

Schönherr, Altbischof v. Berlin; Johannes Mario Simmel, Schriftsteller; Günter Wallraff, Autor. *Frankreich*: Lucie Aubrac, Widerstandskämpferin 1939-45; Michel Cardoze, Journalist; Jean-Jaques De Felice, Rechtsanwalt, Vicepräsident der französischen Liga für Menschenrechte; Daniel Jacoby, Rechtsanwalt, Präsident der FIDH (Internationale Föderation der Menschenrechtsligen); Ernest Pignon, Kunstmaler; Yves Poulain, Pastor, International Fellowship of Reconciliation; Renaud, Sänger und Liedermacher; Etienne Roda-Gil, Autor; Thierry Séchan, Autor. *Großbritannien*: Stephan Berger, Historiker, Schriftsteller. *Holland*: Mies Bouhuys, Schriftsteller; Wim Klinkenberg, Journalist, Präsident der holländischen Journalistenunion; Truus Menger-Overstegen, Bildhauer; Awhram Soetendorp, Rabbiner (Liberales, Jüdische Gemeinde); Dr. Ernst Stern, Schriftsteller, Altpräsident der Liga für Menschenrechte; Jan Terlaak, Pax Christi; Dr. Albert van den Heuvel, Alt-Vizepräsident des N.O.S. (Nationaler Rundfunk), Willem van der Zee, Generalsekretär des Kirchenrates. *Irland*: Barry Desmond, Abgeordneter des Europäischen Parlaments. *Italien*: Umberto Eco, Schriftsteller. *Norwegen*: Johan Galtung, Friedensforscher. *Österreich*: Ilse Aichinger, Schriftstellerin; Senta Berger, Schauspielerin; Peter Handke, Schriftsteller, Elfriede Jelinek, Schriftstellerin; Peter Patzak, Regisseur; Erika Pluhar, Schauspielerin, Autorin. *Peru*: Alfredo Bryce Echenique, Schriftsteller. *Portugal*: Antonio Ramalho Eanes, General, ehem. Präsident Portugals. *Schweden*: Lars Gyllensten, Schriftsteller; Astrid Lindgren, Schriftstellerin. *Schweiz*: Max a. Ambühl, Vizepräsident der Europa-Union (Schweiz) und der Internationalen Europäischen Bewegung; Peter Bichsel, Schriftsteller; Max Bill, Maler und Bildhauer; Mario Botta, Architekt; Christiane Brunner, Vorsitzende der Gewerkschaft SMUV (Schweizerischer Metall- und Uhrenarbeiterverband); Dimitri, Clown; Thomas Fleiner, Direktor des Institutes für Föderalismus in Freiburg; Adolf Muschg, Schriftsteller; Leni Robert, Abgeordnete; Jaques Stadelmann, Bürgermeister von Delemont, Präsident von „Gemeinden Gemeinsam“-Schweiz; Lukas Vischer, Theologieprofessor; Otto F. Walter, Schriftsteller. *Spanien*: Mariano Aguirre, Direktor des C.I.P. (Zentrum für Friedensforschung); Rosa Montero, Schriftstellerin, Journalistin; Alberto Piriz, General des C.I.P.; Joaquin Ruiz-Jimenez, Präsident der Internationalen Juristenkommission (Genf), Vizepräsident der spanischen Flüchtlingskommission. *Südafrika*: Breyten Breytenbach, Schriftsteller. *Türkei*: Nedim Gürsel, Schriftsteller. *Ungarn*: György Konrad, Schriftsteller, ehemaliger Präsident des Internationalen PEN-Clubs.

Europäische Koordinationsstelle: Europäisches Bürgerforum, Postfach 42, F-04300 Forcalquier, Frankreich.

Armut in Deutschland

Ergebnisse eines im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes erstellten Berichts

Als Ergebnis eines eineinhalbjährigen Forschungsprojekts ist im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes in Zusammenarbeit mit der Hans-Böckler-Stiftung und unter der wissenschaftlichen Leitung des Darmstädter Professors Walter Hanesch ein Armutsbericht entstanden, den wir im Auszug vorstellen wollen.

Die Studie beschreibt das Ausmaß und die Entwicklung von Armut und Unterversorgung in der deutschen „Wohlfahrtsgesellschaft“, unter besonderer Berücksichtigung der Situation in den ostdeutschen Ländern. Im folgenden dokumentieren wir die zwanzig Leitthesen des Berichts, der am 20. Januar 1994 in einer Pressekonferenz vorgestellt wurde. Der vollständige Text der Studie liegt in Buchform vor: Walter Hanesch u. a., Armut in Deutschland, Reinbek 1994. D. Red.

Mehr als drei Jahre nach Vollendung der wirtschaftlichen und politischen Einheit existieren in Deutschland noch immer zwei Gesellschaften mit ungleichem Entwicklungsstand und Entwicklungstempo. Die Vereinigung hat zwar die politischen Grenzen zwischen den beiden Staaten beseitigt, die wirtschaftliche und soziale Integration setzt jedoch erst sehr allmählich

Mit dem Fall der Mauer und der formellen Vereinigung wurden bei den Bürgerinnen und Bürgern der ehemaligen DDR Erwartungen geweckt, die bis heute in teilweise krassem Gegensatz zur Wirklichkeit stehen. Erhofften sie sich doch durch das Zusammengehen mit der Bundesrepublik nicht nur mehr bürgerliche Freiheitsrechte, sondern auch eine Teilhabe am westdeutschen Wohlstand. Sehr bald mußten sie aber feststellen, daß mit der neuen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zunächst einmal beträchtliche materielle Risiken verbunden sind.

