

Armut im Reichtum

Einige Fragen und Antworten zur sozialen Ausgrenzung in Europa

Wer sich über Armut und über die Zusammenhänge von Reichtum und Armut vor allem in den Ländern Europas (West wie Ost) und über die darüber geführten Diskussionen genauer informieren will, ist eingeladen, den folgenden, etwas umfangreicheren Artikel zu lesen. Hier werden Verständnis von Armut, ihre Relativität – besonders auch in reichen Ländern –, ihre Ursachen, der ethische Hintergrund für eine möglichst weitgehende Beseitigung von Armut und ähnliche Aspekte dargestellt. red

Die „neue Armut“, das Thema gegenwärtiger Gesellschaftskritik, ist von unten gewachsen. Standen über lange Zeit „postmaterialistische“ Themen im Vordergrund gesellschaftlicher Auseinandersetzungen, formiert sich inzwischen politische Opposition zunehmend in Protest gegen Unterversorgung und soziale Ausgrenzung. Gerade in den westeuropäischen Kirchen hat das Armutsthema eine außerordentliche Karriere: Von der lateinamerikanischen Kirche die „Option für die Armen“ gelernt, skandalisieren Gemeinden, Verbände und Initiativen die „neue Armut“ in Europa. Neu an der „neuen Armut“ ist jedoch nicht allein die inzwischen fast modische Aufmerksamkeit für Armut. Neu ist die Armut selbst – und zwar in ganz Europa. In den zentral- und osteuropäischen Ländern entstehen in Folge des wirtschaftlichen Zusammenbruchs und der Transformation neue Armutslagen. Und neu ist der Sachverhalt, daß in Westeuropa *wachsende* Bevölkerungsteile in Armut geraten.

Gegen diese Sicht der Dinge regt sich Widerspruch – von zuständigen Staatsministern und missionserfahrenen Bischöfen: Fast alle westeuropäischen Länder verfügen über Fürsorgesysteme und schützen damit ihre EinwohnerInnen vor Armut. Die Lage der sozialstaatlich abgestützten Menschen ist mit der Situation von Menschen nicht zu vergleichen, die „wirklich“ in Armut leben müssen – in den Ländern der Dritten Welt, aber auch in einigen Transformationsgesellschaften. Die Armen in Westeuropa sind daher – so wird gesagt – eigentlich gar nicht

arm. Ohne Zweifel, das Argument ist verächtlich: Begründet wird nämlich nicht die Notwendigkeit entwicklungspolitischer Anstrengungen, sondern die Abwehr sozialpolitischer Forderungen. Doch es verweist zumindest auf terminologische Probleme:

1. Was eigentlich meint „Armut“?

Was wir unter „Armut“ verstehen, ist keineswegs beliebig. Denn wer von Armut spricht, will sie beseitigen. Wir diagnostizieren und disqualifizieren Unterversorgung – und wollen gleichzeitig andere überzeugen, diese Unterversorgung ebenso wahrzunehmen und zu bewerten. Aber gerade weil wir „Armut“ alltagssprachlich als handlungsorientierenden Begriff einsetzen, müssen wir ihm eine allgemeine Bedeutung geben können. Denn nur wenn andere wissen (können), warum wir was mit „Armut“ bezeichnen, können wir uns mit ihnen auf die Beseitigung von Armut verständigen – und gemeinsam handeln.¹

Wer von „Armut“ spricht, meint soziale Ungleichheit, aber nicht nur die. Soziale Ungleichheiten kann man nämlich rechtfertigen; der Begriff „Armut“ dagegen dient dazu, ein bestimmtes Ausmaß an sozialer Ungleichheit zu disqualifizieren. Zum Begriff der sozialen Ungleichheit, also der dauerhaften Begünstigung bzw. Benachteiligung mit gesellschaftlich vorhandenen Möglichkeiten, kommt alltagssprachlich hinzu, – daß die Benachteiligung bei den Betroffenen zu Unterversorgung führt;

– daß wegen dieser Deprivation das Ausmaß ihrer Benachteiligung ungerechtfertigt ist, und

– daß deswegen die von Armut Betroffenen ein Anrecht auf Unterstützung haben, daß also andere ihnen bei der Überwindung der Unterversorgung „helfen“ sollen, und so das Ausmaß der sozialen Ungleichheit von unten begrenzt wird.

Das mit „Armut“ anerkannte Recht auf Unterstützung muß von den jeweils Betroffenen nicht notwendig in Anspruch genommen werden, um sie als arm bezeichnen zu können. So meint man mit „verdeckter Armut“ die Lebenslage von Menschen, die – obgleich

¹ Vgl. Herbert Jacobs, Armut. Zum Verhältnis von gesellschaftlicher Konstituierung und wissenschaftlicher Verwendung eines Begriffs, in: Soziale Welt 46 (1995) 403–420.

ihnen sozialstaatliche Fürsorge zusteht – diese Unterstützung nicht wahrnehmen, häufig weil sie sich schämen, die eigene Armut öffentlich zu machen und Unterstützung anderer anzunehmen.² Auch hängt die im Armutsbegriff implizierte Unterstützung nicht notwendig mit gesellschaftlich oder gar (sozial-)staatlich gesicherten Rechten zusammen. Wir bezeichnen Menschen auch dann als „arm“, wenn sie keine einklagbaren Rechte auf Fürsorge genießen, und selbst dann, wenn wir niemanden kennen, an den wir entsprechende Appelle richten können. In solchen Fällen meinen wir, daß diese Menschen derartige Rechte eigentlich genießen sollten. Schließlich muß die im Armutsbegriff implizierte Unterstützung keineswegs auf das Niveau sozialstaatlich gewährter Unterstützung beschränkt werden. Statt dessen können wir Menschen auch dann als arm bezeichnen, wenn sie trotz staatlicher Fürsorge in Unterversorgung leben müssen. BezieherInnen sozialstaatlicher Fürsorge leben also nicht – wie die für die staatliche Sozialpolitik Verantwortlichen häufig einzureden suchen – per se in „bekämpfter Armut“. Viel mehr müssen sie immer dann als arm gelten, wenn die politisch definierte Armutsschwelle zu niedrig ausgefallen ist.

