

# Dokumente zum Zeitgeschehen

## Bekämpfung von Armut und Unterversorgung in Deutschland

**Positionspapier der Nationalen Armutskonferenz  
in der Bundesrepublik Deutschland, vorgestellt am 21. Januar 1993**

**(Wortlaut)**

*Vorwort: Eine Konferenz traurigen Anlasses*

Vier Millionen Menschen, so wissen wir, treten derzeit im Laufe eines Jahres den Gang zum Sozialamt an — und ihre Zahl wächst. 150 000 Menschen leben in der Bundesrepublik ohne ein Dach über dem Kopf — und ihre Zahl wächst. Über drei Millionen Menschen sind ohne Arbeit — und ihre Zahl wächst.

Die Begutachter unserer Wirtschaft kündigen Nullwachstum an. Die Finanzverantwortlichen unseres Gemeinwesens „Bundesrepublik“ sprechen von der Notwendigkeit des Sparens und planen „unpopuläre“ Maßnahmen.

Die Würde des Menschen zu sichern, so wie es die Verfassung gebietet und das Bundessozialhilfegesetz vorschreibt, bedarf nicht nur des ernsthaften Willens. Es bedarf auch der gemeinsamen Sprache der Betroffenen und des Sachverstandes und Wissen um die Lebensbedingungen derer, die am Rande unserer Gesellschaft leben.

Niemals in der Geschichte der Bundesrepublik bedurften die Armen so offensichtlich einer Lobby wie heute. Zu groß ist die Gefahr für sie, im Schatten der Herausforderungen, vor denen das vereinte Deutschland steht, zu verschwinden oder in den Zwängen des politischen Geschäfts vergessen zu werden.

Angestoßen durch die Gründung des Europäischen Netzwerkes „Kampf gegen die Armut“ haben sich die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in der Bundesrepublik und die auf diesem Feld bundesweit tätigen Fachverbände und Selbsthilfeorganisationen daher zu einer ständigen Nationalen Armutskonferenz zusammengefunden\*). Die Kirchen und der Gewerkschaftsbund schlossen sich als ständige Gäste an - insgesamt ein nicht gewöhnlicher Schritt in einer nicht gewöhnlichen Zeit.

In gemeinsamer Anwaltschaft für die Armen wendet sich die Nationale Armutskonferenz nun erstmals mit grundsätzlichen Aussagen zur sozialen und politischen Entwicklung in unserem Lande an die Öffentlichkeit. Sie legt ihr Selbstverständnis, ihre Ziele und ihre Vorhaben dar - in der Hoffnung, daß es diese Konferenz einmal nicht mehr geben müssen wird.

*Ulrich Schneider, Sprecher der Nationalen Armutskonferenz*

Die Nationale Armutskonferenz ist ein Forum von Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege und Fach- und Selbsthilfeorganisationen, die mit ihrer Arbeit dazu beitragen, das Armutsproblem zu überwinden, bzw. die Selbsthilfeansätze der von Armut betroffenen oder bedrohten Bevölkerungsgruppen repräsentieren.

\*) Mitglieder der Nationalen Armutskonferenz: Arbeiterwohlfahrt; Deutscher Caritasverband; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband; Deutsches Rotes Kreuz; Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland; Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland - Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung; Bundesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte; Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen; Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe; Bundesarbeitsgruppen der Initiativen gegen Arbeitslosigkeit und Armut - Arbeitsgruppe Armut und Unterversorgung. D. Red.

Die Nationale Armutskonferenz versteht sich zum einen als Parallelorganisation zu den nationalen Armutsnetzwerken in den übrigen EG-Mitgliedsländern und ist Teil des Armutsnetzwerkes auf EG-Ebene. Sie will zum anderen auf nationaler Ebene einen Beitrag leisten zur Vernetzung der Aktivitäten zum Armutsproblem.

Als Teil des europäischen Armutsnetzwerkes sieht die Nationale Armutskonferenz ihre Aufgabe auch darin, auf europäischer Ebene Sozialpolitik mitzugestalten. Dabei geht es zunächst darum, die genaue Aufgabenstellung des europäischen Netzwerkes zu klären. Es ist das Ziel der Nationalen Armutskonferenz zu erreichen, daß Wohlfahrtsverbände und Fach- und Selbsthilfeorganisationen in Zukunft an der Erstellung und Durchführung von Programmen zur Armutsbekämpfung beteiligt werden. Die in der Nationalen Armutskonferenz zusammengefaßten Organisationen sind bereit, Verantwortung auch über den nationalen Bereich hinaus zu übernehmen.

