugendlichen, die in Armutsverhältnissen aufwächst, lebt – auf der anderen Seite des sozialen Spektrums – eine ebenfalls wachsende Zahl in sehr wohlhabenden Familien. Insbesondere diese Auseinanderentwicklung der Lebensbedingungen der heranwachsenden Generation hat erhebliche Auswirkungen auf deren Wohlbefinden sowie Teilnahmemöglichkeiten und Lebenschancen der in Ar-

4 Vgl. Gunter E. Zimmermann, Formen von Armut und Unterversorgung im Kindes- und Jugendalter, in: A. Klocke/K. Hurrelmann (Anm. 3), S. 51–71.

mut lebenden Kinder und Jugendlichen<sup>5</sup>. Haben ältere Menschen noch den Vorteil, daß sie ihre Armutssituation verschweigen können, gilt das für jüngere Menschen meist nicht. Soziale Auffälligkeit, Angst vor Stigmatisierung, Leistungsstörungen, Abbruch sozialer Kontakte, Delinquenz, soziale Isolation und psychosomatische Störungen sind vielfach die Folge.

Deutlich wird dieses Bild bei einem Blick auf den zentralen Lebensbereich der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen, der erhebliche Auswirkungen und Belastungsfaktoren von Armut erkennen läßt. Datenbasis ist hier die Studie „Health Behaviour in School-Aged Children – A WHO Cross National Survey“. Die Studie ist Teil eines internationalen Forschungsverbundes, der von der Weltgesundheitsorganisation (WHO, Regionalbüro Europa in Kopenhagen) unterstützt und koordiniert wird. Die Studie liefert sozialepidemiologisch aussagekräftige Daten über den körperlichen, psychischen und sozialen Gesundheits- und Krankheitszustand Jugendlicher und erhebt gesundheitsrelevante Daten über Einstellungen und Verhaltensweisen. Befragt wurden 6 341 Kinder und Jugendliche an Schulen im Bundesland Nordrhein-Westfalen im Alter von 10 bis 17 Jahren. Die Studie wurde im Frühsommer 1994 durchgeführt.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen, daß der Ausschluß von Aktivitäten und Lebensmustern der Gleichaltrigen bei den Kindern und Jugendlichen aus sozial schwachen Familien zu einer starken Beeinträchtigung des Selbstwertgefühls, des psychosozialen Wohlbefindens und der Lebensfreude führt<sup>6</sup>. Psychosoziales Wohlbefinden kann im Kindes- und Jugendalter als quasi bilanzierendes Maß der sozialen Integration in der Gleichaltrigengruppe und des Zurechtfindens in der Gesellschaft angesehen werden und ist in hohem Maße für die kognitive und emotionale Entwicklung der Jugendlichen bedeutsam. Den Auswirkungen sozialer Randstellung auf die psychosoziale Gesundheit der von sozialer Randstellung betroffenen Kinder und Jugendlichen kommt somit aus entwicklungspsychologischer Sicht eine große Bedeutung zu.

5 Vgl. Andreas Klocke, Reproduktion sozialer Ungleichheit in der Generationenabfolge, in: Peter A. Berger/Michael Vester (Hrsg.), Alte und neue soziale Ungleichheiten in postindustriellen Gesellschaften, Opladen 1998, S. 211–229; A. Klocke/K. Hurrelmann (Anm. 3).

6 Vgl. Sabine Walper, Wenn Kinder arm sind. Familienarmut und ihre Betroffenen, in: Lothar Böhnisch/Karl Lenz (Hrsg.), Familien, Weinheim – München 1997, S. 265–281; Andreas Klocke, Aufwachsen in Armut. Auswirkungen und Bewältigungsformen der Armut im Kindes- und Jugendalter, in: Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie (ZSE), 21 (1996) 4, S. 390–409.

Die Nicht-Teilnahme an den Alltagsroutinen der Gleichaltrigengruppe und die Nicht-Teilhabe an den Symbolen der Warenwelt wird in der Entwicklungsphase von Kindern und Jugendlichen als besonders belastend empfunden und erschwert den Prozeß der sozialen und personalen Identitätsbildung, wie die Indikatoren des psychosozialen Wohlbefindens in Tabelle 2 unterstreichen.