„Armut“ ist ein *relativer Begriff*, bezeichnet Deprivation relativ zu den innerhalb einer Gesellschaft möglichen Standards der Lebensführung.³ Darüber hinaus ist „Armut“ auch ein *relationaler Begriff*, impliziert nämlich eine Relation zwischen Armen, denen ein Recht auf Unterstützung zugesprochen wird, und den Nicht-Armen, an die spiegelbildlich die Verpflichtungen zur Unterstützung adressiert werden. Wer von Armut spricht und dabei auf Unverständnis stößt, muß also erstens angeben, welche Lebenslagen er mit Bezug auf welche Standards gesellschaftlicher Lebensmöglichkeiten meint; und zweitens muß er sagen können, an wen er die Verpflichtung zur Unterstützung der Armen adressiert.

² Vgl. etwa Richard Hauser – Werner Hübinger, *Arme unter uns. Teil 1: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung*, Freiburg 1992, 108 ff, 122 ff.

³ Vgl. etwa Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth 1979, 31.

2. Ab wann sind Arme arm?

Ohne Zweifel ist Europa ein Kontinent der Wohlhabenden.⁴ Am gesamten Weltsozialprodukt haben die zur EU gehörenden Länder einen Anteil von über 21 Prozent. Mit dieser Wirtschaftsleistung spielen diese Länder in der ersten Klasse der „Nationen“, gehören zu den – so die Klassifikation der Weltbank – „Ländern mit hohem Einkommen“. Dabei ist die Wirtschaftsleistung ungleich verteilt: Von dem Gebiet Großlondons über die Beneluxstaaten, die Rheinschiene bis nach Norditalien erstreckt sich das wirtschaftlich besonders starke Rückgrat Europas. Ergänzt wird diese sogenannte „blaue Banane“ durch eine Wachstumszone, die sich von Norditalien über Südfrankreich bis nach Nordostspanien spannt.⁵ Spätestens mit dem Fall aller Mauern gehören seit 1989 aber auch die Länder Zentral- und Osteuropas zum europäischen Wirtschaftsraum. Nach dem Zusammenbruch des realen Sozialismus ist deren Anteil an der Weltwirtschaft von 1990 zunächst einmal auf über die Hälfte, nämlich auf etwa 5 Prozent (1994) zurückgefallen. Zwischen den meisten Ländern des ehemaligen Ostblocks und dem Gebiet der EU liegt daher ein krasses Leistungsgefälle. Allerdings scheinen einige der zentraleuropäischen Länder, nämlich Polen, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn, den Anschluß an den reichen Westen zu finden. Damit würden sich diese Länder von den osteuropäischen Ländern abspalten – und zwar ungefähr entlang des 25. Längengrads. Aber selbst wenn man diese volkswirtschaftlichen Differenzen nicht aus den Augen verliert, bleibt der europäische Kontinent, was die durchschnittliche Wirtschaftskraft seiner EinwohnerInnen angeht, im Vergleich zur untersten Klasse von „Ländern mit geringem Einkommen“, also zur übergroßen Mehrheit der Weltbevölkerung, wohlhabend. Mit Bezug auf welche Standards gesellschaftlicher Lebensmöglichkeiten läßt sich für diesen Kontinent der Wohlhabenden der Armutsbegriff sinnvoll

⁴ Zum Folgenden siehe World Bank, *World Development Report 1995: Workers in an Integrated World*, Washington, D.C. 1995. Die wichtigsten Daten lassen sich schnell auffinden in: *Stiftung Entwicklung und Frieden, Globale Trends 1996*, Frankfurt/M. 1996.

⁵ Vgl. DIW-Wochenbericht 9/1991.

einsetzen? Wie lassen sich also die mit „Armut“ bezeichneten Lebenslagen von anderen Lebenslagen abgrenzen, wenn man auch in Rechnung stellen will, daß selbst in Europa zwischen Armut und Armut große Unterschiede bestehen?

Brauchbar ist nur ein Begriff von *relativer Armut*, der seinen Bezug zu den jeweiligen Standards gesellschaftlicher Lebensmöglichkeiten ausdrücklich macht. Darüber hinaus ist es sinnvoll, die Armutsgrenzen für diejenigen sozialen Zusammenhänge zu definieren, deren politische Institutionen zuvorderst als Akteure der Armutsbekämpfung und -vermeidung angesprochen werden. Das aber sind in Europa – bislang und vermutlich noch auf lange Zeit – die (national-)staatlich organisierten Gesellschaften. Die unterschiedlichen Armutsgrenzen, die in der Armutsforschung benutzt werden, lassen sich in der Regel auf zwei Ansätze zurückführen:⁶ Im *Ressourcenansatz* wird die Armutsgrenze auf die Ressourcen bezogen, die zur Erlangung von gesellschaftlich vergleichbaren Lebenslagen notwendig sind. In der Regel werden allerdings nur die Einkommen der Haushalte untersucht. Personen gelten dann als arm, wenn sie in ihren jeweiligen Haushaltszusammenhängen nicht über ein ausreichendes Einkommen verfügen, um die zur Sicherung vergleichbarer Lebenslagen notwendigen Güter und Dienstleistungen zu kaufen. Im *Lebenslagenansatz* richtet sich die Aufmerksamkeit auf die tatsächliche Lebenslage einer Person, etwa auf ihre Ernährung, Kleidung, auf ihre Wohnverhältnisse, Ausbildung, aber auch weiterreichend auf ihre sozialen Interaktions- und gesellschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten. Personen gelten dann als arm, wenn sie in einer oder gar mehreren Dimensionen, gemessen an definierten Standards, unterverorgt sind.⁷