### *1. Armut: Kein Thema in Gesellschaft und Politik*

Armut ist bisher kaum ein Thema für Gesellschaft und Politik. Das hat vor allem drei Ursachen:

a) Tatsächlich werden von partiellen oder kumulativen Unterversorgungserscheinungen bislang erst begrenzte Bevölkerungsgruppen getroffen, während die große Mehrheit der Bundesbürger vom Wachstum des materiellen Wohlstandes mehr oder weniger ausgeprägt profitiert. Zumindest für die alte Bundesrepublik war das Bild der vielbeschworenen „Zwei-Drittel-Gesellschaft“ eine gute Annäherung an die soziale Wirklichkeit. Es gab und gibt somit ein breites Bündnis von Gewinnern am materiellen Wachstum der Gesellschaft, die keine Veranlassung sehen, sich mit der Interessenlage der Ausgegrenzten zu identifizieren; die von den Verlierern zu tragenden Kosten werden vielmehr tabuisiert, um nicht teilen und damit ein Stück vom eigenen „Kuchen“ abgeben zu müssen. Wieweit sich diese Haltung auch in den kommenden Jahren der Ost-West-Polarisierung aufrechterhalten läßt, bleibt eine offene Frage.

b) In Staat und Gesellschaft sinkt offenkundig der generelle Stellenwert für Sozial- und Gesellschaftspolitik auf der Prioritätenskala öffentlicher Aufgaben. Die Nationale Armutskonferenz beobachtet mit wachsender Besorgnis, daß sich der Staat seit Jahren aus seiner sozial- und gesellschaftspolitischen Verantwortung in der Tendenz zurückzieht. Zum Beispiel sinkt seit zehn Jahren die Sozialleistungsquote am Bruttosozialprodukt, der Bundeszuschuß zur Arbeitslosenversicherung soll entfallen, Bund und Länder sind nicht bereit, nach Jahren der Verharmlosung der Wohnungsnot und der radikalen Reduktion der Wohnungsförderungsmitel eine bedarfsgerechte Förderung des sozialen Wohnungsbaus vorzunehmen.

c) Bei der armen Bevölkerung handelt es sich nicht um eine weitgehend homogene Gruppe, vielmehr weisen etwa Rentner/innen, Alleinerziehende, Arbeitslose oder Ausländer/innen, aber auch Kurzzeit- und Langzeitarbeitslose in ihren objektiven Lebenssituationen sehr große Unterschiede auf. Als Folge einer Pluralisierung von Lebensformen werden darüber hinaus gleiche objektive Risikolagen höchst unterschiedlich wahrgenommen und beantwortet. Dabei wird es durch die zunehmende „Vereinzelung“ für die Betroffenen immer schwieriger, Widerstand aufzubauen und die eigenen Interessen offensiv einzufordern. Auf dem Hintergrund des nach wie vor geltenden Leistungs- und Erfolgsdrucks in unserer Gesellschaft besteht schließlich bei den Betroffenen eine Tendenz, Armut und Unterversorgung als persönliches Versagen zu interpretieren und sich in das gesellschaftliche Abseits zurückzuziehen. Das Stigma des den Lebensunterhalt aus eigenen Kräften nicht sichern könnenden Almosenempfängers wirkt weiterhin nach. Das Leistungsniveau der Sozialhilfe trägt darüber hinaus dazu bei, diese individuellen Rückzugstendenzen der Betroffenen noch zu verstärken. Die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ist mit den derzeitigen Regelsätzen nur sehr bedingt möglich; die Vertretung der Interessen der Betroffenen wird dadurch erschwert.

### *2. Zur Bestimmung von Armut*

Die in der Nationalen Armutskonferenz zusammengeschlossenen Organisationen sind in ihrer Arbeit tagtäglich mit sozialer Not in der BRD konfrontiert. Das Verständnis von Armut, das der Konferenz zugrunde liegt, speist sich daher in erster Linie aus der Praxis der Armutsbekämpfung, aus sozialer Arbeit als Selbsthilfe und Hilfe für andere.

Demgegenüber konzentriert sich die Diskussion in der BRD vor allem auf einen materiellen Armutsbegriff. Zugrunde gelegt wird ein Ressourcenkonzept, in dem das verfügbare Einkommen von Haushalten im Mittelpunkt steht, häufig auch die allein untersuchte Ressource darstellt. Armut wird in diesen Fällen nur als Einkommensarmut begriffen. Als Armutsgrenze wird

dabei zumeist die Schwelle zur laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt in der Sozialhilfe angesetzt.

Eine zweite Einkommensarmutsgrenze wird daher vielfach in einem Abschlag vom durchschnittlich verfügbaren Einkommen in der Bundesrepublik gesucht. Dabei werden - wie z. B. auch von der EG-Kommission - unterschiedliche Prozentsätze (40, 50 oder 60%) angesetzt. Dadurch wird es möglich, unabhängig von der quasi-offiziellen Armutsgrenze des Bundessozialhilfegesetzes relative Einkommensarmut und verteilungspolitische Ungerechtigkeiten transparent zu machen.