These 1: Die neue Bundesrepublik ist eine doppelt gespaltene Gesellschaft.

Die insbesondere im Verlauf der 80er Jahre in Westdeutschland festzustellende Tendenz zu einer schärferen Polarisierung und Segmentierung von Lebenslagen wird heute durch ein nach wie vor eklatantes Ost-West-Gefälle in der Ressourcenausstattung wie auch in der Aktualisierung von Lebensrisiken überlagert und verschärft.

Mit der Infragestellung der Existenzgrundlage durch den weitgehenden Zusammenbruch des Beschäftigungssystems hat bei vielen Bürgern der ehemaligen DDR eine tiefgreifende Verunsicherung eingesetzt, die sowohl ihre bisherige Lebensgeschichte als auch ihre künftigen Berufs- und Lebensperspektiven betrifft. Fällt es vielen schwer, ihre bisherigen Erfahrungen und Lebensmuster einzuordnen und zu bewerten, so erscheint auch die Zukunft voller Risiken.

Ein zentrales Problem dürfte - vor allem für diejenigen, die ihren Arbeitsplatz bereits verloren haben - darin liegen, daß allseits große Unsicherheit darüber herrscht, wie lange der notwendige Anpassungsprozeß dauern wird. Die Versprechungen westdeutscher Politiker - von wenigen Ausnahmen abgesehen - erweckten den Eindruck, als sei dies eine Angelegenheit von ein, zwei Jahren, und noch heute wird immer wieder von einer in Kürze bevorstehenden Wende gesprochen. Seriöse Prognosen gehen aber eher von einem Zeitraum von mindestens zehn Jahren aus, die eine Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen West und Ost erfordern wird. Nach wie vor ist dabei offen, ob eine solche Angleichung tatsächlich stattfinden oder ob die neuen Bundesländer nicht vielleicht über einen noch viel längeren Zeitraum eine Armutsregion im vereinten Deutschland bleiben werden.

Eine weitere Quelle für Verunsicherung bildet die Tatsache, daß sich mit der Übernahme der Marktökonomie die bisher im Vergleich zu Westdeutschland relativ homogene Sozialstruktur auflöst und sozialökonomische Spaltungen nach westdeutschem Muster sich abzuzeichnen beginnen. Tatsächlich wird der tiefgreifende Strukturwandel der ostdeutschen Wirtschaft derzeit von einer immer stärkeren sozialen Ausdifferenzierung von Lebenslagen begleitet. Während eine Mehrheit am - zumindest partiellen - Aufschwung in den neuen Bundesländern teilhat und ihren Lebensstandard in kurzer Zeit deutlich verbessern konnte, bleiben quantitativ beachtliche Bevölkerungsgruppen hiervon bislang weitgehend ausgespart. Soweit sie dem Arbeitsmarkt weiter zur Verfügung stehen, sind sie mit ihren Hoffnungen auf einen demnächst einsetzenden Aufschwung verwiesen. Je länger er ausbleibt, um so größer wird ihre materielle und psychische Not.

Andere Gruppen sind dagegen von vornherein (fast) ausschließlich auf die Neugestaltung und Weiterentwicklung staatlicher Transferleistungen und Infrastruktureinrichtungen angewiesen. Vieles spricht dafür, daß gerade diese Gruppen zu den Verlierern der deutschen Einigung zählen werden. Weder ist bislang der politische Wille erkennbar, durch eine Umgestaltung der staatlichen Transferleistungen und eine Erhöhung des Transfervolumens eine sozialstaatlich angemessene Absicherung dieser Gruppen auf Dauer sicherzustellen, noch sind die Kommunen in den neuen Bundesländern in absehbarer Zeit in der Lage, die erforderlichen Dienste auf- und auszubauen.

These 2: Die Armut in Ostdeutschland ist auch Ergebnis der Übernahme des westdeutschen Sozialsystems.

Das Erscheinungsbild der Armut in den neuen Bundesländern wird zum einen durch den Zusammenbruch des ostdeutschen Beschäftigungssystems und das Einsetzen einer anhalten-

den Massenarbeitslosigkeit bestimmt. Es wird aber zum anderen ebenso durch die mit der Wirtschafts-, Nahrungs- und Sozialunion eingeleitete Übertragung des westdeutschen Sozialstaatsmodells auf das Gebiet der ehemaligen DDR geprägt.

Mit der Arbeitslosigkeit wurden die Bürger der neuen Bundesländer mit einer bis dahin unbekannten Form existentieller Gefährdung konfrontiert. Die dadurch ausgelösten Verarmungsrisiken betrafen zunächst viele Gruppen der Erwerbsbevölkerung. Unabhängig von der Arbeitsmarktentwicklung war darüber hinaus für Berufsanfänger und Alleinerziehende, für ältere, behinderte oder pflegebedürftige Menschen die Übernahme westdeutscher sozialer Sicherungsstrukturen mit besonderen Risikofaktoren verbunden.

Von herausragender Bedeutung ist dabei zum einen die Tatsache, daß die bis dahin sehr weitgehende Integration in den Arbeitsprozeß wegfiel, in die über flankierende Maßnahmen der Sozialpolitik auch Gruppen wie Alleinerziehende oder Behinderte einbezogen waren. Statt dessen wurden solche „Problem- und Risikogruppen“ einem verschärften Ausgrenzungsdruck ausgesetzt.