Zwar wird die Berücksichtigung von Bedarf

⁶ Vgl. dazu *Richard Hauser – Udo Neumann*, Armut in der Bundesrepublik Deutschland. Die sozialwissenschaftliche Thematisierung nach dem Zweiten Weltkrieg, in: *Stephan Leibfried – Wolfgang Voges* (Hrsg.), Armut im modernen Wohlfahrtsstaat, Opladen 1992, 237–271, 246 f.

⁷ Vgl. etwa *Dieter Döring* u. a. (Hrsg.), Armut im Wohlstand, Frankfurt/M. 1990; *Walter Hanesch* u. a., Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Reinbeck 1994; *Hauser – Hübing*, a. a. O.

und Lebenslage unserem alltagspraktischen Verständnis von Armut besser gerecht, jedoch lassen sich entsprechende Konzepte empirisch nur schwer umsetzen. Erst recht gilt dies für eine international vergleichende Armutsforschung, die unterschiedliches Datenmaterial erheben und zusammenstellen muß. Um folgend einen Überblick über die Armutsentwicklung in Europa zu gewinnen, wird daher – in Anlehnung an die Armutsberichte der EU – auf das vergleichsweise einfache Konzept relativer Einkommensarmut zurückgegriffen – allerdings in dem Bewußtsein, daß relative Einkommensarmut immer nur ein erster Indikator für Armut ist.

3. Wie arm sind Arme im reichen Europa?

Entlang der östlichen Grenze der EU verläuft eine unsichtbare Armutsgrenze. Das heißt aber nicht, daß es westlich dieser Grenze keine Armut geben würde.⁸ Im Gegenteil: Etwa 15 Prozent aller EU-BürgerInnen müssen als arm gelten, verfügen nämlich nur über ein Haushaltseinkommen unterhalb der Hälfte des durchschnittlichen nationalen und nach Haushaltsgröße gewichteten Haushaltseinkommens. Allerdings sind die Armutsraten innerhalb der zur EU gehörenden Länder unterschiedlich hoch; uneinheitlich sind auch ihre Entwicklungen in den letzten beiden Jahrzehnten. Insbesondere bei den südeuropäischen Ländern waren und sind die Armutsquoten überdurchschnittlich hoch; in Portugal liegt dieser Anteil immer noch bei über 26 Prozent. Dagegen bleiben Dänemark, Belgien, die Niederlande sowie die EU-Neumitglieder Finnland und Schweden mit ihren Armutsquoten weit unterhalb des EU-Durchschnitts. Mit Armutsraten über 10 Prozent bestreiten schließlich die großen Flächenstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien sowie das Neumitglied Österreich das westeuropäische Mittelfeld. Während einige wenige Länder, allen voran Dänemark und Portugal, ihre Armutsquoten in den letzten fünfzehn Jahren reduzieren konnten, haben die meisten Länder relativ konstante Armutsraten. Deutlich gestiegen sind sie ledig-

⁸ Die folgenden Angaben finden sich bei *Ernst-Ulrich Huster*, Armut in Europa, Opladen 1996, 51–118 sowie *Graham J. Room – Bernd Henningsen*, Neue Armut in der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt/New York 1990.

lich in Italien und in Großbritannien. Im Zuge der achtziger Jahre hat sich also in allen Ländern der EU Armut als Schicksal für relevante Bevölkerungsteile aufgestaut und sich mehr oder weniger verfestigen können. Für einige der Länder, insbesondere für die großen Flächenstaaten, ist diese Entwicklung „neu“.

Genauere Untersuchungen der Lebenslagen fördern z. T. große nationale oder gar regionale Unterschiede zu Tage. Dennoch lassen sich auch unionsweite Gemeinsamkeiten entdecken: Mit Ausnahme von Irland sind in allen Ländern der EU Landwirte und Landarbeiter überdurchschnittlich von Einkommensarmut bedroht. Ebenfalls ein hohes Armutsrisiko tragen alte Menschen, jedoch nur in den Ländern ohne umfassende Alterssicherungen. Gemeinsam ist allen Mitgliedsländern, daß Arbeitslosigkeit zu einem der größten Armutsrisiken wurde. Es hat den Anschein, daß die innerhalb der Union ca. 20 Millionen Erwerbspersonen ohne Erwerbsarbeit häufig doppelt betroffen sind, nämlich von Arbeitslosigkeit und von Armut. In allen Ländern tragen auch Haushalte mit (vielen) Kindern, insbesondere Haushalte von Alleinerziehenden, ein überdurchschnittlich hohes Armutsrisiko. In fast allen Ländern konzentriert sich Armut schließlich auf Haushalte mit EinwohnerInnen ohne die jeweilige Staatsangehörigkeit. Mit dieser Zuspitzung der Armut auf Erwerbslose, auf Kinder und auf AusländerInnen erhält die Armut in Westeuropa ein „neues Gesicht“. Zumindest in Deutschland spielt in der Armutforschung wie auch in den sozialpolitischen Debatten die zeitliche Dimension von Armut eine große Rolle. Innerhalb der „dynamischen Armutsforschung“ werden Querschnittszahlen relativiert, auf die jedoch Aussagen über Ausmaß und Entwicklung von Armut in der Regel beruhen. Hinter diesen Querschnittszahlen verbergen sich nämlich Zu- und Abgänge, so daß sie keine Auskunft über Dauer und Häufigkeit von Armut geben können. Dieses Informationsdefizit sucht man durch Längsschnitterhebungen, also durch Falluntersuchungen über einen längeren Zeitraum, zu beheben. Für Deutschland kann so gezeigt werden, daß im Zuge eines Jahres einerseits sehr viel mehr Menschen von Armut betroffen sind, als die statistischen Querschnittsdaten anzeigen,