Doch ist nicht nur von Armut zu sprechen, wenn eine menschenwürdige Lebensführung und die sozio-kulturelle Teilhabe an dieser Gesellschaft aufgrund zu geringem Einkommens nicht sichergestellt ist. Armut liegt beispielsweise auch dann vor, wenn alten pflegebedürftigen Menschen nicht die Hilfen zur Verfügung stehen, die sie bräuchten, um zu Hause nicht zu vereinsamen oder ihre vertraute Umgebung nicht verlassen zu müssen. Armut liegt auch dann vor, wenn etwa psychisch kranke und behinderte Menschen ausgegrenzt werden, weil unsere Gesellschaft in Arbeit und Freizeit nicht willens ist, sich auf diese Menschen einzustellen, oder auch dann, wenn Menschen über keinen oder unzureichenden Wohnraum verfügen.

Wir begreifen somit Armut als eine in verschiedener Hinsicht belastete und belastende Lebenssituation derer, die nicht zu dem relativ gut und im internationalen Vergleich sogar sehr gut abgesicherten Kernbereich unserer Gesellschaft gehören. Dazu ist es jedoch notwendig, die gesamte Lebenslage dieser Menschen in den Blick zu bekommen. Es sind auch über das Einkommen hinausgehende objektive Ressourcen zu untersuchen - so etwa die Zugangsmöglichkeiten zu sozialer Infrastruktur. Idealerweise, doch kaum leistbar, müßte in einem solchen Lebenslagenansatz auch die subjektive Seite, die empfundene Belastung, das Lebensgefühl derer, die in einer bestimmten Lebenssituation stehen, in die Betrachtung mit einfließen.

Im Lebenslagenkonzept spielt das Einkommen selbstverständlich eine sehr wichtige Rolle. Es bildet den harten Kern von Unterversorgung. Mit einem entsprechenden Einkommen lassen sich andere Lebenslagenbereiche entscheidend beeinflussen. Doch gerade dort, wo die Ressource Einkommen nur unzureichend vorhanden ist, treten die anderen Bereiche in ihrer spezifischen Bedeutung in den Vordergrund.

Dies sind insbesondere

- Wohnen,
- Gesundheit bzw. gesundheitliche Versorgung,
- Bildung bzw. Qualität der Arbeit,
- soziale Eingebundenheit und gesellschaftliche Anerkennung.

Dabei ist zum einen die Dauer einer Notsituation und zum anderen die Verkettung der genannten Problembereiche von ganz entscheidender Bedeutung. So ist etwa feststellbar, daß derjenige, der im Alter über wenig Geld verfügt, meist auch die schlechtere Wohnung bewohnt, meist kränker ist und sozial isolierter. Ausgehend von einem lebenslagenorientierten Armutsbegriff kann also Armut als Kumulation von Unterversorgungslagen definiert werden. Treten solche Kumulationen über einen längeren Zeitraum auf, kann von verfestigter Armut gesprochen werden, die unter Umständen bereits über mehrere Generationen andauert.

Die Nationale Armutskonferenz geht deshalb von einem Armutsbegriff aus, der relativ, normativ und historisch ist. Die Relativität von Armut macht den Vergleich von Lebenslagen innerhalb eines Gemeinwesens erforderlich. Die Aufgabe besteht darin, die Bandbreite unterschiedlicher Versorgungsniveaus von Bevölkerungsgruppen aufzuzeigen. Was angesichts dieser konkreten historisch-gesellschaftlichen Bandbreite an Ungleichheiten nicht hinzunehmen ist - dies macht das normative Moment des Armutsbegriffs aus -, ist letztlich Armut, wie auch die historische Entwicklung und insbesondere die Entwicklung des Sozialstaates lehrt.

Die Wissenschaft trägt dazu bei, die Bandbreite der Lebenslagen zu erfassen. Zur Definition von Armut als erstem Schritt ihrer Bekämpfung bedarf es jedoch des gesellschaftlichen und politischen Konsens. Dieser Konsens läßt sich nicht durch theoretische Überlegungen herstellen, auch Aufrufe zur Solidarität und zum Teilen reichen nicht aus.

Armut entsteht im wesentlichen aufgrund wirtschaftlicher, sozialer und politischer Prozesse in der Verteilung von Ressourcen. Die Bekämpfung der Armut kann somit nur politisch geregelt werden.

### *3. Befunde der Armut im Wohlstand*

Die Bundesrepublik ist - auch nach der Vereinigung - eines der reichsten Länder der Erde. Dennoch hat sich seit Anfang der 80er Jahre Armut wieder in einem zentralen sozialpolitischen Problem entwickelt. Dies soll anhand von beispielhaften Befunden nachstehend aufgezeigt werden.

