

Unter den christlichen Konfessionen und Kirchen ist besonders die *katholische Kirche* der USA von den gegenwärtigen Veränderungen in der ethnischen Zusammensetzung der US-Bevölkerung betroffen. Die hispanischen Zuwanderer sind gerade in den Teilen des Landes stark, in denen der Katholizismus traditionell schwächer vertreten ist, im Süden und Westen. Der amerikanische Katholizismus hielt sich in den letzten 25, 30 Jahren einiges darauf zugute, in die *amerikanischen Mittelschichten* aufgestiegen zu sein. Ein beträchtlicher Teil des Selbstbewußtseins amerikanischer Katholiken innerhalb der Weltkirche und gerade auch gegenüber Rom rührt aus der Tatsache, sich in protestantisch geprägter Umgebung nicht nur behauptet zu haben, sondern inzwischen auch in den Eliten präsent zu sein und akzeptiert zu werden. Die nun aus Lateinamerika eingewanderten Katholiken unterscheiden sich von dieser aus ehemals europäischen Einwanderern bestehenden, sich betont amerikanisch gebenden *Mittelschichtskirche*. Gegenseitige Entfremdungen und Spannungen sind programmiert und werden der US-Kirche zunehmend bewußt.

## Ein Wahlkampf im Zeichen konservativer Nostalgie

Innenpolitische Themen und Perspektiven bestimmen denn auch den bisherigen Verlauf des Wahlkampfes zu den Präsidentschaftswahlen im November. Trotz der vergleichsweise guten Aussichten für die Demokraten ist die Lage hier noch am unübersichtlichsten. Wer unter den fünf Demokraten, die Ambitionen auf das Weiße Haus angemeldet haben, sich durchsetzen wird, ist bisher noch nicht erkennbar, auch wenn den Gouverneuren von Arkansas und Massachusetts, *Bill Clinton* und *Paul Tsongas*, die größten Chancen eingeräumt werden. Bei der ersten Vorwahl in New Hampshire entfielen auf Tsongas 34 und auf Clinton 26 Prozent der demokratischen Stimmen. Dies würde sich nur schlagartig ändern, sollte sich trotz anderslautender Ankündigungen der populäre

Gouverneur von New York und liberaler Katholik, *Mario Cuomo*, noch zur Kandidatur entschließen.

Am kennzeichnendsten für die allgemeine Stimmung der USA ist jedoch die Lage bei den Republikanern. Der gewichtigste Gegner erwächst dem amtierenden Präsidenten bezeichnenderweise aus seinem eigenen Lager: *Patrick J. Buchanan* ist zwar Neuling bei Wahlen, als Redenschreiber und Berater früherer Präsidenten sowie Kommentator jedoch im politischen Geschäft zu Hause. Auch wenn die Aussichten Buchanans insgesamt als gering eingeschätzt werden, seine Kampagne ist dennoch ernst zu nehmen, weil auf diese Weise Bush aus dem eigenen Lager Themen aufgezwungen werden, die ohne ihn weniger Resonanz finden würden. Buchanan, ein Katholik, vertritt jenen Teil der republikanischen Wählerschaft, die sich bereits enttäuscht zeigten über die von Ronald Reagan zwar angekündigte, aber aus ihrer Sicht *ausgebliebene konservative Wende*. In den Wahlkampfparolen des Vereinfachers Buchanan hat es den Anschein, als reiche es zur Wirklichkeitsbewältigung im wesentlichen aus, die *alten Tugenden und Verhältnisse Amerikas* zu beschwören. Bei der Vorwahl in New Hampshire übertraf er mit 37 Prozent der republikanischen Stimmen gegenüber 53 Prozent für Bush alle Erwartungen.

Weit über die USA hinaus wird es von Bedeutung sein, daß sich im kommenden November niemand für vier Jahre im Weißen Haus einrichtet, der in für die Vereinigten Staaten schwierigen Zeiten nach außen *protektionistischen* und *isolationistischen* Versuchungen nachgibt. Und der nicht auf populistisch einfache Antworten setzt, wenn es um die innere Identität des Landes geht. Ihre Rolle als Architekt und Garant einer „Neuen Weltordnung“ werden die USA nur übernehmen können, wenn sie nach innen hin gefestigt dastehen. Diese Festigung wird das Land jedoch nicht einfach aus sich alleine heraus erreichen, sondern nur im Verbund mit den immer ebenbürtiger auftretenden Industrienationen Japan und Europas.