**Tabelle 2: Soziale Lage und psychosoziales Wohlbefinden der Kinder und Jugendlichen im Extremgruppenvergleich (Angaben in Prozent)**

Indikator \ Soziale Lage	unten	oben	Odds Ratio	Insg.
Subjektiv bewerteter Gesundheitszustand sehr schlecht	9,4	3,8	2,48	6,7
Subjektives Wohlbefinden sehr/ziemlich unglücklich	13,5	6,5	2,08	10,2
Selbstvertrauen Selten/nie	7,0	1,9	3,69	5,4
Hilflosigkeit immer/sehr oft	9,1	3,2	2,84	6,1
Einsamkeit immer/sehr oft	15,8	7,1	2,21	11,6
Fühle mich allgemein schlecht öfters in der Woche	9,6	3,8	2,58	6,9
Gereizt/schlecht gelaunt öfters in der Woche	20,3	13,8	1,47	18,0
Kopfschmerzen öfters in der Woche	14,6	9,4	1,56	13,6
Gesamt	847	847		6 341

*Datenbasis:* Health Behaviour in School-Aged Children (HBSC) Survey, Universität Bielefeld (Odds-Ratio-Werte geben das relative Risiko an, auf Grund der sozialen Lebenslage gesundheitliche Beeinträchtigungen davonzutragen); alle Zusammenhänge sind signifikant auf dem 1-Prozent-Niveau.

Betrachtet man die in Tabelle 2 ausgewiesenen Ergebnisse, so zeigt sich durchgängig ein Einfluß der sozialen Lage auf die von den Kindern und Jugendlichen berichtete psychosoziale Gesundheit. Diejenigen Kinder und Jugendlichen, die in Armut aufwachsen, berichten eine signifikant höhere psychosoziale Morbidität, Ängstlichkeit, Hilflosigkeit und ein geringeres Selbstvertrauen.

Insgesamt ist das Risiko der Jugendlichen aus der untersten sozialen Schicht um das 2,48 fache gegenüber den Gleichaltrigen aus der obersten sozialen Schicht erhöht, den eigenen Gesundheitszustand als „sehr schlecht“ zu bewerten, wie die

Betrachtung der Odds-Ratio-Werte in Tabelle 2 deutlich macht.

Die dargestellten Ergebnisse, die sich mit denen der kanadischen Studie von Lipman, Offord & Boyle<sup>7</sup> decken, weisen auf eine erhöhte psychosoziale Morbidität von Kindern und Jugendlichen aus sozial schwachen Familien und auf zahlreiche Konsequenzen für die kindlichen und jugendlichen Sozial- und Sozialisationsbeziehungen hin. Rückzug aus sozialen Beziehungen und eine zunehmende Einsamkeit, wie es als Reaktionsmuster von armen Menschen im Erwachsenenalter bekannt ist, zeigt nach den präsentierten Befunden seine Gültigkeit auch für die Gruppe der Kinder und Jugendlichen in Armutsfamilien. Hiernach verfügen Kinder und Jugendliche nicht nur über ein ausgeprägtes Gespür für soziale Ungleichheiten, sie antizipieren darüber hinaus eine negative Reaktion der sozialen Umwelt und reagieren mit Rückzug und Verleugnung der familialen Armut.

Die langfristigen Auswirkungen von Armut auf die Sozialisation und die Biographie von Kindern und Jugendlichen bleiben, so erste Anhaltspunkte der dargestellten Untersuchung, nicht auf die Jugendphase beschränkt<sup>8</sup>. Sie setzen sich auch in späteren Lebensphasen fort. Ausgewählte Ergebnisse zum Gesundheitsverhalten Jugendlicher in Armut<sup>9</sup> sprechen für eine Internalisierung ungünstiger Lebensstile, die oftmals in das Erwachsenenalter mitgenommen werden.

---

#### IV. Handlungsansätze zur Vermeidung von Armut und ihren Folgen

---

Ansätze und Maßnahmen, die zum Ziel haben, Armut zu verhindern bzw. in ihren Konsequenzen abzuschwächen, müssen auf verschiedenen Ebenen ansetzen.

Für den Bereich der Familie zeigt sich, daß soziale Orientierungsprobleme, größere Anforderungen an die individuelle Lebensführung, veränderte und instabile familiäre Lebensformen und häufig ambivalente emotionale Bindungen von den Kindern

7 Vgl. Ellen L. Lipman/David R. Offord/Micael H. Boyle, Relation between economic disadvantage and psychosocial morbidity in children, in: Canadian Medical Association, (1994) 151, S. 431–437.