daß andererseits hinter diesen Daten sehr viel mehr Bewegung steckt, als ihre Beharrlichkeit den Anschein macht. Man hat es zwar mit einer beharrlichen Armut, also mit einem konstanten Segment der Unterversorgung zu tun, allerdings (noch) mit wechselnder personeller Besetzung. So waren im Zeitraum von 1984 bis 1992 – nach Auskunft des Sozio-ökonomischen Panels – etwa 10 Prozent der westdeutschen Bevölkerung jährlich, jedoch etwa 30 Prozent mindestens einmal im gesamten Zeitraum von relativer Einkommensarmut betroffen. Jedoch waren „nur“ 5 Prozent der Bevölkerung über vier oder mehr Jahre arm, 2,4 Prozent über den gesamten Zeitraum von neun Jahren. Im Gegensatz dazu lebten in dieser Zeit 70 Prozent der Westdeutschen in Haushalten ohne Armutsperioden.⁹

Sind verlässliche Auskünfte über Armut bereits für die reichen Länder Westeuropas trotz ihrer amtlichen Statistiken nur mit großen Schwierigkeiten zu gewinnen, so potenzieren sich diese noch einmal für die Transformationsgesellschaften. Dennoch wagt das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (Unicef) seit einigen Jahren einen jährlichen Bericht über die sozialen Bedingungen in den zentral- und osteuropäischen Ländern.¹⁰ Diese Berichte belegen einen seit 1989 dramatischen Anstieg von Einkommensarmut und zwar in allen Ländern des ehemaligen Warschauer Vertrags.

Ausgelöst wird dieser Anstieg *erstens* durch das Absinken des Realeinkommens pro EinwohnerIn, Folge des wirtschaftlichen Zusammenbruchs. Dabei haben die EinwohnerInnen Polens, Ungarns, Sloweniens und Tschechiens den geringsten Einkommensverlust hinnehmen müssen, während für Bulgarien und Rußland die stärksten Einbrüche mit bis zu 40 Prozent verzeichnet werden. Von Armut sind in den zentral- und osteuropäischen Ländern insbesondere die älteren Menschen betroffen, die wegen fehlender oder unzureichender Alterssicherung vor allem die Folgen der wirtschaftlichen Umstrukturierung „ausbaden“ müssen. Bedrohlich ist auch die Situation der Haushal-

⁹ Vgl. Peter Krause, Zur zeitlichen Dimension von Einkommensarmut, in: Hanesch u. a., a. a. O., 189–206, bes. 190–196.

¹⁰ Zusammengefaßt und ausgewertet werden sie durch Huster, Armut in Europa a. a. O., 119–184.

te mit (vielen) Kindern, da – mit wenigen Ausnahmen – die staatlichen Leistungen für Kinder drastisch abgebaut wurden, gleichzeitig aber die Preise für Wohnung und Lebensmittel ebenso drastisch gestiegen sind. In Rußland stuft die Unicef 72 Prozent der Familien mit drei und mehr Kindern als arm ein. Die Arbeitslosigkeit ist in allen Ländern zumindest bis Mitte der neunziger Jahre erheblich gestiegen; wegen fehlender oder unzureichender Sicherungssysteme schlägt die Arbeitslosigkeit bei den Betroffenen häufig auch als Einkommensmangel durch. Gleichwohl ist Erwerbsarbeit keine Garantie für normale Lebensmöglichkeiten: Soweit überhaupt Daten verfügbar sind, steigt der Anteil der Personen, die mit ihrem Erwerbseinkommen unter der Hälfte des Durchschnittseinkommens bleiben. Insbesondere in den slawischen Staaten der GUS und im Baltikum ist das Erwerbseinkommen z. T. derart gesunken, daß die Menschen damit ihr Überleben nicht mehr sichern können. Arm trotz Erwerbsarbeit sind in allen zentral- und osteuropäischen Ländern vor allem die Staatsbediensteten.

Die steigenden Armutsraten in den Ländern des ehemaligen Warschauer Vertrags werden *zweitens* auch durch die zunehmende Ungleichheit in der Einkommensverteilung verursacht. Innerhalb kürzester Zeit sind insbesondere in Bulgarien, Polen, Rumänien und in den baltischen Staaten, vor allem aber in Rußland die Einkommen deutlich auseinandergetreten. Relativ milde dagegen fällt diese Entwicklung in Tschechien und Ungarn aus. Vermutlich werden sich die Länder entweder in Richtung der lateinamerikanischen Länder mit einer kleinen, aber reichen Oberschicht sowie breiten verarmten Unterschichten oder aber in Richtung der westeuropäischen Industrieländer mit ihrer bislang (noch) relativ breiten Wohlstandsstreuung entwickeln. Auf diesem Wege scheinen sich zwei Blöcke herauszubilden: Auf der einen Seite stehen die zentral-europäischen Länder mit positiven Wirtschaftsdaten, ersten Erfolgen bei der allgemeinen Wohlfahrtssteigerung sowie „westeuropäischen“ Armutsquoten. Diesen Ländern gegenüber stehen die Länder im baltischen Raum, in Südosteuropa sowie die in der GUS zusammengeschlossenen slawischen und kaukasischen Länder. Selbst wenn in

diesen Ländern – wie etwa im Baltikum – inzwischen auch bescheidene Wachstumsraten gelungen sind, verursacht die zunehmende soziale Polarisierung weiter steigende Armutsraten.