Zum anderen verloren diese Gruppen die bis dahin das Sicherungssystem der DDR prägenden Mindestsicherungselemente der Sozialversicherung. Sie wurden statt dessen — soweit sie nicht in den gerade für die ostdeutschen Bürger kaum überschaubaren vorrangigen Leistungssystemen eine ausreichende Absicherung fanden - auf die Sozialhilfe als letztes Netz sozialer Sicherung verwiesen. Neben dem Risiko des Einkommensverlustes waren Unsicherheit, Orientierungslosigkeit und Angst für viele neue Bundesbürger die zwangsläufige Folge.

Vor dem Hintergrund einer seit 1990 einsetzenden Angleichung der Einkommens- und Wohlstandspositionen zwischen Ost und West und eines allgemeinen Anstiegs des materiellen Lebensstandards in den neuen Bundesländern waren damit von Beginn an zugleich die Einfallstore für Armut und Ausgrenzung in der sich ausdifferenzierenden ostdeutschen Risikogesellschaft geöffnet.

These 3: Menschen in Ostdeutschland sind wesentlich stärker als im Westen von Armut betroffen.

Der Zeitraum zwischen 1990 und 1992 weist für Ostdeutschland eine weitaus höhere Armutsbetroffenheit aus als in Westdeutschland. Dies gilt nicht nur für dauerhafte Armutsperioden, auch der Umfang der im Dreijahreszeitraum erfolgten Armutsfluktuation übersteigt deutlich die westdeutschen Vergleichswerte.

Bei der sozioökonomischen, demographischen und biographischen Differenzierung zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen Bevölkerungsgruppen bei dem Ausmaß von fluktuierenden und dauerhaften Armutsperioden. Dies gilt gleichermaßen für Ost- und Westdeutschland, deren diesbezügliche Verteilungsmuster sich im Kern weitgehend gleichen. Nicht nur aufgrund der unterschiedlich hohen Armutsbetroffenheit erscheinen indes die Unterschiede zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen in Ostdeutschland stärker ausgeprägt als in Westdeutschland.

In vieler Hinsicht unterscheidet sich also die gegenwärtige Struktur der Leistungsempfänger im Osten von der Zusammensetzung im Westen. So ist etwa der Anteil der Alleinerziehenden in den neuen Bundesländern deutlich höher als im Westen. Ein weiteres Charakteristikum bildet der im Vergleich zum Westen überdurchschnittlich große Anteil der Kinder und Jugendlichen unter den Leistungsempfängern. Das Schlagwort von der „Infantilisierung der Armut“ gilt somit für die neuen Bundesländer mehr noch als für das alte Bundesgebiet. Schließlich fällt auf, daß die Senioren - im Westen traditionell eine große Gruppe von Sozialhilfeempfängern - im Osten bei der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen bisher kaum vertreten sind. Das läßt sich zum einen damit erklären, daß im Osten kein Zuschlag für Altersmehrbedarf gewährt wird. Das dortige Sozialhilfeniveau für ältere Menschen wird also im Vergleich zu Westdeutschland künstlich gedrückt. Zum anderen ist der Unterschied auf

eine für die älteren Menschen in den neuen Bundesländern vergleichsweise günstige Rentenpolitik zurückzuführen.

These 4: Jeder achte in Ostdeutschland ist arm.

Das Bild des vereinten Deutschlands als einer doppelt gespaltenen Gesellschaft wird durch die Statistik eindrucksvoll belegt: Geht man von einer gemeinsamen Armutsschwelle (50% des durchschnittlichen - gemäß der Haushaltsstruktur gewichteten - Haushaltsnettoeinkommens) für Ost- und Westdeutschland im Jahre 1992 aus, lebten 9,1% der Bevölkerung in Deutschland in Einkommensarmut. Lag der Anteil im Westen „nur“ bei 7%, so betrug die Einkommensarmutsquote im Osten 14,8%.

Während die Quote im Westen relativ konstant geblieben ist, entwickelte sich die Ostquote nach 21,1 % im Jahre 1990 und 16,2% im Jahre 1991 rückläufig. Daraus auf eine ausschließlich positive Einkommensentwicklung in Ostdeutschland zu schließen, wäre jedoch verfehlt. Diese auf der Basis eines gesamtdeutschen Durchschnittseinkommens ermittelten Quoten verdecken, daß sich in den neuen Bundesländern die Einkommen zunehmend ausdifferenzieren und derjenige Bevölkerungsteil zunimmt, der an der allgemein positiven Einkommensentwicklung im Osten nicht partizipiert und davon bedroht ist, in eine dauerhafte Armutsposition abgedrängt zu werden.

Deutlich wird dieser Sachverhalt, wenn zur Berechnung der Einkommensarmut in Ost- und Westdeutschland separate Durchschnittseinkommen zugrundegelegt werden. Bei einer solchen Betrachtungsweise ist feststellbar, daß der Anteil der Einkommensarmen in den neuen Bundesländern deutlich ansteigt (von 3,3% 1990 auf 5,8% 1992).

Aus diesen Ergebnissen lassen sich zwei Befunde ableiten: Zum einen vollzieht sich derzeit eine allgemeine Angleichung der Einkommenslagen zwischen Ost- und Westdeutschland, wodurch die durch das Wohlstandsgefälle zwischen West und Ost neu aufgetretene Einkommensarmut im Osten zurückgeht. Allerdings besteht nach wie vor ein Gefälle im Niveau der Einkommensausstattung zwischen West und Ost. Zum anderen resultiert aus der Entwicklung der Einkommensverteilung in Ostdeutschland eine Tendenz zu einem Anstieg der relativen Einkommensarmut. Es zeichnet sich die Herausbildung einer Armutspopulation nach west-deutschem Muster ab.