Klaus Nientiedt

## „Armut hat meist ein ganzes Bündel an Ursachen“

Ein Gespräch mit Professor Richard Hauser über Armut in der Bundesrepublik

Seit vor etwa fünfzehn Jahren das Stichwort von der „neuen Armut“ in der reichen Bundesrepublik auftauchte, machen immer wieder alarmierende Zahlen und Beobachtungen zum Armutsphänomen die Runde. Es gibt in der Bundesrepublik Menschen, die in relativer Armut leben. Wie aber entsteht Armut? Welche Gruppen sind besonders davon betroffen? Wie kann politisch der weiteren Verbreitung von Armut gegengesteuert werden? Darüber sprachen wir mit Professor Richard Hauser, der an

der Universität Frankfurt Sozialpolitik lehrt und mit zahlreichen Veröffentlichungen zum Armutsproblem hervorgetreten ist (mitbeteiligt am Gespräch war sein wissenschaftlicher Mitarbeiter Werner Hübinger). Die Fragen stellten Alexander Foitzik und Ulrich Ruh.

HK: Herr Professor Hauser, beim Thema Armut in der Bundesrepublik gehen die Einschätzungen weit auseinander. Die einen sprechen von massiven Verarmungsprozessen

sen und sehen die Bundesrepublik auf dem Weg in eine Zweidrittelgesellschaft, für die anderen ist Armut ein Randphänomen, das von entsprechenden Kreisen aufgebaut wird, um das Wirtschaftssystem insgesamt zu kritisieren. Wie gravierend ist denn nun das Armutsphänomen in der Bundesrepublik?

*Hauser:* Jede Aussage über das Armutsphänomen ist werturteilsbehaftet, ihr liegen subjektive Einschätzungen über erwünschte oder unerwünschte Entwicklungen zugrunde, die nicht objektiv beweisbar sind. Auch in sozialwissenschaftlichen Untersuchungen zum Thema Armut gehen entsprechende Vorentscheidungen ein. Es hat sich aber allgemein eingebürgert, zwischen einem absoluten und einem relativen Armutsbegriff zu unterscheiden. Absolute Armut liegt dann vor, wenn das zum Überleben Nötige nicht vorhanden ist. Beispielsweise ist daran zu erinnern, daß in kalten Wintern mehrfach Obdachlose erfroren sind. Armut in diesem Sinn ist in der Bundesrepublik nur noch in einem verschwindend kleinen Umfang anzutreffen, wenn sie auch nicht völlig ausgestorben ist. Anders steht es mit der relativen Armut. Danach ist jemand arm, der aus der Gesellschaft ausgegrenzt wird, der beim allgemein akzeptierten Minimum an gesellschaftlichen Aktivitäten nicht mehr mithalten kann. So versteht auch das Sozialhilfegesetz Armut, und dieses relative Verständnis von Armut liegt auch einschlägigen Entscheidungen von Verwaltungsgerichten zugrunde, die sich mit einzelnen Elementen für die Aufrechterhaltung des sozio-kulturellen Minimums befassen. Auch in der sozialwissenschaftlichen Armutforschung wird ganz überwiegend der Begriff der relativen Armut verwendet.

### „Innerhalb der in relativer Armut Lebenden gibt es deutliche Verschiebungen“

*HK:* Daß es relative Armut in der Bundesrepublik gibt, ist sicher nicht strittig. Inwieweit lassen sich aber verlässliche Angaben über den gegenwärtigen Stand und die Entwicklung des Armutsphänomens machen?

*Hauser:* Zweifellos hat die relative Armut, wie immer man im einzelnen die Abgrenzungen vornimmt, in den letzten zehn, fünfzehn Jahren zugenommen. Zu dieser Entwicklung hat nicht zuletzt die seit Mitte der siebziger Jahre anhaltende Arbeitslosigkeit geführt, vor allem mit der Vergrößerung der Gruppe der Langzeitarbeitslosen. Von einer Zweidrittelgesellschaft in dem Sinn, daß ein Drittel der Bevölkerung in der Bundesrepublik unter die Armen zu rechnen wäre, kann allerdings nicht die Rede sein. Die Gruppe der Armen dürfte, wenn man die Nähe zur Sozialhilfegrenze als Kriterium nimmt oder – wie die Europäische Gemeinschaft – eine Armutsgrenze von 50 Prozent des Pro-Kopf-Einkommens zugrunde legt, etwa bei zehn Prozent der Bevölkerung liegen. Dabei dürfte nach neueren Schätzungen der Anteil der langfristig Armen etwa ein Viertel der Gesamtgruppe ausmachen, also zwei bis drei Prozent der Bevölkerung.