#### *3.1. Einkommenssituation*

Wie oben bereits erwähnt, wird Armut üblicherweise als Einkommensniveau definiert, und als quasi offizielle Armutsgrenze das Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes zugrundegelegt. Folgt man dieser Definition, ist die Zahl der in der Sozialhilfestatistik erfaßten Armen im Zeitraum 1980 bis 1990 um mehr als 100% auf rund vier Millionen Personen gestiegen, die im Laufe eines Jahres Sozialhilfe beantragen. Nehmen wir dazu die von Experten geschätzte „Dunkelziffer der Armut“, so dürften in der BRD im Laufe des Jahres 1992 zwischen sechs und acht Millionen Menschen einen Anspruch auf Sozialhilfe haben.

Die Zunahme der Einkommensarmut stellt keine Sonderentwicklung dar, sie ist vielmehr lediglich ein Moment eines sehr deutlichen Umverteilungsprozesses. Während Jahr für Jahr das Pro-Kopf-Einkommen weiter ansteigt, ist dieser Reichtum zunehmend ungleichmäßiger verteilt: So lag die bereinigte Lohnquote seit 1980 noch nie so niedrig wie heute, klaffen in der personellen Verteilung die verfügbaren Einkommen von Selbständigen und Arbeitnehmer/innen stärker denn je auseinander, schließlich ist auch die Vermögensverteilung immer stärker einseitig konzentriert.

Geht man von dem weiter gefaßten, oben skizzierten lebenslagenorientierten Armutsbegriff aus, ergibt sich ein ähnliches Bild: Bei einem insgesamt hohen Versorgungsniveau in der Bevölkerung wächst die Zahl derer, die in einem oder mehreren Bereichen wie Wohnen, Arbeit, Bildung, Gesundheit etc. keine ausreichende Versorgung finden.

Bei der Einkommensverteilung schneiden Frauen schlechter ab als Männer. Frauen leisten immer noch großenteils überwiegend die unbezahlte Familienarbeit. Aus diesem Grund bilden sie auch das Gros der Teilzeitbeschäftigten und der Arbeitnehmer/innen in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Sie sind - u. a. auch aufgrund von schlechterer Bezahlung der hauptsächlich von Frauen ausgeübten Berufe - häufig in den unteren Lohngruppen zu finden. Bei Wegfall des Erwerbseinkommens treten Lohnersatzleistungen teilweise gar nicht erst in Kraft oder sind unzureichend, am deutlichsten zu erkennen an den geringen Renten und damit verbundenen Altersarmut von Frauen. Frauen sind von Armut stärker bedroht als Männer, vor allem dann, wenn der Mann als Ernährer der Familie wegfällt. Trotz einem prozentualen Anwachsen des Anteils der Männer an den Sozialhilfeempfänger/innen sind immer noch rund 56% aller Hilfeempfänger/innen Frauen.

Besonders schwierig gestaltet sich die Situation für Alleinerziehende. Fehlende Kinderbetreuungsplätze erschweren die Arbeitsaufnahme oder führen zur Aufgabe von Arbeitsverhältnissen. Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche und Probleme mit den Unterhaltungszahlungen belasten die Frauen zusätzlich.

Ver- und Überschuldung privater Haushalte durch Konsumentenkredite bedingen in der BRD wachsende Probleme. Verbraucherkredite, ohne Kredite für den Wohnungsbau, sind in der (alten) BRD zwischen 1977 und 1991 von 81 Mrd. Mark auf knapp 300 Mrd. Mark angewachsen. Etwa 1,5 Millionen privater Haushalte sind überschuldet. Sie können nach Abzug der Kosten für den notwendigen Lebensunterhalt ihren Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen. Einkommensarmut ist oft Ursache der Kreditfinanzierung. In jedem Fall werden die Lebenshaltungskosten durch Kreditfinanzierung erhöht, so daß unvorhergesehene Ereignisse wie längere Krankheit, Geburt eines Kindes, Arbeitslosigkeit u. ä. häufig in Zahlungsunfähigkeit führen. Solche finanziellen Probleme sind vielfach verbunden mit psychosozialen Folgeproblemen. In den neuen Bundesländern spielten Schulden bis zur Vereinigung keine Rolle. Nach anfangs großer Zurückhaltung entwickelt sich die Verbraucherverschuldung allen Beobachtungen zufolge im Moment in einem erschreckenden Tempo.

#### *3.2. Wohnungsversorgung*

Die gleiche Scherentwicklung ist auch beim Wohnen festzustellen. So hat sich die Wohnqualität in der Bundesrepublik deutlich verbessert. Der Bestand an Eigentumswohnungen und

die Pro-Kopf-Versorgung an Wohnraum sind deutlich gestiegen. Doch fordern die damit verbundenen Verdrängungsanierungen, Modernisierungen, die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen und explosionsartige Mietsteigerungen eine zunehmende Zahl von Opfern. Der statistische Mittelwert von 36 qm pro Kopf verliert an Aussagekraft. Die Zahl derer, die über deutlich mehr Wohnfläche verfügen, wächst auf Kosten der unteren Einkommenschicht, die in den verbleibenden Wohnmöglichkeiten immer enger zusammengedrängt wird. Eine wachsende Zahl von Menschen fällt ganz aus dem Wohnungsmarkt heraus. In diesen Prozeß sind auch die neuen Bundesländer bereits mit einbezogen.