8 Vgl. Greg Duncan/Jeanne Brooks-Gunn (Hrsg.), Consequences of Growing Up Poor, New York 1997.

9 Vgl. Andreas Klocke, The Impact of Poverty on Nutrition Behavior in Young Europeans, in: Barbara M. Koehler u. a. (Hrsg.), Poverty and Food in Welfare Societies, Berlin 1997, S. 224–237.

und Jugendlichen ohnehin eine ungewohnt hohe Bewältigungsfähigkeit verlangen. Sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche sind mit diesen Anforderungen in einer höheren Intensität konfrontiert. Geht es darum, der Entstehung von Überforderungen und Streßerleben durch die Familie vorzubeugen, dann müssen sich jegliche Ansätze und Maßnahmen primär auf die Unterstützung solcher Eltern konzentrieren, deren finanzielle – und damit zusammenhängend oft auch psychische und pädagogische – Kräfte erschöpft sind.

Hierneben müssen die veränderten Lebens- und Berufsperspektiven von Eltern berücksichtigt werden: Noch immer kann die Entscheidung, eine Familie mit Kindern zu gründen, mit einer Entscheidung für gravierende und langfristige Einschränkungen von Lebensspielräumen gleichgesetzt werden. Ein völlig unzureichendes Angebot an Tageseinrichtungen für Kleinstkinder, Kinder im Vorschulalter und Schulkinder hat zur Folge, daß eine große Anzahl von Eltern gezwungen ist, selbständig Lösungen für die Kinderbetreuung zu finden. Je nach den sozialen und finanziellen Möglichkeiten fallen diese Lösungen sehr unterschiedlich aus: Materiell schlechter gestellte Eltern sind oftmals auf eine kostenneutrale und eine vielfach für alle Beteiligten sehr anstrengende und aufopferungsvolle Versorgung ihrer Kinder durch Freunde und Verwandte angewiesen, während Eltern aus bessergestellten Bildungs- und Einkommenschichten sich private Betreuungsarrangements leisten können. Nicht nur, daß diese Eltern eine größere Anzahl an Wahlmöglichkeiten haben, in der Regel steigen hierdurch auch die Chancen der Kinder, vielfältige und anregende Betreuungsbedingungen vorzufinden. Schon frühzeitig werden auf diese Weise soziale Differenzierungen, die sich in der Schule und im Beruf fortsetzen können, sozial reproduziert.

Soll der Kreislauf sozialer Deprivation auf der Ebene der Familie abgeschwächt werden, dann erfordert dieses verstärkt eine Familienpolitik, die dafür Sorge trägt, daß eine möglichst stabile, sozial und wirtschaftlich gesicherte und öffentlich anerkannte Form der Erziehung und des Unterhalts aller beteiligten Partner der Familienerziehung möglich wird<sup>10</sup>.

Für den Bereich der Schule zeigt sich, daß sie – neben erzieherischen und sozialisatorischen Gesichtspunkten – verstärkt auch kompensatorische Elemente in ihr Konzept einzubinden hat, will sie den gesellschaftlichen und pädagogischen Ansprüchen gerecht werden. Diese dürfen nicht als punktuelle und isolierte Einzelfallhilfe gestaltet sein,

10 Vgl. Christian Palentien, Jugend und Streß. Entstehung, Ursachen und Bewältigung, Neuwied u. a. 1997.

sondern müssen vielmehr als eine soziale Unterstützung von problembelasteten Schülerinnen und Schülern verstanden und in eine umfassende lebensweltbezogene Jugendarbeit innerhalb des gesamten Schulsystems einbezogen werden.

Der Schule kommt heute, geht es um Belastungen und Anforderungen im Kindes- und Jugendalter sowie um die Zuweisung gesellschaftlicher Statuspositionen, unter den jetzigen Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen ein entscheidender Stellenwert zu. Sie betreffen oftmals die gesamte Persönlichkeit eines jungen Menschen und stehen in einem direkten Zusammenhang zur familialen Situation.