4. Warum sind Menschen im reichen Europa arm?

Alle in der EU zusammengeschlossenen Länder haben ein Armutsproblem. Bei genauerer Untersuchung vervielfältigt sich jedoch dieses Problem – in verschiedene und vor allem in national sowie regional unterschiedliche Armutsprobleme. Doch lassen sich bei aller Vorsicht auch gemeinsame Ursachen für die Armut in der Union ausmachen: (1.) Die Mitgliedsländer der EU sind allesamt arbeitgesellschaftlich ausgerichtet. Für die Mehrheit der Menschen, nämlich die ohne eigenes Vermögen und ohne Kapital, bedeutet dies, daß sie sich einen vergleichbaren Anteil am Volkseinkommen nur über Erwerbsarbeit aneignen können. Trotz ihres arbeitgesellschaftlichen Zuschnitts sind jedoch alle Länder der EU gegenwärtig nicht in der Lage, die Voraussetzung der arbeitgesellschaftlichen Verteilung zu sichern, nämlich Erwerbsarbeit für alle Erwerbspersonen. Seit Ende der siebziger Jahre haben sich statt dessen Beschäftigungsdefizite zu einer verfestigten Massenarbeitslosigkeit aufgestaut. (2.) Gerade für die EinwohnerInnen im unteren Einkommenssegment sind neben ihren Erwerbseinkommen auch sozialstaatliche Leistungen von Bedeutung. In allen Ländern der EU wird ja ein großer Teil des jeweiligen Volkseinkommens über die sozialstaatlichen Sicherungs- und Fürsorgesysteme verteilt. Trotz ihrer hohen Sozialbudgets beheben diese Systeme jedoch nicht die Armut wachsender Bevölkerungsteile; erst recht sind sie nicht in der Lage, Armut präventiv zu verhindern. Die westeuropäischen Fürsorge- und Sicherungssysteme sind also der jüngeren Armutsentwicklung – mehr oder weniger – nicht gewachsen. Weder sind sie auf die verfestigte Massenarbeitslosigkeit eingestellt noch auf die neuen sozialen Risiken, die sich durch Pluralisierung und Individualisierung der Lebensformen einstellen. Auch gleichen sie die – zunehmend ungleich verteilten – Lasten der Kindererziehung nur unzulänglich aus, unterstützen zudem „unvollständi-

ge Familien“ nicht ausreichend. Indem aber die etablierten Sicherungs- und Fürsorgesysteme bestehende Risikolagen nicht bearbeiten und Versorgungslücken nicht schließen, deswegen aber Unterversorgung weder vermeiden noch beheben können, erzeugen sie „neue Armut“. (3.) Ähnliches gilt wohl auch für die Instrumente westeuropäischer Agrarpolitik. Die hohen Subventionen für den EU-Agrarmarkt können die Einkommenssituation von Landwirten und Landarbeitern in vielen Fällen nicht spürbar verbessern, scheinen also – gemessen an dem Ziel der Armutsvermeidung – zu „verpuffen“.

Die seit Mitte der siebziger Jahre in den westeuropäischen Ländern neu aufgestaute Armut kann demnach als Symptom einer tiefgreifenden Strukturkrise gedeutet werden. Die wirtschaftlichen sowie die sozialstaatlichen Institutionen und Verfahren können nicht mehr „Wohlstand für alle“, also keine vergleichbaren Lebenslagen für alle EinwohnerInnen im Wohlstand sichern. Die Wachstumsgewinne bleiben zu niedrig, um – wie in den ersten drei Jahrzehnten nach Ende des Zweiten Weltkrieges – für alle Menschen eine langsame, jedoch kontinuierliche Mehrung ihres individuellen Wohlstandes zu ermöglichen. Wachsende Einkommen und folglich steigende Lebensmöglichkeiten können – auf Grundlage der etablierten Verteilung – deshalb nur auf Kosten des Wohlstands anderer gelingen. In der Folge bleiben zunehmend mehr Menschen ohne Wohlstand, vor allem Erwerbslose, Haushalte mit Kindern sowie ausländische EinwohnerInnen.

Die Armutsentwicklung in den Transformationsgesellschaften folgt einer gegenteiligen Logik. Die für diese Länder „neue Armut“ resultiert jedoch aus dem wirtschaftlichen Einbruch und damit verbunden aus dem Zusammenbruch der einst etablierten Verteilungsinstrumente. Die in kapitalistisch verfaßten Marktwirtschaften notwendig über Erwerbsarbeit laufende Verteilung wurde bislang nicht bzw. nicht ausreichend durch funktionstüchtige Fürsorge- und Sicherungssysteme ergänzt. Weder die Arbeitslosenunterstützung noch die Alterssicherung können in den Ländern des ehemaligen Ostblocks vergleichbare Einkommen sichern. In zahlreichen Ländern ist die Unterstützung

von nicht-erwerbsfähigen Personen gänzlich den Regional- und Kommunalverwaltungen überlassen worden, gleichgültig, ob diese dazu überhaupt in der Lage sind. So besteht Armut in Zentral- und Osteuropa vor allem deshalb, weil keine wirksame Politik der Armutsbekämpfung und -vermeidung betrieben wird. Hinzu kommt, daß selbst die bestehenden Fürsorge- und Sicherungssysteme unter Druck internationaler und nationaler (Kredit-)Geber und Investoren stehen: Ihnen erscheint Sozialpolitik als mögliches Resultat kommender Prosperität, allenfalls als Auffangbecken für nicht erwünschte Folgen der Transformation, nicht jedoch als Motor der Entwicklung und Transformation. Unter diesem Druck werden sozialpolitische Aufgaben in der Vielzahl anstehender Reformen immer wieder „hintenangelassen“.