So werden derzeit in der BRD etwa 150 000 obdachlose Frauen und Männer geschätzt, die auf der Straße leben. Darüber hinaus gibt es etwa 800 000 Menschen in Notunterkünften, die zu den als vorübergehend gedachten Einrichtungen keine Alternative haben. Dazu kommen etwa eine Million Menschen, die von Wohnungsverlust bedroht sind.

Die vor allem in Ballungsgebieten seit mehreren Jahren stark steigenden Wohnkosten tragen ganz besonders zur Verarmung und Ausgrenzung immer größerer Anteile der Bevölkerung bei. Ist es schon für eine Familie mit mittlerem Einkommen fast unmöglich geworden, ihre Wohnbedürfnisse in ausreichendem Maße zu realisieren, ohne einschneidende Verzichtleistungen in anderen wichtigen Lebensbereichen wie Ernährung, Kleidung, Urlaub hinnehmen zu müssen, so gilt dies erst recht für Kinderreiche, Alleinerziehende und Familien mit unterdurchschnittlichem Einkommen.

Angesichts eines staatlichen Fördervolumens von zwei Dritteln öffentlicher Mittel für den Eigentumserwerb und nur einem Drittel zur Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus bzw. Wohngeldförderung für einkommenschwache Bürger muß damit gerechnet werden, daß sich hier erheblicher „sozialer Sprengstoff“ ansammelt. Die Mehrheit aller Bürger ist weiterhin auf bezahlbare Mietwohnungen angewiesen: der politische Handlungsbedarf ist unabweisbar. Offenkundig ist, daß der Bedarf an preiswerten Wohnungen nicht ausschließlich über die Ausweitung der Neubauförderung für Sozialwohnungen abzudecken ist. Der Bund und die Kommunen sind gehalten, eine aktive Bestandspolitik zu betreiben, um mit den Erhaltungssatzungen des Bundesbaugesetzes eine langfristige Sicherung preiswerter Wohnungsbestände und entsprechenden Milieuschutz in kommunaler Verfügung zu erreichen.

Eines der gravierendsten Folgeprobleme der gegenwärtigen Misere auf dem Wohnungsmarkt ist die Tendenz zu einer Ghettoisierung der Armut. Als Folge einer sozialräumlichen Ausgrenzung der Armenbevölkerung kommt es zu einer Konzentration der Armen in bestimmten Stadtteilen. Da die hohe räumliche Konzentration von wohnungspolitischen Problemgruppen zumeist mit einer Kumulation von Unterversorgungslagen wie Arbeitslosigkeit, fehlende Berufsausbildung, Einkommensarmut etc. einhergeht, entstehen bzw. verdichten sich sogenannte Soziale Brennpunkte, Armutsgebiete, in denen in der Regel ein Gesamtprozeß sozio-ökologischer Randständigkeit eingeleitet bzw. verschärft wird, der von einzelnen Personen oder Gruppen nur schwer zu durchbrechen ist.

### *3.3. Arbeitslosigkeit*

Trotz guter Wirtschaftsentwicklung und einer seit 1984 stetig zunehmenden Erwerbstätigenzahl - bei gleichzeitiger Zunahme von unsicheren Arbeitsverhältnissen - hat in Westdeutschland ein Prozeß dauerhafter Ausgrenzung einer wachsenden Zahl von Menschen aus dem Arbeitsmarkt eingesetzt, der jeden dritten arbeitslosen Bürger in Westdeutschland zu den Langzeitarbeitslosen zählen läßt. Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Behinderte, Ausländer, Frauen und vor allem Arbeitslose ohne berufliche Qualifikation werden an den Rand einer durch Erwerbsarbeit geprägten Gesellschaft gedrängt.