These 5: Jeder fünfte in Ostdeutschland verfügt nur über unzureichenden Wohnraum.

Ein ähnliches Gefälle zwischen West und Ost wird - bei allmählicher Annäherung - auch beim Wohnen offensichtlich. War 1990 in der DDR mit 24,9% fast jede vierte befragte Person mit Wohnraum unterversorgt, so galt dies 1992 noch immer für gut jeden fünften (20,7%). Dem stand in Westdeutschland 1992 eine relativ konstante Wohnraumunterversorgungsquote von 14,7% gegenüber.

Noch drastischer fällt der Versorgungsunterschied zwischen West und Ost bei der Wohnungsausstattung aus. Spielten Substandardwohnungen (ohne Bad und WC) in Westdeutschland 1992 mit einer Quote von 2,2% statistisch eine nur noch untergeordnete Rolle, so lebten in Ostdeutschland noch 13,4% der Bevölkerung in solchen Wohnungen (Personen älter als 15 Jahren).

Auch bei einer konsequent an der Erhöhung der Versorgung ausgerichteten Wohnungspolitik könnte eine Angleichung der Verhältnisse auf diesem Gebiet und eine Beseitigung der Unter-versorgungsprobleme aufgrund der Vielzahl damit verbundener Schwierigkeiten - sie reichen von Eigentums- über Planungs- bis zu Finanzierungsfragen - nur langsam Erfolge erzielen.

These 6: Die Arbeitslosigkeit steigt im Westen eher moderat, im Osten rapide an.

Eine andere Entwicklung zeigte sich bei der Erwerbsarbeit: Während die Arbeitslosenquote zwischen 1990 und 1992 im Westen relativ konstant blieb, zeigte sie in den neuen Bundeslän-

dem einen dramatischen Anstieg auf ein Niveau weit jenseits des westdeutschen Werts. Allerdings weist der Westen höhere Zahlen bei der „stillen Reserve“ auf, also bei den nicht registrierten Arbeitslosen und bei den geringfügig Beschäftigten, die als Indikator für prekäre Arbeitsformen dienen können.

Bei der allgemeinen und beruflichen Bildung liegen die Unterversorgungsquoten im Osten - ein Erbe der DDR-Zeiten - deutlich günstiger als im Westen. Allerdings haben die formellen Bildungsabschlüsse als Indikatoren für die Verwertbarkeit dieser Qualifikationen gerade in den neuen Bundesländern eine nur geringe Aussagekraft.

These 7: Ein bitteres Fazit: Die Angleichung der Lebensverhältnisse ist bei der Armut fast erreicht.

Für die Gesamtheit aller untersuchten Versorgungsbereiche - Einkommen, Arbeit, Wohnen und Bildung - gilt im Prinzip der gleiche Befund wie für die Einkommensarmut: Einerseits spiegelt sich in den einzelnen Unterversorgungsquoten in den Jahren 1990, 1991 und 1992 die sich langsam vollziehende Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ost und West durchaus wider. Die Unterversorgungsquoten beim Einkommen und beim Wohnen sinken, bei der Erwerbsarbeit dagegen steigen sie. Die Angleichung an Westbedingungen ist also als ein höchst ambivalenter Vorgang anzusehen.

Andererseits wächst jedoch zugleich die Zahl derer, die vom positiven Angleichungsprozeß abgekoppelt und vom negativen überproportional getroffen - und das heißt: in Armut und Unterversorgung gedrängt - werden. Dies belegen nicht zuletzt die wachsenden Zahlen derjenigen, die Kennzeichen von Unterversorgung in mehr als einem der genannten Lebensbereiche aufweisen, bei denen sich also Unterversorgungslagen häufen und die damit einer verschärften Form sozialer Ausgrenzung ausgesetzt sind. So nahm beispielsweise die Quote derer, die eine Unterversorgung in zwei und mehr Bereichen aufweisen, in Ostdeutschland zwischen 1990 und 1992 von 8,9 auf 10,3% zu. Im Westen blieb sie dagegen im gleichen Zeitraum konstant und betrug zuletzt 7,3%.

Die Armutsentwicklung im Osten ist somit seit der staatlichen Vereinigung auf der einen Seite dadurch gekennzeichnet, daß bestimmte Bevölkerungsgruppen in zunehmendem Maße davon bedroht sind, keine ausreichende Versorgung zu finden. Auf der anderen Seite wächst die Zahl derer, die mit einer Häufung von Unterversorgungslagen - und damit mit Armut in verschärfter Form - konfrontiert sind. Die zumindest partielle Angleichung der Versorgungslagen zwischen West und Ost geht offensichtlich auch mit einer Angleichung von Armut und Unterversorgung einher.

These 8: Viele Gruppen der Bevölkerung werden in Ostdeutschland in die Armut gedrängt.