*HK:* Diese von Armut betroffenen zehn Prozent der Bevölkerung sind keine homogene Gruppe. Wie sind heute innerhalb der Armutspopulation die Gewichte verteilt?

*Hauser:* Bei der Beantwortung dieser Frage muß man zwei Begriffe unterscheiden: erstens den Anteil einer bestimmten Untergruppe der Armen an allen Armen (Armutanteil) und zweitens den Anteil der Armen aus einer bestimmten Untergruppe der Bevölkerung an allen Personen dieser Untergruppe (Armutquote). Innerhalb der in relativer Armut lebenden Bevölkerungsgruppe sind deutliche Verschiebungen zu registrieren. Vor fünfzehn oder zwanzig Jahren war das Armutsproblem vor allem ein Problem der armen und alten Witwen. Sowohl ihr Armutanteil als auch ihre Armutquoten waren hoch. Heute dagegen liegt die Armutquote der Alten deutlich unter dem Durchschnitt der Bevölkerung. Sehr stark angestiegen ist demgegenüber die Armutquote bei Kindern, insbesondere bei Kindern von Arbeitslosen, und bei Jugendlichen, die den Einstieg in den Arbeitsmarkt nicht geschafft haben.

*HK:* Arbeitslosigkeit ist demnach immer noch der wichtigste Faktor für das Abrutschen in Armut . . .

*Hauser:* Ja. Der Faktor Arbeitslosigkeit fällt vor allem deshalb so stark ins Gewicht, weil er vielfach auf weitere Gruppen durchschlägt. Das zeigt sich beispielsweise dort, wo, bedingt durch Arbeitslosigkeit, die nach einer Scheidung vereinbarten Unterhaltszahlungen des erwerbstätigen an den nicht erwerbstätigen Partner ausfallen. Dann muß der bisher nicht erwerbstätige Partner eine Beschäftigung suchen, möglicherweise nach einer längeren Familienphase, in der die Qualifikation abgesunken ist. Arbeitsplätze für solche Personengruppen stehen aber heute weit weniger zur Verfügung als früher. Es nimmt also nicht wunder, daß heute Familien mit einem Elternteil stark von der Armut betroffen sind, d. h., daß sie eine weit überdurchschnittliche Armutquote aufweisen. Dabei hat sich auch innerhalb dieser Gruppe in den letzten zehn bzw. fünfzehn Jahren ein deutlicher Strukturwandel abgespielt. Früher handelte es sich vor allem um Witwen mit Kindern. Witwen sind aber in unserem System der sozialen Sicherung relativ gut abgesichert, so daß damals der Anteil der Familien mit einem Elternteil unter den Sozialhilfebeziehern ebenso wie deren Armutquote niedriger war. Heute dagegen sind mehr als die Hälfte der Alleinerziehenden Geschiedene mit Kindern, und zwar zu 85 Prozent Frauen, bei denen keine oder nur eine geringe soziale Absicherung vorliegt. Gestiegen ist auch die Zahl der Betroffenen, die Kinder haben, aber nie verheiratet waren; auch diese Gruppe ist kaum sozial abgesichert. Überdurchschnittlich vom Abgleiten in die Armut betroffen ist auch die zweite Generation der Ausländer, die offenbar mehr Schwierigkeiten haben als die jungen Deutschen, einen Arbeitsplatz bzw. eine Lehrstelle zu finden. Das gilt auch für einen Teil der Übersiedler aus der ehemaligen DDR und der Ausiedler.

*HK:* Eine Aufzählung der einzelnen Teilgruppen innerhalb der von Armut betroffenen Bevölkerung sagt noch nicht viel über den individuellen Hintergrund für den Weg in die Armut. Warum werden Menschen in der Bundesrepublik heute arm?