Sollen Anforderungen und Belastungen in der Schule abgebaut bzw. das Entstehen von Überforderungen und Streßerleben im Vorfeld verhindert werden, dann bedarf es – neben den dargestellten Erfordernissen, die die Familie betreffen – dringende Veränderungen, die zum einen an der äußeren Struktur des Schulwesens, also an der gesellschaftlich ausgedrückten Chancenstruktur, und zum anderen an der inneren Strukturierung des Schullebens und des Unterrichts ansetzen. Ziel muß es sein, im inneren Bereich und auch in der äußeren Struktur zu einer Schule zu gelangen, die stärker als bisher ein soziales Forum und einen sozialen Lebensraum, also einen anregenden Bestandteil des Alltags von Schülerinnen und Schülern darstellt und sich zur Aufgabe setzt, die individuelle Verarbeitungs- und Bewältigungskapazität Jugendlicher in ihrer ohnehin schon schwierigen Lebenssituation zu fördern und zu stärken. Hierzu gilt es – im inneren Bereich der Schule – sowohl die curriculare wie auch die interaktive Ebene zu berücksichtigen<sup>11</sup>.

Für den Bereich der Jugendhilfe ergeben sich – ähnlich für die Bereiche Familie und Schule – verschiedene Folgerungen. Sie betreffen sowohl die formale – innere – Struktur als auch die Einbindung dieser Hilfeform in andere soziale Netzwerke und Institutionen professioneller Hilfe. Hierzu zählt z. B. die Förderung einer erhöhten Politikfähigkeit und die aktive Parteinahme der Jugendhilfe für sozial, kulturell und materiell benachteiligte Kinder und Jugendliche ebenso wie eine Vernetzung dieser Dienste mit anderen pro-

fessionellen und informellen Unterstützungs- und Sozialisationssystemen sowie Politikfeldern<sup>12</sup>.

Der Aufbau einer stärker dezentral und ambulant ausgerichteten jugendhilfespezifischen Infrastruktur, die eine Vernetzung von Angeboten der Kinderbetreuung mit offenen und zielgruppenbezogenen Beratungsangeboten ermöglicht, ist hier ebenso zu nennen wie bspw. eine weitere Förderung der Jugendberufshilfen, und hier insbesondere der „sozialpädagogischen Hilfen für junge Menschen im Übergang von der Schule zum Beruf“. Die Entwicklung bzw. Anwendung innovativer Bedarfsermittlungsstrategien, in deren Rahmen möglichst das gesamte Spektrum der (kommunalen) Benachteiligungslagen von Kindern und Jugendlichen erfaßt werden kann, bildet die Grundlage einer zielgenauen Jugendhilfeplanung.

All diese Ansätze und Maßnahmen haben zum Ziel, kurz- und mittelfristig die Folgen, die durch ein Aufwachsen in relativer Armut entstehen, abzuschwächen. Langfristig sollte es jedoch darum gehen, bereits im vorhinein das Entstehen sozialer Ausgrenzungs- und Benachteiligungsprozesse zu verhindern, da die Folgen von Armut gegenwärtig für einen Großteil der von ihr Betroffenen weder von der Familie noch von der Schule, noch von der Jugendhilfe adäquat kompensiert werden können. Hier müssen Familienhilfen mit dem nötigen Nachdruck und zugleich der nötigen Feinfühligkeit ansetzen. Aufgabe des Staates ist es, jede Form von Familie zu unterstützen, unabhängig davon, welche religiöse, rechtliche oder soziale Konstellation von den betreffenden Menschen gewählt wird.

---

## V. Veränderung arbeitsmarkt- und familienpolitischer Zielsetzungen

---

Sind es einerseits sozialpolitische Erwägungen, die eine Familienpolitik erfordern, die dafür Sorge trägt, daß eine möglichst stabile, sozial und wirtschaftlich gesicherte und öffentlich anerkannte Form der Erziehung und des Unterhalts aller beteiligten Partner der Familienerziehung erreicht werden kann, so muß diese ihren Ausgangspunkt andererseits in den veränderten Lebens- und Berufsperspektiven von Eltern haben.