Die „neue Armut“ ist für mafiose Transformationsgewinnler funktional. Gerade in den osteuropäischen Ländern suchen deshalb „Bündnisse von Teilen der alten Nomenklatura, Ordnungskräften, von aus dem Staatsdienst entlassenen oder freiwillig ausgeschiedenen Mitgliedern der bisherigen Führungsebenen in den Betrieben und den regionalen Verwaltungen mit bestimmten nationalen Gruppierungen . . . Strukturen zu sichern, die Armut hervorbringen, um zugleich an dieser Armut zu verdienen. Dies geschieht gewaltsam. Diese Gewalt trifft große Teile der Bevölkerung, in ganz besonderem Maße Kinder und Frauen“.¹¹

5. Sind Armut und Reichtum die Kehrseiten einer Medaille?

Mit Hilfe des Konzepts relativer Einkommensarmut ließen sich erste Informationen zur europäischen Armutsentwicklung gewinnen. Unbestimmt blieben aber die Gegenüber der Armen: An wen kann und soll man die Verantwortung für die im Begriff „Armut“ den Armen zugesprochene Unterstützung adressieren? Zur Beantwortung dieser Frage werden – gerade in kirchlichen Zusammenhängen – häufig Polarisierungsdiagnosen herangezogen. Ihnen zu Folge stehe der wachsenden Armutsbevölkerung eine gleichermaßen wachsende Anzahl von Reichen gegenüber, die sich vom gesellschaftlich verfügbaren Reichtum jeweils über-

¹¹ Huster, Armut in Europa a. a. O., 183.

durchschnittlich große Anteile aneignen können. Ausgetrocknet werde dagegen die Mittelschicht von Personen mit etwa durchschnittlichen Einkommen. Selbst vom Abstieg in die Armut bedroht, könnten diese Personen nicht zur Unterstützung der Armen herangezogen werden. Als Gegenüber der Armen erscheinen statt dessen die Reichen. Sie allein seien in der Lage, von ihrem Reichtum etwas an die untersten Einkommensgruppen „abzugeben“. Zudem sei diese „Umverteilung von oben nach unten“ auch gerecht: Den Reichen werden nur diejenigen Einkommensanteile wieder abgerungen, die ihnen durch die faktische „Umverteilung von unten nach oben“ ungerechtfertigterweise zugefallen seien.

Auch wenn sich Reichtum empirisch nur schwer erfassen läßt, so weiß man dennoch, daß in den westeuropäischen Ländern die Anzahl von Personen in Haushalten mit überdurchschnittlich hohem Einkommen gestiegen ist.¹² Von 1980 bis 1992 hat sich etwa in Deutschland die Anzahl der Haushalte mit einem monatlich verfügbaren Einkommen über 10.000 DM fast verfünffacht. Der Anteil dieser reichen Haushalte an der Gesamtzahl aller bundesdeutschen Haushalte ist damit von 1,5 Prozent auf 5 Prozent angestiegen, hat sich also mehr als verdreifacht. Mit steigendem Einkommen wächst in den Haushalten die Ersparnis – und zwar überproportional. So aber haben sich die sozialen Ungleichheiten noch einmal verschärft: Nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe von 1993 besitzen die untersten 20 Prozent der bundesdeutschen Haushalte inzwischen nur noch knapp 1,5 Prozent des Nettogeldvermögens, während umgekehrt die obersten 5 Prozent der Haushalte mehr als 30 Prozent dieses Vermögens halten. Je höher das Einkommen eines Haushaltes ist, desto höher ist übrigens auch sein Wertpapier- sowie sein Grundvermögen. Was mit Einkommen und Vermögen schließlich auch noch wächst, sind die legalen, aber auch die nicht ganz so legalen Möglichkeiten, sich bei der Finanzierung staatlicher Ausgaben zu

¹² Vgl. zu den folgenden Angaben DIW-Wochenberichte 4/1982, 45/1994 und 29/1996 sowie die jährlichen Verteilungsberichte in WSI-Mitteilungen 10/1995 und 10/1996. Siehe auch *Ernst Ulrich Huster*, Neuer Reichtum und alte Armut, Düsseldorf 1993.

„enthalten“. Dazu werden Kanäle grenzüberschreitender Finanzmärkte genutzt und privates Vermögen vor dem Zugriff der Steuerbehörden geschützt, oder aber steuerpflichtige Einkommen werden großzügig heruntergerechnet. Eine ähnliche Entwicklung des privaten Reichtums wie in der Bundesrepublik darf auch für andere Länder der Union angenommen werden.