Einkommensarmut, Wohnraumunterversorgung und Arbeitslosigkeit stellen im Osten Deutschlands nach wie vor Massenphänomene dar; breite Kreise der Bevölkerung sind davon erfaßt. Die Hauptopfer dieses doppelten Angleichungsprozesses lassen sich bereits identifizieren. Besonders beunruhigen muß dabei, daß die Armutsquoten dieser Gruppen in Ostdeutschland im Wachsen begriffen sind. Für große Familien, so wird deutlich, hat die Entwicklung seit der Vereinigung bei ohnehin anhaltender Massenarbeitslosigkeit zusätzlich weder für ausreichenden Wohnraum, noch für ein ausreichendes Einkommen gesorgt. Insbesondere Alleinerziehende werden bei einer Arbeitslosenquote von 24,9% aus dem Arbeitsmarkt und in die Einkommensarmut gedrängt.

Im Westen zeigen sich die Quoten für diese Risikogruppen dagegen über die Jahre relativ konstant. Andere für Westdeutschland typische Risikogruppen der Armut wie etwa Personen ohne Schul- oder Berufsabschluß und Arbeiter, vor allem aber Ausländer, lassen sich im Osten bislang noch nicht so eindeutig erkennen.

Da die Zahl der Ausländer in den neuen Bundesländern gering ist, ist eine Analyse der Lebenssituation dieser Gruppe kaum möglich. In Westdeutschland stellen sie die am stärksten von Armut betroffene Gruppe: 37,2% der Ausländer (über 15 Jahre) waren 1992 in zwei und mehr Bereichen unterversorgt; 44,2% waren Wohnraum- und 16,7% einkommensunterversorgt. Über die Hälfte verfügte über keinen beruflichen Bildungsabschluß.

Demgegenüber sind die Senioren als traditionelle Armutsgruppe bisher im Osten in der Sozialhilfe kaum vertreten. Dieser Befund ist zum einen auf die Nichtgewährung des Altersmehrbedarfszuschlags im Osten zurückzuführen, der das Sozialhilfeniveau für ältere Menschen im Vergleich zu Westdeutschland künstlich verringert; er resultiert zum anderen aus den im Vergleich zum Westen günstigen Erwerbsbiographien und der raschen Anhebung des Rentenniveaus in den neuen Bundesländern.

These 9: Kinder sind im Westen, vor allem aber im Osten ein besonderes Verarmungsrisiko.

Die Armut im ostdeutschen Umbruch ist vor allem eine Armut der Kinder und Jugendlichen. Die Quote der mehrfach Unterversorgten betrug bei Paaren mit zwei Kindern 15,9% und bei Paaren mit drei und mehr Kindern sogar 40,2%.

Unter den Alleinerziehenden mit einem Kind sind es ebenfalls 17,8% und unter den Alleinerziehenden mit zwei und mehr Kindern 22,8%. Zwar sind auch in Westdeutschland die Unterversorgungsquoten für diese Gruppen überproportional hoch, stellen also Kinder statistisch gesehen ein besonderes Verarmungsrisiko dar, doch fällt hier die überproportionale Betroffenheit der verschiedenen Haushaltstypen mit Kindern bei Quoten zwischen 9,1 und 22,0% bei weitem nicht so kraß aus. Die soziale Risikostruktur weist somit im Osten noch deutlicher als im Westen in Richtung Alleinerziehende und große Familien.

Insofern werden die Ergebnisse des sozio-ökonomischen Panels durch die Sozialhilfesondererhebung bestätigt; dies gilt auch für die Tatsache, daß Kinder und Jugendliche einen im Vergleich zum Westen überdurchschnittlich hohen Anteil beim Sozialhilfebezug aufweisen (knapp 44% gegenüber etwa 30%). Auch in den neuen Bundesländern gilt somit die These einer „Infantilisierung der Armut“.

Die überdurchschnittlichen Anteile von Haushalten mit Kindern (Ehepaare mit Kindern 17,8% im Osten gegenüber im Durchschnitt 10,6% im Westen; Alleinerziehende 40,6% im Osten gegenüber 19,5% im Westen) unter den Sozialhilfeempfängern resultieren nicht zuletzt aus der unzureichenden Deckung des Bedarfs der Kinder durch den bestehenden Familienlastenausgleich.

These 10: Weder die Arbeitslosenversicherung noch die Sozialzuschläge bilden einen langfristig wirksamen Schutz gegen Verarmung.

Die auf der Basis des sozio-ökonomischen Panels charakterisierte Struktur einer „Armut im Umbruch“ findet sich in den Befunden der Sozialhilfe eStatistik und in den Ergebnissen der Sondererhebung zum Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt wieder. Trotz verschiedener Übergangsregelungen, die in der ersten Phase nach der Vereinigung einen Kollaps der Sozialhilfe verhindern sollten, betrug die Sozialhilfedichte in Ostdeutschland 1992 bereits 4,2% und hat damit fast den Vorjahreswert im alten Bundesgebiet in Höhe von 5,8% erreicht. Rund 677 000 Menschen bezogen 1992 Sozialhilfeleistungen, unter ihnen waren 485 000 auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen.

Der Zusammenhang zwischen Sozialhilfebezug und Arbeitslosigkeit ist im Osten sehr viel ausgeprägter als im Westen; dies zeigt sich an einem deutlich höheren Anteil an Empfängern, bei denen Arbeitslosigkeit die Hauptursache des Leistungsbezugs darstellt. Arbeitslosigkeit als Hauptursache wurde bei rund 58% der Empfänger registriert. Rechnet man die knapp 30% der Fälle hinzu, bei denen sie als weiterer Grund eine Rolle spielte, ergibt sich ein Anteil von 88% der Empfänger, die als Folge der Arbeitslosigkeit im Leistungsbezug waren. Dies zeigt sich

auch am deutlich höheren Anteil an angerechneten Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz unter allen angerechneten Einkommen.