Seit geraumer Zeit nimmt der Anteil der Alleinlebenden, Alleinerziehenden sowie der nichtehelichen Lebensgemeinschaften kontinuierlich zu. Das herkömmliche Bild der sogenannten Durch-

---

11 Vgl. Jürgen Mansel/Christian Parentien, Vererbung von Statuspositionen. Eine Legende aus vergangenen Zeiten? in: P. A. Berger/M. Vester (Anm. 5), S. 231–251; Klaus Hurrelmann/Christian Parentien, Ganztagschule als bildungspolitische Aufgabe in Ost- und Westdeutschland, in: Wolfgang Melzer/Uwe Sandfuchs (Hrsg.), Schulreform in der Mitte der 90er Jahre. Strukturwandel und Debatten um die Entwicklung des Schulsystems in Ost- und Westdeutschland, Opladen 1995, S. 103–117.

12 Vgl. Elisabeth Helming, Sozialpädagogische Familienhilfe – Hilfe zur Selbsthilfe für arme Familien, in: A. Klocke/K. Hurrelmann (Anm. 3), S. 288–308.

schnittsfamilie (Vater, Mutter und zwei Kinder) ist längst überholt. Neben der Pluralisierung der Familien- bzw. Lebensformen sind nachhaltige strukturelle Veränderungen auf dem Erwerbssektor zu beobachten. Auf der einen Seite wird die Debatte durch die Schlagworte Globalisierung und Rationalisierung bestimmt und Mobilität, Flexibilität und stetige Weiterqualifizierung der Erwerbstätigen eingefordert. In diesem Zusammenhang erfolgt zusehends eine Verschiebung des Arbeitsplatzangebotes zugunsten des Dienstleistungssektors und zu Lasten des produzierenden und verarbeitenden Gewerbes. Dem stehen auf der anderen Seite die Interessen und Bedürfnisse der Nachfrageseite entgegen. Beispielsweise suchen vor allem Frauen in der Familienphase Teilzeitarbeitsplätze, um Familie und Beruf miteinander in Einklang zu bringen. Zudem ist es

für viele Jugendliche schwer, einen adäquaten Ausbildungsplatz und im Anschluß an die Ausbildung eine dauerhafte Anstellung zu finden.

Sollen Überforderungen und Streßerleben sowohl auf seiten der Eltern wie auch auf seiten der Kinder und Jugendlichen verhindert werden, dann ist eine wirksame Unterstützung, die hier ansetzt, als eine der dringlichsten Maßnahmen aller gesellschaftspolitischen Kräfte anzusehen. Verstärkt muß erkannt werden, daß die Förderung und Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern in wirtschaftlicher, sozialer und in erzieherischer Hinsicht immer auch eine Investition in die Zukunft der gesamten Gesellschaft darstellt<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Vgl. C. Palentien (Anm. 10).

## **Richard Hauser: Die Entwicklung der Einkommensverteilung und der Einkommensarmut in den alten und neuen Bundesländern**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/99, S. 3–9

Der Beitrag behandelt die Entwicklung der relativen Einkommensarmut von Personen in den alten und den neuen Bundesländern. Als Wohlstandsindikator wird ein gewichtetes Pro-Kopf-Nettoeinkommen, das sogenannte Nettoäquivalenzeinkommen, herangezogen. Als Armutsgrenze werden 50 Prozent des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens in den jeweiligen Landesteilen zugrunde gelegt. In den alten Bundesländern läßt sich von 1973 bis 1988 nur eine leichte Zunahme der Einkommensungleichheit, verbunden mit einem Anstieg der Armutsquoten von 6,5 Prozent auf 8,8 Prozent, feststellen. In diesem Zeitraum ist aber auch der durchschnittliche Lebensstandard um etwa ein Viertel gestiegen.

Von 1991 bis 1995 ist der durchschnittliche Lebensstandard in den alten Bundesländern leicht und in den neuen Bundesländern stark angestiegen. In den alten Bundesländern hat die Ungleichheit der Einkommensverteilung von 1991 bis 1995 weiter leicht zugenommen, und auch die Armutsquoten sind nochmals von 10,2 Prozent auf 11,9 Prozent angestiegen. Zwischen 1988 und 1991 sind diese Quoten wegen unterschiedlicher Statistiken und unterschiedlicher Bevölkerungsabgrenzung allerdings nicht voll vergleichbar. In den neuen Bundesländern zeigt sich ebenfalls eine deutliche Zunahme der Einkommensungleichheit und ein starker Anstieg der Armutsquoten von 4,2 auf 8,0 Prozent. Einkommensungleichheit und Armutsquoten liegen in den neuen Bundesländern allerdings immer noch niedriger als in den alten. Es ist zu erwarten, daß sich in dieser Hinsicht noch eine weitere Annäherung an die westdeutsche Situation ergibt.