*Hauser:* Zwei strukturelle Ursachen lassen sich klar benennen: anhaltende Arbeitslosigkeit und Lücken im System der sozialen Sicherung. Es ist auch bekannt, welche Personen ein besonders hohes individuelles Arbeitslosigkeitsrisiko tragen: Personen ohne Berufsausbildung, solche mit gesundheitlichen Einschränkungen und solche, die im höheren Alter entlassen werden. Hinzu kommen Berufsanfänger und Frauen, die nach einer längeren Familienphase wieder arbeiten müssen. Aber nicht jeder Arbeitslose wird arm, ebensowenig wie jede alleinerziehende Frau. Der Ausfall privater Unterhaltsleistungen und Lücken im System der sozialen Sicherung müssen hinzukommen. Dies trifft meist nur jeweils eine kleine Gruppe des grundsätzlich dem Risikofaktor ausgesetzten Bevölkerungsteils. Viel weniger als über den Abstieg in die Armut weiß man über den Wiederaufstieg aus der Armut. Weshalb schaffen es viele, aber manche nicht, obwohl sie sich – von außen betrachtet – in sehr ähnlichen Lebensumständen befinden? Diese subjektiven Faktoren sind noch wenig erforscht. Allerdings wäre es viel zu kurz gegriffen, wenn man sagte: Wer arm bleibt, ist selbst schuld. Zusammenfassend kann man feststellen: Armut hat meist nicht eine Ursache, sondern ihr liegt eher ein ganzes Bündel von Ursachen bzw. Risikofaktoren zugrunde.

### „Vielleicht wird in den neuen Ländern ein gravierendes Armutsproblem entstehen“

*HK:* Eine Teilursache für das Abrutschen in die Armut ist derzeit mit Händen zu greifen, nämlich die Knappheit auf dem Wohnungsmarkt. Es fehlt vor allem in Ballungsräumen an bezahlbaren Wohnungen für Personen bzw. Familien aus den unteren und mittleren Einkommenschichten. Tickt hier nicht so etwas wie eine soziale Zeitbombe, durch die sich das Armutsproblem weiter zu verschärfen droht?

*Hauser:* Es gibt inzwischen Studien über die Situation in Großstädten, etwa in München, die zeigen, daß Armut zu einem nicht unbeträchtlichen Teil durch besondere Mietbelastung entsteht. Wer heute dreißig bis vierzig Prozent des Haushaltsnettoeinkommens für die Miete aufwenden muß, kann leicht in eine Armutssituation geraten und unter das Sozialhilfeniveau abrutschen. Verschärft wird das Problem noch, wenn eine Familie wegen Arbeitslosigkeit eines Familienmitglieds nur noch ein verringertes Einkommen zur Verfügung hat. Schwierig wird es vor allem dann, wenn jemand wegen Mietschulden seine Wohnung verliert, aufgrund seiner Einkommensverhältnisse keine Wohnung auf dem Markt mehr findet und dann u. U. in die Obdachlosigkeit abgeleitet. Das heißt, er wird

von der Gemeinde in Schlichtwohnungen oder Pensionen eingewiesen, ohne Mietvertrag und mit sofortiger Kündigungsmöglichkeit. Wenn sich ein solches Phänomen lokal konzentriert und eine einschlägige Adresse öffentlich bekannt ist, erhöht das natürlich für die Betroffenen auch die Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden.

*HK:* Inwieweit ist Armut in der Bundesrepublik ein geschlechtsspezifisches Phänomen? Anders gefragt: Sind Frauen von Armut und Armutssituationen in besonderem Maß betroffen?

*Hauser:* Nach unseren Untersuchungen, die immerhin einen Zeitraum von etwa zwanzig Jahren abdecken, trifft das für die USA charakteristische Phänomen einer „Feminisierung“ der Armut für die Bundesrepublik nicht zu. Bei uns ist der Trend eher umgekehrt: das heißt, die Armutsquote der Frauen hat sich jener der Männer angenähert; beide Quoten sind angestiegen, aber die Männerquote stieg noch stärker als die Frauenquote. Auch der Anteil der Frauen unter der Armutspopulation ist in den letzten fünfzehn Jahren zurückgegangen. Natürlich sieht es in einzelnen Teilgruppen anders aus, gerade bei den Alleinerziehenden.

*HK:* Wir haben bislang nur über das Armutsproblem in den alten Bundesländern gesprochen. Wie stellt sich die Lage in der ehemaligen DDR dar? Sind dort inzwischen die gleichen Gruppen von Armut betroffen wie in der westlichen Bundesrepublik, oder sind aufgrund der anderen Entwicklung in den vergangenen Jahrzehnten entsprechende Unterschiede festzustellen?