Da ein Rückgang der Arbeitslosenzahl im Osten auf absehbare Zeit nicht zu erwarten ist, da zugleich die Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit zunimmt und damit die finanzielle Absicherung in der Arbeitslosenversicherung sich verringert, ist ein weiterer Anstieg der arbeitsmarktbedingten Armut — auch unabhängig von den Sparbeschlüssen der Bundesregierung — programmiert. Das vorgelagerte Sicherungssystem der Arbeitslosenversicherung — einschließlich der teilweise bereits ausgelaufenen Sozialzuschlagsregelung — bietet keinen wirksamen Schutz vor Verarmung.

Die — auch wieder im Zusammenhang mit der jüngst beschlossenen Deckelung des Sozialhilfeniveaus — vorgetragene These, es komme gerade in den neuen Bundesländern zu wachsenden Überschneidungen zwischen unteren Arbeitnehmerinkommen und Sozialhilfeniveau wird durch die Sondererhebung nicht gestützt. Der Anteil derer, die zugleich Hilfe zum Lebensunterhalt und Erwerbseinkommen beziehen, ist nicht nur sehr gering (7,4%), er liegt zudem nur halb so hoch wie in Westdeutschland.

These 11: Die Armut ist für viele dauerhaft.

Daß es sich beim Sozialhilfebezug für die Betroffenen keineswegs um eine nur kurzfristige Episode handelt, zeigen die Ergebnisse zur Dauer des Leistungsbezugs. Angesichts der anhaltend schlechten Arbeitsmarktlage ist es nicht überraschend, daß die Hilfe zum Lebensunterhalt für viele Betroffene eine Grundversorgung auf Dauer darstellt. So waren rund 41 % der Empfänger zum Stichtag 1. Juli 1992 bereits länger als ein Jahr im Sozialhilfebezug. Hinzu kommen noch einmal knapp 11 % Mehrfachbezieher, die sich nach einer Unterbrechung wieder im Sozialhilfebezug befanden. Während nur 2% bereits vor der Wirtschafts- und Währungsunion Fürsorgeleistungen bezogen, ist die Bedarfssituation für die übrigen erst seit der Wende eingetreten. Interessanterweise sind vor allem Ehepaare mit und ohne Kinder sowie Alleinerziehende in der Gruppe der Langzeitempfänger überrepräsentiert.

Hinsichtlich der zeitlichen Dauer des Sozialhilfebezugs zeichnet sich eine Polarisierung ab: Einer deutlichen Mehrheit (60%) von Langzeit- und Mehrfachbeziehern steht eine Gruppe von ebenfalls beträchtlicher Größenordnung gegenüber, die nur relativ kurzzeitig im Leistungsbezug verbleibt (40%). Dabei ist bei Kurzzeitbeziehern die Fluktuation besonders ausgeprägt. Umgekehrt waren 77,4% der Haushalte, die nach einem halben Jahr noch im Leistungsbezug waren, Haushalte von Alleinerziehenden. Diese bilden somit den „harten Kern“ der Sozialhilfeempfänger im Osten: Vor allem für sie stellt die Sozialhilfe keine vorübergehende Hilfe, sondern eine Grundversorgung auf Dauer dar; sie sind somit in besonderem Maße „Opfer der Vereinigung“.

Sind die Ursachen für den Langzeitbezug — abgesehen von der Arbeitsmarktlage — nicht zuletzt bei systematischen Defiziten der vorgelagerten Sicherungssysteme (einschließlich des Familienlastenausgleichs) zu suchen, liegt bei den Kurzzeitbeziehern das Problem insbesondere darin, daß zwischen Eintritt des Risikotatbestands und dem Einsetzen der vorrangigen Sozialleistung eine zeitliche Lücke besteht, die durch die Sozialhilfe als Überbrückungsleistung geschlossen werden muß. In beiden Fällen ist die Sozialhilfebedürftigkeit also durch den Sozialstaat mitverursacht.

These 12: Von den Menschen in Ostdeutschland werden teilweise extreme Anpassungsleistungen verlangt.

In den Ergebnissen der Befragung von Experten und Betroffenen zu objektiven und subjektiven Dimensionen von Armut und Unterversorgung in den neuen Bundesländern zeichnet sich ein spezifisches Profil der derzeitigen „Armut im Umbruch“ ab.

Eine Besonderheit der gegenwärtigen Armutslagen in den neuen Bundesländern im Vergleich zu bisherigen Formen der Armut im alten Bundesgebiet liegt darin, daß die individuellen Ausgrenzungs- und Verarbeitungsprozesse maßgeblich verursacht sind durch die weitgehende Auflösung der ökonomischen, sozialen und kulturellen Strukturen der ehemaligen DDR. Aus dem Zusammentreffen von gesellschaftlichem Strukturwandel einerseits und der Aktualisierung individueller und gruppenspezifischer Existenzrisiken andererseits resultieren teilweise extreme Anpassungs- und Bewältigungserfordernisse auf mehreren Ebenen. Diese stellen eine besondere Herausforderung und Belastung für die betroffenen Menschen dar.

Trotz mancher Parallelen hinsichtlich der Erscheinungsformen von Ausgrenzung und Verarmung - insbesondere als Folge der Arbeitslosigkeit - dürfen die Differenzen zwischen Ost und West durch den jeweiligen kollektiven Erfahrungshintergrund und den nach wie vor unterschiedlichen gesellschaftlichen Kontext nicht vernachlässigt werden.