## **Lutz Leisering: Eine Frage der Gerechtigkeit. Armut und Reichtum in Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/99, S. 10–17

Armut wird in Deutschland seit etwa Mitte der neunziger Jahre zunehmend als Gerechtigkeitsproblem zwischen Arm und Reich thematisiert. Statt den normativen Maßstab einer „gerechten Gesellschaft“ anzulegen, wird in dem Beitrag untersucht, welche Gerechtigkeitsvorstellungen in der Bevölkerung und bei Politikern tatsächlich anzutreffen sind, warum sich diese verändert haben und in welche politischen Konfliktlagen die Forderung nach mehr Gerechtigkeit führt.

In unserer Gesellschaft koexistieren vielfältige, zum Teil gegenläufige Gerechtigkeitsvorstellungen. Historisch-kulturell mischen sich in Deutschland egalitär-etatistische Werthaltungen mit einem marktbezogenen Individualismus. In den konkreten sozialen Institutionen wirken Normen der Bedarfsgerechtigkeit, der Leistungsgerechtigkeit und einer funktionalistischen, produktivistischen Gerechtigkeit zusammen. Auch der Sozialstaat ist nicht auf egalitäre oder bedarfsbezogene Normen beschränkt.

Die verstärkte Thematisierung von Ungleichheit und Gerechtigkeit kann nur eingeschränkt als Reflex tatsächlicher Veränderungen von Ungleichheit gedeutet werden. Vielmehr handelt es sich wesentlich um veränderte Wahrnehmungen und einen Formwandel von Ungleichheit, eine Veränderung der eingelebten „Verteilungsgewohnheiten“ und eine zunehmende Unsicherheit in der unteren und mittleren Mitte der Gesellschaft.

In der Debatte treffen unterschiedliche, konfligierende Gerechtigkeitsvorstellungen aufeinander: Die Forderung nach Bedarfsgerechtigkeit für Arme und Ausgegrenzte fällt nicht zusammen mit der Forderung nach mehr Leistungsgerechtigkeit für „normale“ Arbeitnehmer im Zuge gewucherter Kapitaleinkommen; sie hat auch geringere politische Durchsetzungschancen. Darüber hinaus sind ‚alte‘, schichtbezogene Gerechtigkeitsvorstellungen generell auf dem Rückzug zugunsten neuer normativer Leitmuster, die auf Gerechtigkeit zwischen kinderreichen und kinderlosen Familien, zwischen den Geschlechtern, zwischen den Generationen sowie zwischen In- und Ausländern zielen. Konflikte zwischen alten und neuen Gerechtigkeitsvorstellungen zeigen sich bereits in der Renten-, Familien- und Steuerpolitik. Trotzdem sind zahlreiche Maßnahmen denkbar, die unsere Gesellschaft gerechter machen und auf breitere politische Unterstützung treffen könnten.

## **Werner Hübinger: Prekärer Wohlstand. Spaltet eine Wohlstandsschwelle die Gesellschaft?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/99, S. 18–26

In prekärem Wohlstand leben alle jene Personen und Haushalte, deren Einkommen zwischen 50 Prozent und etwa 75 bis 80 Prozent des gesellschaftlichen Durchschnittseinkommens liegt. Dieser Teil der Bevölkerung scheint durch eine Barriere – eine Wohlstandsschwelle – abgetrennt von

denen, die in „gesichertem“ Wohlstand leben können. Zwischen prekärem Wohlstand und Armut (weniger als 50 Prozent des Durchschnittseinkommens) bestehen bei den davon Betroffenen Gemeinsamkeiten in wichtigen Merkmalen der Lebenslage: Unter- und Mangelversorgung sind in beiden Einkommensbereichen weit verbreitet. Anders ist dies jedoch bei einem Vergleich der Lebenslage von in „prekärem“ Wohlstand und in „gesichertem“ Wohlstand Lebenden. In den oberen, den gesicherten Wohlstandslagen kommen Versorgungsdefizite wesentlich seltener vor.