Im Osten der Republik kennzeichnet derzeit eine offene und verdeckte Massenarbeitslosigkeit das Bild, deren Höhepunkte noch nicht erreicht sind. Offiziell sind über eine Million Arbeitslose und 400 000 Kurzarbeiter gemeldet. Besonders betroffen sind die Frauen, die über 60% der Arbeitslosen stellen. Allen droht Armut, da durch die niedrigen Löhne auch die Arbeitslosenunterstützung geringer ausfällt als in den alten Bundesländern. Neben den offiziell gemeldeten Arbeitslosen befinden sich etwa 355 000 in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, 480 000 in Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung, sehr viele sind für immer oder als Pendler in die alten Bundesländer gegangen. Besonders schwerwiegend ist, daß über 800 000 Menschen durch Altersübergangsgelder oder Vorruhestand zum Teil zehn Jahre vorzeitig aus dem Arbeitsprozeß ausgegrenzt wurden - Renteneinbußen und Altersarmut sind damit vorprogrammiert. Wenn man all dies berücksichtigt, erhöht sich die Arbeitslosenquote auf 45 bis 50% der erwerbsfähigen Personen, wobei in einigen ländlichen Gemeinden z. T. über 80%

arbeitslos sind. Die Betroffenheit der Arbeitslosen, die finanziellen, sozialen und psychischen Auswirkungen sind enorm - niemand im Osten war auf Arbeitslosigkeit vorbereitet. Qualitativ ist diese Arbeitslosigkeit also durch eine große sozialstrukturelle Komplexität gekennzeichnet, d. h. alle Bevölkerungsgruppen, alle wirtschaftlichen und sozialen Bereiche sind betroffen. Damit wird deutlich, daß die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland weder demographisch, noch regional und auch nicht vorübergehend ist.

#### *3.4. Ausbildungssituation*

Auch für das Ausbildungsniveau in den westlichen Bundesländern gilt, daß es sich zwar in den 80er Jahren deutlich verbessert hat, daß jedoch in einigen Regionen der BRD das Angebot an Ausbildungsstellen immer noch nicht ausreicht, um allen Jugendlichen einen Ausbildungsplatz zu sichern. In den östlichen Bundesländern sind durch den Strukturwandel in den Betrieben Ausbildungsplätze weggefallen, für die bisher bei weitem kein Ersatz geschaffen werden konnte. Schließlich geben die globalen Zahlen auch keinen Hinweis auf das Problem, daß nicht wenigen Jugendlichen unabhängig vom Ausbildungsstellenangebot die schulischen oder persönlichen Voraussetzungen fehlen, um ohne weiteres ein Ausbildungsverhältnis einzugehen und erfolgreich abzuschließen. Mit der wachsenden Einkommensarmut in unserem Lande und ihren Auswirkungen auf die Entwicklungsbedingungen der betroffenen Kinder dürfte deren Zahl noch steigen.

#### *3.5. Gesundheitswesen*

Das Gesundheitswesen ist beständig ausgebaut worden. Für das Gros der Bevölkerung stellt es ein hohes Versorgungsniveau sicher, wobei jedoch insbesondere in der apparativen Versorgung ein deutliches West-Ost-Gefälle zu verzeichnen ist. Unzureichend ist das deutsche Gesundheitssystem insgesamt auf Behinderungen und chronische Erkrankungen, auf psychische Leiden und insbesondere auf die voraussichtlich stark zunehmende Zahl pflegebedürftiger Menschen eingestellt. Krasse Unterversorgungssituationen bei diesen Gruppen sind daher keine Seltenheit. Ebenso wird auf die Bedürfnisse von Ausländern ungenügend reagiert. Nach wie vor fehlt es an einer ausreichenden Zahl von ambulanten sozialpflegerischen und anderen mobilen Diensten, und auch in den Pflegeheimen ist festzustellen, daß die Personalsituation weder eine „gefährliche Pflege“ noch eine menschenunwürdige Abfertigung auszuschließen vermag. Da eine gesetzliche Pflegeversicherung in der Bundesrepublik noch immer nicht existiert, und statt dessen das Lebensrisiko der Pflegebedürftigkeit nach wie vor durch das Sozialleistungssystem nur ansatzweise abgedeckt ist, ist der Weg in ein Pflegeheim für die meisten gleichbedeutend mit dem Weg in die Sozialhilfe.

#### *3.6. Neue Entwicklungen*

Durch die deutsche Einigung hat das Erscheinungsbild von Armut und Unterversorgung völlig neue Konturen angenommen: Die bisherigen - und natürlich auch weiterhin existierenden - Formen der Abspaltung und Ausgrenzung benachteiligter Bevölkerungsgruppen im Westen werden heute ergänzt und überlagert durch eine Ost-West-Polarisierung von Lebenslagen und Lebenschancen. So hat der starke Anstieg der Nominaleinkommen in den neuen Bundesländern nicht verhindern können, daß sich die meisten der neuen Bundesbürger derzeit noch mit einem „halbierten Wohlstand“ begnügen müssen. Noch eklatanter ist das Auseinanderdriften der Arbeitsmarktrisiken in Ost und West: Trotz einer Vielzahl arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist heute die Hälfte der potentiellen Erwerbspersonen in den neuen Bundesländern ohne reguläre Erwerbsarbeit. In anderen Lebens- bzw. Versorgungsbereichen sieht es kaum besser aus. Von dieser in der Tat dramatischen Entwicklung droht die Armut im Westen völlig in den Hintergrund gedrängt zu werden.