These 13: Die Erwerbsarbeit steht auch bei Arbeitslosen und Armen im Mittelpunkt von Denken und Handeln.

Der Umbruch in den neuen Bundesländern hat Bewältigungsformen bei von Armut betroffenen Menschen hervorgebracht, die eine große Bandbreite von Einstellungen und Aktivitäten umfassen. Eine zentrale Rolle spielt der Verlust des Arbeitsplatzes und eine dadurch eintretende Einkommensarmut.

Das Streben nach einem Weg aus der Armut ist bei Arbeitslosen mit der Bemühung um die Wiederherstellung einer „Normalbiographie“ verbunden, also einem Leben, in dem die Erwerbsarbeit den Mittelpunkt bildet. Daher dominieren bei ihnen arbeitszentrierte Aktivitäten, durch die ein Normalarbeitsverhältnis erreicht und eine Normalbiographie wiederhergestellt werden soll. Obwohl derzeit ein Ende der Arbeitsmarktkrise kaum abzusehen ist, herrscht somit sowohl bei den Experten als auch bei den Betroffenen ein Denken in den traditionellen Normen einer Arbeitsgesellschaft vor, wobei nach Problemlösungen gesucht wird, in denen dem „wieder Arbeiten“ eine zentrale Bedeutung zukommt.

These 14: Viele Menschen haben kaum Erfahrungen im Umgang mit Ämtern.

Mit der Wende sind für viele Menschen Risiken aktualisiert worden, die entweder bereits früher — in offener oder latenter Form — existierten oder neu entstanden sind wie beispielsweise Arbeits- und Wohnungslosigkeit. Hinzu kommt, daß viele die Wirkungen ihrer Handlungen unter den veränderten Rahmenbedingungen nicht mehr oder noch nicht überschauen können. Weiter: Von Armut betroffene Menschen besitzen häufig wenig Erfahrung im Umgang mit Behörden, was auf ungenügendes Wissen auf dem Gebiet des Sozialrechtes und über die Wege, Leistungen zu beantragen, zurückzuführen ist. Dies führt zu mangelhafter Ausschöpfung der erreichbaren materiellen und sozialstaatlichen Ressourcen. Gleichzeitig werden jedoch Beratungsangebote von freien Trägern nur unzureichend in Anspruch genommen.

These 15: Viele Menschen in Ostdeutschland werden gegen ihren Willen in den Vorruhestand geschickt.

Die aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Menschen wie chronisch Kranke, Behinderte oder Rentner, teilweise auch ältere Arbeitslose, interpretieren ihre aktuelle gesellschaftliche Situation als einen irreversiblen sozialen Abstieg, den sie nicht selbst verschuldet haben. Dies gilt in besonderem Maße für Menschen, die als Folge der Wende vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden mußten.

Insgesamt gesehen spielt hierbei die finanzielle Dimension nicht die entscheidende Rolle; eine im Vergleich zu früher erlebte soziale Ausgrenzung sowie Defizite in der sozialen Infrastruktur werden als einschneidender wahrgenommen. Gerade für diese Gruppen schlägt sich die materielle Deprivation vor allem in einer Zunahme psychosozialer Risiken nieder. Als subjektives Hauptproblem steht hier häufig die Wiederherstellung der Gesundheit im Vordergrund.

These 16: Armut ist mehr als Einkommensarmut.

In der qualitativen Untersuchung war festzustellen, daß von den Personen, die alle das gemeinsame Merkmal der Einkommensarmut aufwiesen, dieses Problem nicht in den Vordergrund gestellt wurde. Als zumindest gleichrangig mit finanziellen Problemen wurden Perspektivlosigkeit und Zukunftsängste bewertet, die als Ausdruck einer massiven existentiellen Verunsicherung infolge des gesellschaftlichen Umbruchs interpretiert werden können. Hinzu kamen konkrete Schwierigkeiten, Befürchtungen und Sorgen im Zusammenhang mit der Alltagsbewältigung unter den veränderten gesellschaftlichen Bedingungen.

These 17: Die Situation der Armut wird unterschiedlich erlebt.

Die Situation der Armut wird unterschiedlich gewertet: als ein relativ dauerhafter oder gar - im Falle von Senioren — als irreversibler Biographieeinschnitt, als Fortsetzung oder Wiederholung bereits bisher erlebter Deprivationserfahrungen, als zeitweilige Blockierung der Biographie oder als Einstieg in einen neuen Lebensabschnitt. Je nachdem wie die gegenwärtig erlebte Armutssituation biographisch eingeordnet wird, lassen sich unterschiedliche Bewältigungsmuster erwarten. Auch mit einer weiteren Angleichung objektiver Lebensbedingungen ist auch künftig keineswegs eine Homogenität in der Verarbeitung und Bewältigung von Armut zu erwarten.

Vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Umbruchs wird die eigene Armut zwar als individuelles Problem interpretiert; dennoch ist diese Einordnung verknüpft mit einer Schuldzuweisung an die politischen Akteure in West- und Ostdeutschland. Dabei wird die eigene Lage durchaus an Kriterien sozialer Gerechtigkeit gemessen - sowohl mit Blick auf die sich verändernden Lebensbedingungen innerhalb der ehemaligen DDR-Gesellschaft als auch mit Blick auf Westdeutschland und das neu entstandene Gesamtdeutschland.

These 18: Eine kontinuierliche Armutsberichterstattung ist Voraussetzung einer wirksamen Politik gegen die Armut.