Auf der Basis dieser Ergebnisse läßt eine Analyse ökonomischer und arbeitsmarktstruktureller Trends erwarten, daß sich die Formen sozialer Spaltungen weiter ausbreiten und vertiefen werden. In der Literatur finden sich eine Vielzahl von Lösungskonzepten und Bewältigungsstrategien, um den aktuellen und zukünftigen Problemlagen zu begegnen. Rekuriert man angesichts der Trends sowie der radikalen Diagnosen und angesichts der vorgeschlagenen Erneuerungsstrategien jedoch auf das heute realpolitisch Machbare, so muß bezweifelt werden, ob die derzeitigen Maßnahmen dem Wandel in Ökonomie und Arbeitsmarkt und der Wahrung sozialer Sicherheit angemessen sind. Ein neues politisches und gesellschaftliches „Management der Bewältigung“ zu entwickeln und zu entfalten – auch jenseits eingetretener Pfade – scheint heute dringend geboten zu sein, um erneuerte Formen sozialer Integration zu schaffen. Sonst werden Armut und prekärer Wohlstand für immer größere Teile der Bevölkerung langfristige und dauerhafte Lebenserfahrungen.

### **Udo Neumann: Verdeckte Armut in der Bundesrepublik Deutschland. Begriff und empirische Ergebnisse für die Jahre 1983 bis 1995**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/99, S. 27–32

Unter verdeckter Armut wird im allgemeinen der Nichtbezug von Sozialhilfe trotz potentieller Anspruchsberechtigung verstanden. Verdeckt arme Personen müssen also mit einem Einkommen auskommen, das unterhalb des vom Gesetzgeber formulierten soziokulturellen Existenzminimums liegt.

Die empirischen Ergebnisse zeigen, daß verdeckte Armut in erheblichem Ausmaß in der Bundesrepublik vorhanden ist. Im gesamten Untersuchungszeitraum von 1983 bis 1995 ist festzustellen, daß auf einen Sozialhilfeempfänger mindestens eine verdeckt arme Person kommt. In Ostdeutschland ist die Situation noch gravierender. Auf einen Sozialhilfeempfänger kommen mindestens noch zwei weitere Personen, die potentiell anspruchsberechtigt sind. Würden alle verdeckt Armen ihre Ansprüche geltend machen, kämen auf die Kommunen Mehrausgaben für laufende Leistungen zum Lebensunterhalt von rund 4,5 Milliarden DM zu. Angesichts der bereits getätigten Ausgaben für laufende Leistungen zum Lebensunterhalt von rund 14,5 Milliarden DM würde dies einen potentiellen Mehraufwand von mehr als 30 Prozent bedeuten.

Zu den Problemgruppen gehören vor allem die Familien mit mehreren Kindern und die Alleinerziehenden. Beide Gruppen weisen weit überdurchschnittlich hohe Armutsquoten auf. Aber auch Arbeitslose sind deutlich stärker von verdeckter Armut betroffen als nicht arbeitslos gemeldete Personen. Eine besondere Gruppe bilden die sogenannten „working poor“. Dabei handelt es sich um erwerbstätige Personen, deren Einkommen nicht ausreicht, um das soziokulturelle Existenzminimum zu sichern. Die „working poor“ weisen zwar keine überdurchschnittlich hohen Armutsquoten auf, sie sind aber in erheblichem Ausmaß von verdeckter Armut betroffen.

Als Hauptursachen für verdeckte Armut lassen sich vor allem mangelnde Kenntnisse der Sozialhilfe, Angst vor Stigmatisierung und bewußter Verzicht nennen.

### **Christian Palentien/Andreas Klocke/Klaus Hurrelmann: Armut im Kindes- und Jugendalter**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/99, S. 33–38

Betrifft Armut noch bis zur Mitte der achtziger Jahre vor allem ältere Menschen, die aufgrund einer unzureichenden Rentenversorgung als arm galten, so rückt heute überproportional, durch das Ereignis „Arbeitslosigkeit“, die Altersgruppe der Kinder und Jugendlichen in die Armutspopulation vor. Parallel dazu wächst ein ebenfalls zunehmender Anteil von Kindern und Jugendlichen in sehr wohlhabenden Familien auf.

Die Folgen dieser Auseinanderentwicklung der Lebensbedingungen der heranwachsenden Generation stehen im Mittelpunkt dieses Beitrags. Gezeigt wird, daß die tendenzielle Spaltung der Gesellschaft in Arm und Reich insbesondere bei den von Armut betroffenen Kindern und Jugendlichen zu erheblichen Anspannungen und Belastungen führt.