#### *4. Mängel der sozialen Politik*

Zweifelloos ist die empirisch festzustellende Ausbreitung von Armut das Ergebnis von gravierenden Strukturproblemen in Ökonomie und Gesellschaft — dabei ist vor allem auf die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in Westdeutschland und die akute Massenarbeitslosigkeit in Ostdeutschland, den diese Phänomene begleitenden Strukturwandel des Arbeitsmarktes sowie auf die Krise des Wohnungsmarktes hinzuweisen. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist darüber hinaus die Tendenz zur Individualisierung und Pluralisierung von Lebensformen, die den einzelnen anfälliger werden läßt gegenüber den sozioökonomischen Existenzrisiken. Armut ist aber ebenso die Folge von Strukturmängeln des bestehenden sozialstaatlichen Sicherungssystems, wobei diese Mängel und Sicherungslücken im Verlauf der 80er Jahre im Zuge der Haushaltskonsolidierungspolitik sogar noch weiter vergrößert wurden.

Die Sozialversicherung als Kernbereich unseres sozialen Sicherungssystems gewährt zwar beim Eintritt bestimmter Risiken Lohnersatzleistungen. Da dieses System jedoch über das Versicherungsprinzip an den Arbeitnehmer/innen-Status gekoppelt ist, verfügen nicht alle Bevölkerungsgruppen über Leistungsansprüche; die Zielsetzung einer Lebensstandardsicherung hat zudem zur Folge, daß die frühere Position in der Erwerbshierarchie auch das Niveau staatlicher Transferleistungen bestimmt (Äquivalenzprinzip). Folge: Benachteiligte Positionen in der Erwerbsarbeit werden nur begrenzt durch staatliche Transferleistungen aufgehoben, vielmehr durch die Sozialpolitik tendenziell reproduziert. Nur wer auf der Basis eines Normalarbeitsverhältnisses eine qualifizierte und gut bezahlte Tätigkeit ausübt und eine „normale“, d. h. ununterbrochene Erwerbsbiographie aufweist, kann beim Eintreten von allgemeinen Existenzrisiken davon ausgehen, einen ausreichenden Schutz zu finden. Damit fällt ein Großteil der Frauen aus diesem Modell heraus. Auch andere Gruppen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, sind nur höchst unzureichend geschützt, d. h. sie laufen Gefahr, beim Eintritt des Risikofalls Verarmungsprozesse hinnehmen zu müssen.

Durch die sich abzeichnende Aushöhlung des Normalarbeitsverhältnisses wird das Fundament der Sozialversicherung zunehmend schmaler. Es wächst die Zahl derer, die Gefahr laufen, keinen ausreichenden Schutz in der Sozialversicherung zu erhalten, und die beim Eintreten allgemeiner Existenzrisiken auf Sozialhilfe verwiesen sind. Darüber hinaus werden angesichts einer Tendenz zur Individualisierung und Pluralisierung von Lebensformen die tradierten Sicherungsnetze Ehe/Familie in ihrer Schutzfunktion immer brüchiger. Sie stellen daher die bisherige indirekte Existenzsicherung von Frauen im Rahmen der Sozialpolitik massiv in Frage.

Während im letzten Jahrzehnt durch „Reformen“ in zentralen Bereichen des Sicherungssystems der sozialpolitische Schutz vor Verarmungsrisiken partiell verringert wurde - man denke etwa an die wiederholten Novellierungen des Arbeitsförderungsgesetzes, an die Renten- und Gesundheitsreform - verlagerte sich die politische und fiskalische Zuständigkeit für soziale Problemlagen von der Sozialversicherung auf die Sozialhilfe und damit von der Bundesebene auf die Ebene der Gemeinden. Die Kommunen, die sich seitdem mit einer Scherenbewegung von wachsenden sozialpolitischen Aufgaben- und Ausgabebelastungen bei stagnierenden finanziellen Ressourcen konfrontiert sehen, verhalten sich in der Regel ähnlich wie der Bund: auch sie setzen in dieser Situation auf eine Strategie der Haushaltskonsolidierung durch Leistungskürzungen und restriktive Leistungsbewährung - insbesondere im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe -, von der vor allem die sozial Schwächeren negativ getroffen werden. Das Niveau der Sozialhilfe sowie die Verteilung auf die Bedarfsgruppen, insbesondere der Kinder, ist unzureichend. Kindergeld wird auf die Sozialhilfe angerechnet. Um diesen Betrag wird die Sozialhilfe gekürzt. Mit der Einführung des „Statistikmodells“ als Grundlage zur Berechnung der Regelsätze in der Sozialhilfe wurden diese unmittelbar gekoppelt an die Verbrauchsgewohnheiten unterer Einkommensgruppen. Diese Koppelung erscheint problematisch, da angesichts der Trennlinie der Definition von Einkommensarmut Angehörige der unteren Einkommensgruppen der Armutspopulation zugerechnet werden können. Damit erscheint eine Bedarfssicherung durch Regelsatzbestimmung nicht gewährleistet.