Die westeuropäischen Länder haben damit tatsächlich auch ein „Reichtumsproblem“: Im Zuge der jüngeren Reichtumsentwicklung werden wachsende Anteile des Volkseinkommens zur Vermögensbildung eingesetzt, fließen darüber aber zunehmend weniger in Realinvestitionen. Wächst auf der einen Seite der private Reichtum, schrumpft auf der anderen Seite der Anteil der Investitionen am Bruttoinlandsprodukt. So ist in Deutschland im Verlauf der letzten drei Jahrzehnte der Anteil der Bruttoinvestitionen an der letzten inländischen Verwendung von etwa 28 Prozent auf rund 21 Prozent gefallen.¹³ Der private Reichtum bleibt damit volkswirtschaftlich zu großen Teilen ungenutzt. Trotz Hyperaktivitäten auf den Finanzmärkten stehen Investitionen aus, von denen allein auch die Nicht-Reichen über steigende Beschäftigungschancen und/oder steigende Erwerbseinkommen profitieren würden. So aber ist die Reichtumsentwicklung für die zunehmende Arbeitslosigkeit mitverantwortlich und einer der Gründe für „neue Armut“. In Reaktion darauf geht es jedoch politisch nicht um die Umverteilung von den Reichen zu den Armen. Statt dessen bedarf es geeigneter Anreizstrukturen, um den „neuen Reichtum“ für Investitionen und damit wieder als Motor volkswirtschaftlicher Entwicklung einzusetzen.

Nur in diesem Sinne kommen die Reichen als Gegenüber der Armen in den Blick. Ansonsten ist – sollte die Analyse im vorherigen Abschnitt überzeugen – Armut in den westeuropäischen Ländern ein Problem der gesamten Wohlstandsbevölkerung. An die Bevölkerungsmehrheit, die auf Grund der etablierten Verteilung Lebensmöglichkeiten im Wohlstand hat, ist die Verpflichtung zur Unterstützung der Armen zu richten. Sie hat durch Reform der bestehenden Verteilungs-

¹³ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 1994. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, München 1994, 254 ff.

instrumente zu sorgen, daß – trotz notwendiger oder zumindest unvermeidlicher sozialer Ungleichheiten – auch den unteren Einkommensschichten vergleichbare Lebensmöglichkeiten im Wohlstand gesichert werden. Dazu hat sie ihren Wohlstand zu „teilen“, also auf Anteile ihres individuellen Wohlstands zu verzichten, die dann den jetzt noch Armen zugute kommen. Zu den notwendigen Reformen gehört wohl auch, Haushalte mit überdurchschnittlich hohem Einkommen und Vermögen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit an der Finanzierung (sozial-)staatlicher Aufgaben zu beteiligen. Gleichwohl geht es um eine Umverteilung von Wohlstand zugunsten von „Wohlstand für alle“!

Ein vergleichbares „Reichtumsproblem“ gibt es in den zentral- und osteuropäischen Gesellschaften vermutlich nicht. Zwar entstehen im wirtschaftlichen Transformationsprozeß – neben der „neuen Armut“ – am anderen Extrem der sozialen Ungleichheit überdurchschnittlich hohe Einkommen, also Reichtum. Jedoch bleibt die soziale Ungleichheit in den Transformationsgesellschaften bislang (noch) unterhalb des westeuropäischen Niveaus.¹⁴ Reichtumsprobleme bestehen wohl am ehesten da, wo mafiose Bündnisse ihren Reichtum durch Erzeugung von Armut erzeugen, und/oder wo der Reichtum innerhalb der jeweiligen Länder keine Verwendung findet und deswegen „nach außen“ geschoben wird. Sollte die Analyse im vorherigen Abschnitt bestehen können, dann besteht Armutsbekämpfung und -vermeidung in Zentral- und Osteuropa jedoch vor allem als politische Aufgabe, intelligente Sicherungs- und Fürsorgesysteme zu entwickeln, die Armutslagen beheben sowie gleichzeitig die wirtschaftliche Transformation und Entwicklung motorisch unterstützen.

6. Was macht Armut eigentlich so verwerflich?

Armut wird – nicht nur in den westeuropäischen Ländern – durch soziale Ausgrenzungen verursacht, etwa durch dauerhafte oder auch nur immerwiederkehrende Benachteiligungen auf den Arbeitsmärkten. Gleichzeitig ist Armut jedoch selbst Ursache von sozialer Ausgrenzung: In Folge ihrer Unterversor-

gung bleiben den Betroffenen vergleichbare Chancen der gesellschaftlichen Partizipation verwehrt – und zwar in der Politik ebenso wie in Bildung, Kultur, Wirtschaft oder Religion. Den engen Zusammenhang zwischen Armut und sozialer Ausgrenzung hebt daher die Europäische Kommission in ihren Armutsprogrammen zurecht hervor.¹⁵ Über diesen Zusammenhang ist Armut jedoch nicht nur für die Betroffenen ein Problem, sondern auch für die demokratischen Gesellschaften, in denen sie leben. „Demokratie“ meint ja nicht nur eine Form staatlicher Herrschaft, sondern darüber hinaus eine bestimmte Form der gesellschaftlichen Integration, die auf einer gleichberechtigten Beteiligung aller BürgerInnen basiert, die sich in relevanten gesellschaftlichen Entscheidungen selbst vertreten. Um sich dazu aber in Prozessen der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung „einzuklinken“, bedürfen sie alle einer hinreichenden, nur in Relation zu allen anderen definierbaren Ausstattung von Gütern und Dienstleistungen. Genau diese Grundausstattung bleibt den armen Bevölkerungsteilen verwehrt, mithin jedoch auch vergleichbare Chancen, sich an der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung zu beteiligen. Verletzt werden aber nicht nur die Rechte der Armen auf demokratische Partizipation. Darüber hinaus verlieren auch die demokratischen Gesellschaften, nämlich erstens die Legitimität der durch öffentliche Meinungs- und Willensbildung kontrollierten Entscheidungen in allen gesellschaftlichen Bereichen. Mit der Ausgrenzung der Armen wird nämlich die Legitimitätsgrundlage öffentlicher Meinungs- und Willensbildung beschädigt, daß sich alle BürgerInnen mit gleichen Rechten zu Worte melden können. Darüber hinaus verlieren demokratische Gesellschaften zweitens auch an Rationalität, über Prozesse der Meinungs- und Willensbildung an den Interessen aller ihrer BürgerInnen zu lernen. Die Interessenlagen der durch Armut Ausgegrenzten bleiben ihnen nämlich „unbekannt“, so daß diese in aktuellen Entscheidungen und folglich auch in zukünftigen Entwicklungen keine Berücksichtigung finden. So aber kann sich ein Protestpotential ausgeschlossener Bevölkerungsgruppen aufstauen, das dann in Zukunft die Möglichkei-

¹⁴ Vgl. Huster, Armut in Europa, a.a.O., 137 ff.