*Hauser:* Für die Arbeitslosen in den neuen Bundesländern gilt bislang eine recht großzügige Absicherung, und die Sozialhilferegulierung der Bundesrepublik wurde ebenfalls relativ großzügig auf die neuen Länder übertragen. Die Sozialhilfesätze liegen zwar derzeit, absolut gesehen, etwas niedriger als in der alten Bundesrepublik, aber verglichen mit den Arbeitseinkommen in den neuen Ländern, ist der Regelsatz der Sozialhilfe weit höher als in den alten. Durch diese beiden Sicherungsmaßnahmen ist, zumindest finanziell gesehen, gegen eine starke Ausbreitung des Armutsphänomens in der ehemaligen DDR vorgesorgt. Allerdings kann man natürlich die verschiedenen psychischen Probleme, die aus einer länger dauernden Arbeitslosigkeit und aus den notwendigen Umstellungen des wirtschaftlichen, sozialen und politischen Gefüges entstehen, mit Geld allein nicht ausgleichen. Es mag sehr wohl sein, daß ein beachtlicher Teil der Deutschen in den neuen Ländern durch solche Schwierigkeiten aus der Bahn geworfen wird. Außerdem ist zu befürchten, daß die soziale Absicherung gegen Arbeitslosigkeit allmählich auf das westliche Niveau abgebaut wird; bei vermutlich noch lange anhaltender hoher Arbeitslosigkeit wird dann sicherlich ein ähnliches, vielleicht noch gravierenderes Armutsproblem als in den alten Bundesländern entstehen.

*HK:* Eine der Hauptursachen für Armut in der alten Bundesrepublik, die Arbeitslosigkeit bzw. die Langzeitar-

beitslosigkeit, war in der DDR von Staats wegen ausgeschaltet; Vollbeschäftigung war garantiert. Werden die in den alten Bundesländern vorherrschenden Erscheinungsformen von Armut als Begleiterscheinung des marktwirtschaftlichen Systems in die neuen Länder sozusagen erst importiert?

*Hauser:* So kann man das sicher nicht sagen. In der ehemaligen DDR gab es tatsächlich kaum offene Arbeitslosigkeit. Aber in anderen Bereichen stand es mit dem Niveau der sozialen Absicherung nicht zum besten. So war beispielsweise die Mindestrente in der DDR sehr niedrig; dadurch mußten sich vor allem viele alte Frauen – es gab in der DDR keine Witwenrente – mit einem sehr niedrigen Lebenshaltungsniveau begnügen. Im übrigen gab es in der DDR auch die Institution der Sozialhilfe, nur war die Zahl der Sozialhilfeempfänger verschwindend klein; sie lag bei etwa 7000. Insgesamt war die Armutspopulation in der ehemaligen DDR – wenn man eine relative Armutsgrenze anlegt – sicherlich wesentlich kleiner als in der alten Bundesrepublik. Am stärksten von Armut betroffen waren alte Frauen, in geringerem Umfang auch alte Männer. Demgegenüber waren die Alleinerziehenden in der ehemaligen DDR unter den Armen schwächer vertreten als in der Bundesrepublik, da Alleinerziehenden mit Kindern vergleichsweise besser geholfen wurde als bei uns. Jetzt könnte es dahin kommen, daß sich der Anteil der Alleinerziehenden unter den Armen in den neuen Ländern dem in den alten Ländern annähert oder ihn sogar – angesichts der größeren Anzahl von Alleinerziehenden in der ehemaligen DDR – bald übersteigt. Aber es ist sicherlich zutreffend, daß die Übertragung unseres Wirtschaftssystems auf die ehemalige DDR das Armutsrisiko eines Teils der dortigen Bevölkerung erhöht hat. Aber auch Freiheitsspielräume und Chancen sind gewachsen.

### „Ich würde mir eine Erhöhung des Sozialhilferegelsatzes wünschen“

*HK:* Wer nicht in der Lage ist, seinen Lebensunterhalt aus eigenen Kräften zu bestreiten, hat in der Bundesrepublik Anspruch auf Sozialhilfe. Auch wenn nicht jeder Empfänger von Sozialhilfe automatisch den Armen zugerechnet werden kann, ist doch die Sozialhilfe im deutschen sozialen Netz die entscheidende Auffangstellung für den in Armut geratenen Teil der Bevölkerung. Sind die derzeitigen Sozialhilfesätze eigentlich ausreichend, um den gesetzlich vorgegebenen Zweck zu erfüllen, sind sie zu hoch, wie teilweise behauptet wird, oder sind sie inzwischen viel zu niedrig?