Auch die sozialpolitische Flankierung des deutschen Einigungsprozesses weist erhebliche Probleme auf: So wurde das westdeutsche System der sozialen Sicherung auf die neuen Bundesländer übertragen, ohne zuvor die bestehenden Lücken zu schließen. Nicht in allen Leistungs- und Versorgungsbereichen traten dadurch für die neuen Bundesbürger Verbesserungen auf. Lediglich für eine begrenzte Übergangsfrist wurden - etwa in Form der Sozialzuschläge in der Renten-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung - Auffangregelungen geschaffen, die aber nur den Zweck erfüllen, die ansonsten offen zu Tage tretenden Unzulänglichkeiten der neu eingeführten Sicherungssysteme in ihren Auswirkungen in Grenzen zu halten. So wurde nicht das Problem der Altersarmut als solches beseitigt, sondern lediglich das Entstehen von Sozialhilfebedürftigkeit aufgrund unzureichender Rentenleistungen auf die Jahre ab 1994 zeitlich verschoben. Da die Zusammenführung der Sozialversicherungssysteme aus Ost und West mit hohen finanziellen Belastungen einhergeht, für die keine finanziellen Zusagen aus dem Bundeshaushalt vorliegen, ist heute bereits absehbar, daß in den kommenden Jahren die „Konsolidierungspolitik“ der 80er Jahre in erweitertem Umfang auf der sozialpolitischen Tagesordnung stehen wird. Damit stellt sich die Frage, wie die Verteilung der Kosten der deutschen Einigung realisiert werden wird. Die Gefahr besteht, daß gerade die einkommensschwachen Schichten in besonderem Maße zur Lastenübernahme herangezogen werden.

*5. Perspektiven und Forderungen an eine veränderte Politik*

Da Armut im wesentlichen aufgrund wirtschaftlicher, sozialer und politischer Prozesse in der Verteilung von Ressourcen entsteht, kann die Bekämpfung der Armut somit nur auf politischem Wege geschehen. Eine Politik der Armutsbekämpfung muß sich darüber hinaus im Pluralismus auf soziale Akteure stützen, die zur Interessenartikulation und -durchsetzung fähig sind. Da die verschiedenen Gruppen der armen Bevölkerung auch in Zukunft kaum allein in der Lage sein werden, eine wirksame öffentliche Lobby aufzubauen, sind potentielle Bündnispartner gefordert, diesen Prozeß aktiv zu unterstützen und öffentlich Position zu beziehen. Als Bündnispartner kommen hier insbesondere die Wohlfahrtsverbände, die Kirchen und die Gewerkschaften in Betracht.

Die Nationale Armutskonferenz sieht ihren Auftrag darin, einen Beitrag zu einer veränderten Politik zu leisten, damit die Lebenslage armer Menschen verbessert und eine strukturelle Überwindung von Armutsbedrohung erreicht wird. Das soll geschehen z. B.

- durch kontinuierliche öffentlichkeitswirksame Aktionen für die Anliegen benachteiligter Bevölkerungsgruppen, um Gesellschaft und Politik zu sensibilisieren und Solidarität zu wecken;
- durch die Forderung nach einer gesetzlich verankerten, regelmäßigen nationalen Armutsberichterstattung, die im Bundestag zu diskutieren ist und zu der die Bundesregierung Stellung zu nehmen hat;
- durch die Benennung konkreter Problemfelder von Armut und Unterversorgung sowie die Entwicklung von Lösungskonzepten;
- durch den Einsatz gegenüber politischen Instanzen für die Umsetzung von Lösungskonzepten, mit denen das Armutsproblem in der Bundesrepublik verringert bzw. überwunden werden kann;
- vor allem zur Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West sind aus der Sicht der Nationalen Armutskonferenz folgende Forderungen besonders dringlich:
  - Einführung einer existenzsichernden Grundsicherung, um die Ausgrenzung eines Teils der Gesellschaft dauerhaft zu verhindern,
  - Abbau von Strukturmängeln und -lücken in vorgelagerten Sicherungssystemen,
  - Schaffung von ausreichendem bezahlbarem Wohnraum,
  - Verstärkung der Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt, insbesondere in den neuen Bundesländern, Bildung, Aufbau, Sonderstellung einer
  - eigenständigen Existenzsicherung für Frauen im sozialen Sicherungssystem,
  - eine Gesundheitspolitik, die die gleichwertige Versorgung aller Bevölkerungsgruppen gewährleistet,
  - die Fortführung einer fach- und ergebnisbezogenen Diskussion zum Armutsbegriff.