Die empirisch feststellbaren Armuts- und Unterversorgungserscheinungen in den neuen Bundesländern sind geprägt durch die derzeitige Phase des ökonomischen und gesellschaftlichen Umbruchs. Insofern geben die Ergebnisse des vorliegenden Berichts eine Momentaufnahme eines länger andauernden und sich ständig verändernden Entwicklungsprozesses wieder.

Maßgeblich für die Veränderung der Konturen von Unterversorgungslagen ist nicht nur der weitere Verlauf der Prozesse am Arbeitsmarkt, am Wohnungsmarkt oder auch in den sozialen Lebensformen; entscheidend wird das künftige Erscheinungsbild von Armut vielmehr auch bestimmt sein durch Umfang und Formen sozialstaatlicher Intervention zur Vermeidung oder Beseitigung von Armut. Die weitere Entwicklung von Armut und Unterversorgung in den alten und den neuen Bundesländern wird somit als ein wichtiger Indikator im Hinblick dafür gelten können, inwieweit der bundesdeutsche Sozialstaat sich in dieser Phase massenhaft aktualisierter Existenzrisiken bewährt und das verfassungsrechtlich verankerte Sozialstaatsgebot tatsächlich eingelöst wird.

Eine notwendige Voraussetzung für eine bedarfsgerechte Armutspolitik ist - auch dieses machen die Ergebnisse des Berichtes deutlich — eine regelmäßige institutionalisierte Armuts- und Sozialberichterstattung, die in der Lage ist, die sozialen Ausgrenzungsprozesse möglichst zeitnah und differenziert abzubilden, um damit eine empirische Grundlage für ein problemadäquates Gegensteuern der Armutspolitik bereitzustellen.

These 19: Wichtigste Maßnahmen der Armutsbekämpfung sind eine beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik und die Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung.

Um den strukturellen Ursachen der derzeit vor allem arbeitsmarktbedingten Verarmung entgegenzuwirken, bedarf es vorrangig einer offensiven und an der Erhaltung und Schaffung von

Arbeitsplätzen im ersten Arbeitsmarkt orientierten Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, die es sowohl durch eine Politik der Verkürzung der Arbeitszeit als auch durch gezielte Qualifizierungs- und Beschäftigungsangebote für arbeitsmarktpolitische „Problemgruppen“ zu flankieren gilt.

Weitere Maßnahmen, deren Notwendigkeit aus den Berichtsergebnissen abgeleitet werden kann, reichen von der Schließung der Lücken im System der Sozialversicherung (insbesondere der Arbeitslosenversicherung) über eine grundlegende Reform der Sozialhilfe hin zu einer bedarfsorientierten Grundsicherung, der Schaffung eines kinderorientierten Familienlastenausgleichs und Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, über eine Sicherung der Qualität der Versorgung pflegebedürftiger Menschen sowie eine bedarfsgerechte Altenpolitik bis hin zu einem flächendeckenden Ausbau von adressatengerechten Rechts- und Sozialberatungseinrichtungen sowie psychosozialen Diensten auf örtlicher Ebene.

These 20: Die Armut ist stumm, tabuisiert und wehrlos. Menschen in Armut brauchen vor allem den Glauben an die Zukunft.

Die Aussagen der Experten und betroffenen Menschen vor Ort weisen jedoch vor allem auf eines hin: Die Menschen, die derzeit von Armut bedroht oder betroffen sind - im Osten wie im Westen - benötigen Perspektiven im Sinne gesellschaftspolitisch eindeutiger Signale von seiten der Politik. Insofern bedarf es nicht nur technischer Lösungsmodelle, wie die verschiedenen Phänomene von Unterversorgung überwunden werden können, sondern der Bereitschaft in Gesellschaft und Politik, das als machbar Erkannte auch tatsächlich umzusetzen.

Dazu bedarf es nicht zuletzt der Bereitschaft bei denen, die derzeit (noch) zu den Gewinnern des gesellschaftlichen Strukturwandels gehören, die Lasten gemeinsam mitzutragen, statt sie einseitig den sozial Schwächsten aufzubürden. Es darf nicht zugelassen werden, daß diese reiche Gesellschaft bereit und willens ist, Armut auf Dauer hinzunehmen.

Jenseits von Bonn (II)

**Erklärung des Regierenden Bürgermeisters von Berlin, Eberhard Diepgen,
vor dem Berliner Abgeordnetenhaus am 27. Januar 1994**

(Auszüge)

Am 14. Januar 1994 wurde der Umzug von Regierung und Parlament in die deutsche Hauptstadt Berlin bis zum Jahre 2000 festgeschrieben. Es wurde Wort gehalten. Das war ein wertvoller Beitrag zur politischen Glaubwürdigkeit Deutschlands. Es war auch ein Erfolg der behutsamen, beharrlichen und beständigen Politik des Berliner Senats. Für Berlin war das ein Tag, der nach dem 20. Juni 1991 wohl auch Eingang in die Geschichtsbücher finden wird.

Das Berlin-Bonn-Gesetz, in dem der Umzug der Bundesregierung festgeschrieben wird, befindet sich zur Beratung im Deutschen Bundestag. Für den März ist seine Verabschiedung vorgesehen. Das abschließende Umzugsdatum wird für den Bundestag im dritten Zwischenbericht der Konzeptkommission fixiert. Die Präambel des Berlin-Bonn-Gesetzes nimmt hierauf ausdrücklich Bezug. Diese Verankerung des abschließenden Umzugstermins war nur durch einen massiven Einsatz Berliner Überzeugungskraft möglich.