*Hauser:* Meiner Auffassung nach stellt der Regelsatz der Sozialhilfe derzeit ein sehr knapp bemessenes Existenzminimum dar. Man muß allerdings sehen, daß die Sozialhilfe neben dem Regelsatz auch Miet- und Heizungskosten übernimmt und für bestimmte Gruppen, wie Alte und Schwangere, Mehrbedarfszuschläge gewährt werden. Auch wenn jemand erwerbstätig ist, aber so wenig verdient, daß er unter der Sozialhilfegrenze liegt, hat er einen

kleinen Freibetrag. Die Frage nach der angemessenen Höhe der Sozialhilfesätze läßt sich im übrigen nur differenziert nach der Haushaltsgröße beantworten. Ein Alleinstehender verdient auch dann, wenn er im Tarifgebiet mit den schlechtesten Löhnen lebt und in der am schlechtesten zahlenden Branche arbeitet, weit mehr, als sein Sozialhilferegelsatz betragen würde. Nach den entsprechenden Untersuchungen liegt auch ein Einverdiennerhaushalt mit einem Kind bei einer Hilfsarbeitertätigkeit noch über dem Sozialhilferegelsatz, wenn er nicht eine extrem hohe Miete bezahlen muß.

*HK:* Aber es gibt doch Fälle, in denen die Leistungen aus der Sozialhilfe so hoch sind, daß sie etwa im Blick auf die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt eher kontraproduktiv wirken . . .

*Hauser:* Bei zwei und mehr Kindern in einem Hilfsarbeiter-Haushalt kann der Sozialhilferegelsatz unter Umständen tatsächlich höher liegen als das für die betreffende Familie erreichbare Arbeitseinkommen, sofern die Ehefrau nicht mitarbeitet. Aber das ist im Sozialhilfegesetz auch so vorgesehen. Das sogenannte Abstandsgebot zwischen Sozialhilferegelsatz und unteren Lohngruppen gilt nur im Durchschnitt und nur dann, wenn die Familie nicht besonders groß ist. Im übrigen ist auch zu fragen, ob das Argument, der Sozialhilfesatz halte die Betroffenen davon ab, sich nach einer Erwerbstätigkeit umzusehen, zu einer Zeit, in der die Arbeitslosenquote von Personen ohne Ausbildung überdurchschnittlich hoch liegt, überhaupt ernsthaft ins Feld geführt werden kann. Es kann doch niemand im Ernst behaupten, die vielen ungelerten Arbeitslosen seien deswegen arbeitslos, weil die Sozialhilferegelsätze so hoch seien. Natürlich wird es immer einen kleinen Prozentsatz von Mißbrauchsfällen geben, aber das muß jeder Staat hinnehmen, der nicht extrem scharfe Kontrollmaßnahmen einführen will.

*HK:* Sie würden demnach für eine generelle Erhöhung des Sozialhilferegelsatzes als Mittel zur Bekämpfung des Armutsproblems plädieren?

*Hauser:* Ich würde mir eine solche Erhöhung sehr wünschen, wobei sie etwa in der Größenordnung von zehn bis fünfzehn Prozent liegen sollte. Es gibt aber auch noch weitere Bestimmungen der Sozialhilfe, die man ändern müßte, um das Problem der „verdeckten Armut“ in den Griff zu bekommen. Hierbei handelt es sich um Personen, die zur Inanspruchnahme von Sozialhilfe berechtigt wären, ihren Anspruch aber nicht geltend machen, weil sie eine Stigmatisierung befürchten.

*HK:* Forderungen nach Erhöhung der Sozialhilfesätze dürften vor allem bei den Kommunen auf wenig Gegenliebe stoßen. Sie klagen schon jetzt über die enorme Belastung ihrer Haushalte durch stark gestiegene Ausgaben für die Sozialhilfe. Müßten nicht die Lasten in diesem Bereich in Zukunft anders verteilt werden?

*Hauser:* Die Kostenverteilung im Sozialhilfesektor ist unglücklich geregelt. Es ist ja nicht zu bestreiten, daß die

Zahl der Sozialhilfeempfänger vor allem durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit in den letzten fünfzehn Jahren stark zugenommen hat. Das hat zur Folge, daß ein Teil der Kosten der Arbeitslosigkeit auf die Kommunen verlagert wird, weil Arbeitslose, die kein Arbeitslosengeld mehr erhalten oder deren Arbeitslosenhilfe zu niedrig ist, auf die von den Kommunen aufzubringende Sozialhilfe angewiesen sind. Arbeitslosigkeit ist aber ein gesamtwirtschaftliches Risiko, das auch nur mit gesamtwirtschaftlichen Maßnahmen der Steuer-, Geld- und Strukturpolitik bekämpft werden kann. Das müßte auch bei der Kostenverteilung für die Sozialhilfe entsprechend zum Ausdruck kommen.

*HK:* Und wie könnte eine Neuregelung aussehen, die die finanziellen Lasten bei der Sicherung gegen Armut sachgerechter aufteilt?