¹⁵ Vgl. ebd., 56 ff.

ten demokratischer Vergesellschaftung überfordert.

Als Funktionsvoraussetzung öffentlicher Meinungs- und Willensbildung müssen demokratische Gesellschaften allen ihren BürgerInnen diejenigen Ressourcen garantieren, die man braucht, um sich selbst „in erster Person“ zu vertreten. Dagegen verletzt Armut die Bestandsvoraussetzung der Demokratie – und ist deswegen für alle DemokratInnen von gemeinsamem Übel. Diese Voraussetzung ihrer Demokratie müssen sich die BürgerInnen durch solidarischen Ausgleich wechselseitig gewähren, wozu sie allerdings sozialstaatliche Instrumente der „Umverteilung“ benötigen. In dieser Hinsicht ist der Sozialstaat für demokratische Gesellschaften zuvorderst die staatliche Einrichtung, über die sich die BürgerInnen wechselseitig die Grundlagen ihrer demokratischen Partizipation sichern. Angesichts der „neuen Armut“ in Europa ist die Solidarität von DemokratInnen gefordert – vielleicht ein Leitbild, an dem sich die Sozialpolitik sowohl in West- als auch in Zentral- und Osteuropa neu ausrichten kann.

Mechthild Hartmann

„Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage“

Zum Konsultationsprozeß der beiden großen Kirchen in Deutschland

Die in den Konsultationsprozeß offenbar stark eingebundene Autorin beschreibt, wie es zu einem solchen Prozeß gekommen ist und mit welcher Intensität er nach zaghaftem Beginn durchgeführt wurde. Wenn dieses Heft im März erscheint, dürfte der endgültige Text schon veröffentlicht sein; dann wird man auch sehen, welche „Auswirkungen“ die Tatsache hat, daß ausgerechnet bei den „Aufgaben für die Kirche“ die Kirchenleitungen den endgültigen Text allein verfaßt haben. red

Kirchliche Verlautbarungen – besonders der katholischen Kirche – wurden bisher mehr oder weniger im „stillen Kämmerlein“ erarbeitet und verabschiedet. Am Anfang war dieses Vorgehen auch für die Planung eines „Hirtenbriefes“ der katholischen Bischöfe zur wirtschaftlichen und sozialen Lage vor-

gesehen. Um erste Überlegungen zu einem Sozialwort zu diskutieren, lud die in der Deutschen Bischofskonferenz für gesellschaftliche und wirtschaftliche Fragen zuständige Kommission VI im Oktober 1993 relevante Gruppen zu einer „Expertenanhörung“ ein. Die bei der Anhörung auf der Wolfsburg in Mülheim anwesenden führenden Vertreterinnen und Vertreter aus Wirtschaft, Kirche und Politik forderten auf dem Treffen jedoch, einen möglichst breiten Diskussionsprozeß dem Wort zur wirtschaftlichen und sozialen Lage vorangehen zu lassen. Es wurden darüber hinaus Stimmen laut, daß ein solcher Prozeß mit allen Christinnen und Christen geführt werden, daß das Ziel ein ökumenisches Wort sein müsse, wenn es eine entsprechende Wirkung zeigen solle.

Diese Bedenken und Forderungen aufgreifend erkannten die Bischöfe: Wir brauchen eine breite „Konsultation“, einen Dialog, eine Beratung mit möglichst vielen Menschen zur wirtschaftlichen und sozialen Zukunft Deutschlands. Denn Veränderung erwächst aus Beteiligung, Verbindlichkeit braucht die Möglichkeit der Mitentscheidung. Auf der Grundlage der Stimmen des gesamten Gottesvolkes wollte die Kirche zu den immer drängender werdenden sozialen und wirtschaftlichen Fragen sprechen. Dabei konnten die Bischöfe auf Erfahrungen mit einem so angelegten Prozeß aus anderen Ländern wie z. B. Österreich und die USA zurückgreifen. Eine bedeutsame Neuerung im Vergleich zu diesen Ländern war es, die „Konsultation“ ökumenisch anzulegen, wobei die Initiative zu diesem Vorgehen von katholischer Seite ausging.

Die Diskussion sollte auf der Grundlage eines Textentwurfes geführt werden, der im folgenden nach Zusage der Evangelischen Kirche in Deutschland von einer ökumenischen Arbeitsgruppe erarbeitet wurde. Dieser Redaktionsgruppe gehörten jeweils fünf Vertreterinnen und Vertreter aus der katholischen und evangelischen Kirche an. Am 22. November 1994 wurde diese Diskussionsvorlage der beiden Kirchen veröffentlicht.¹

¹ Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland. Diskussionsgrundlage für den Konsultationsprozeß über ein gemeinsames Wort der Kirchen. Herausgegeben vom Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland und vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz. Gemeinsame Texte 3, Bonn 1994.