*Hauser:* Es wäre eine in der Logik der Sache liegende Konstruktion, bei der Arbeitslosenhilfe, die wie die Sozialhilfe bedürftigkeitsüberprüft ist, einen Mindestbetrag einzuführen, der dann vom Bund zu bezahlen wäre. Damit wären die Kommunen der Last der Mitfinanzierung der Arbeitslosigkeit über die Sozialhilfe enthoben. Außerdem würde eine solche Regelung auch den Verwaltungs- und Kontrollaufwand verringern, weil die betreffende Person dann nur noch mit einer Stelle, nämlich dem Arbeitsamt, zu tun hätte. Es mag dann immer noch Fälle geben, in denen die Betroffenen in besonderen Bedarfslagen zusätzlich Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen. Es würde sich dabei vermutlich aber nur um einen sehr geringen Teil der heute auf Sozialhilfe angewiesenen Arbeitslosen handeln. Eine ähnliche Überlegung könnte man auch für die Rentenbezieher unter den Sozialhilfeempfängern, deren niedrige Rente durch Sozialhilfe aufgestockt werden muß, anstellen.

### „Steuersystem und System der sozialen Sicherheit sind nicht miteinander abgestimmt“

*HK:* Und wie steht es mit den Alleinerziehenden, die von Armut betroffen sind? Mit welchen Mitteln wäre ihrer spezifischen Armutssituation am besten gegenzusteuern?

*Hauser:* Zunächst müßten sicher Unterhaltszahlungen schärfer durchgesetzt werden. Sinnvoll wäre in diesem Zusammenhang auch, daß die bereits bestehende Unterhaltsvorschußkasse länger Zahlungen leistet. Zur Zeit ist diese Unterhaltsvorschußzahlung noch auf drei Jahre für Kinder unter sechs Jahren befristet. Eine Verlängerung der Zahlung bis zum Ende der Pflichtschulzeit würde sicherlich helfen. Vorschläge in dieser Richtung sind in der politischen Diskussion. Die Unterhaltsvorschußkassen werden allerdings in einem erheblichen Ausmaß die vorgestreckten Beträge von den Unterhaltsverpflichteten nicht wieder hereinholen können; aber das Risiko des Unterhaltsausfalls wäre damit auf die Gesellschaft verlagert.

*HK:* Reicht das schon?

*Hauser:* Sicher nicht. Es muß darüber hinaus vor allem darum gehen, zumindest die Betroffenen, die im erwerbsfähigen Alter stehen und Kinder haben, die nicht mehr der ganztägigen Aufsicht bedürfen, wieder in den Arbeitsprozeß zu integrieren. Wir müssen deshalb noch mehr als bisher durch Weiterqualifizierungsmaßnahmen und ähnliches dabei Hilfestellung leisten. Kommt es nicht zu einer Wiedereingliederung in den Arbeitsprozeß, kann sich Armut bis ins Rentenalter verlängern und dann zu einer niedrigen Rente führen, die wiederum nicht ausreicht, um Armut zu vermeiden.

*HK:* Müßten außer durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik nicht vor allem auch in der Gestaltung des Steuersystems Vorkehrungen getroffen werden, die einem Abgleiten in Armut vorbeugen? Ist eine Erhöhung der Grundfreibeträge in der Lohn- und Einkommensteuer, wie sie seit langem gefordert wird, nicht überfällig?

*Hauser:* Das Bundesverfassungsgericht hat diese Forderung unlängst in einem Urteil bestätigt. Demnach darf das Existenzminimum nicht der Lohn- oder Einkommensteuer unterworfen werden; außerdem muß das Existenzminimum in Übereinstimmung mit der Sozialhilfe gebracht werden, und zwar durch eine Anhebung der Grundfreibeträge auf die Sozialhilfesatzsätze, also Regelsatz plus Miete und Heizung. Dieses Postulat ist in der Bundesrepublik derzeit noch nicht erfüllt, so daß der Fall eintreten kann, daß jemand, der nur halbtags tätig ist, weil er aus irgendwelchen Gründen keinen Vollarbeitsplatz gefunden hat, einerseits Steuern zahlt, gleichzeitig aber einen Anspruch auf Sozialhilfe hat. Das Grundproblem nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch in anderen europäischen Ländern besteht darin, daß Steuersystem und System der sozialen Sicherung nicht aufeinander abgestimmt sind und es dadurch zu Disharmonien kommt.

*HK:* Wo sollte bzw. müßte über einzelne Maßnahmen hinaus das Schwergewicht bei der Bekämpfung der Armut in der Bundesrepublik liegen? Wo wäre anzusetzen, damit den von Armut Betroffenen möglichst effizient und längerfristig geholfen werden kann?

*Hauser:* Wir müssen bei der Frage, mit welchen Mitteln dem Armutsphänomen zu begegnen ist, grundsätzlich zwischen den Betroffenen unterscheiden, die erwerbsfähig sind, und denen, die nicht erwerbsfähig sind oder legitime Gründe haben, keiner Erwerbstätigkeit nachzugehen, also Kinder, Alte, Menschen, die Angehörige pflegen oder Kinder betreuen. Unter der Gesamtzahl der Armen bzw. der Sozialhilfeempfänger bilden jene, die als Arbeitslose beim Arbeitsamt registriert sind, das Potential, das man durch eine bessere Abstimmung von Bildungs- und Arbeitsmarktsystem aus der Sozialhilfe herausholen könnte. Allerdings ist das oft nicht leicht zu bewerkstelligen. Wir verfügen in der Bundesrepublik zwar über ein relativ gutes System der Berufsausbildung, um das wir von vielen europäischen Ländern beneidet

werden. Einen bestimmten Prozentsatz an weniger bildungsfähigen Personen gibt es aber immer; gleichzeitig fallen auf dem Arbeitsmarkt Positionen, die nur eine geringe Qualifizierung erfordern, zunehmend der Rationalisierung zum Opfer. Dieser Prozeß läßt sich nicht aufhalten, sondern nur abfedern durch weitere Ausbildungs-, Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen im mittleren Lebensalter. Für jene Gruppen, die nicht oder nicht mehr in den Arbeitsmarkt integriert werden können, kommt vor allem die Erhöhung der der Sozialhilfe vorgelagerten Transferleistungen (z. B. Kindergeld, Renten, Wohngeld) in Frage. Aber auch ein verstärkter sozialer Wohnungsbau für die untere Einkommenschicht gewinnt wieder große Bedeutung. Auch das Problem der lebenslangen Überschuldung müßte man beherzter angehen.

### „Eigenvorsorge kann die soziale Absicherung nicht ersetzen“

*HK:* Die Frage nach geeigneten Strategien zur Bekämpfung von Armutssituationen läßt sich nicht von der Gesamtdiskussion über die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme trennen, wie sie derzeit geführt wird. Vielfach wird ein Umbau des Sozialstaats gefordert, wobei das Gewicht und der Umfang kollektiver Sicherungssysteme zugunsten von mehr individueller Eigenverantwortung zurückgeschraubt werden soll. Passen Forderungen nach einem weiteren Ausbau des Sozialstaats zugunsten der von Armut Betroffenen überhaupt in die Landschaft?

*Hauser:* Der Sozialstaat befindet sich nicht in einer Krise, auch wenn er etlichen Belastungen ausgesetzt ist. Man hat doch auch zunehmend erkannt, welche Bedeutung ein funktionierendes System der sozialen Sicherung für den sozialen Frieden und auch für die Produktivität hat. Unser Sozialstaat hat bislang dafür gesorgt, daß nur recht wenige Menschen ganz an den Rand der Gesellschaft gedrückt wurden. Wir haben eine Gesellschaft geschaffen, in der die sozialen Unterschiede nicht extrem groß sind. Das muß zwar beileibe nicht so bleiben: so kann ein schlecht funktionierender Wohnungsmarkt, wie er sich derzeit abzeichnet, dazu führen, daß Verarmungsprozesse kumulieren. Auch in den neuen Ländern könnte in den kommenden Jahren ein beträchtlicher, schwer wieder abzubauen Bodensatz an Armen entstehen. In unserem System ist aber bisher die soziale Absicherung des Erwerbseinkommens auf einem prozentual niedrigen Niveau bei Eintritt von sozialen Risiken der Standard, auf den wir auch in Zukunft nicht verzichten können und dürfen. Eigenvorsorge kann hinzutreten, aber diese soziale Absicherung nicht ersetzen. Im untersten Bereich reicht allerdings eine prozentuale Absicherung des niedrigen Erwerbseinkommens nicht aus, auch bei jenen nicht, die gar nichts verdienen können.

*HK:* Wäre es grundsätzlich wünschenswert, diesen

Zustand dadurch abzusichern und auszubauen, daß man eine Art Mindestsicherung für alle Bürger einführt?

*Hauser:* Natürlich könnte man sich für die Bundesrepublik ein System vorstellen, das stärker in Richtung einer Mindestsicherung umgestaltet würde. Nur sehe ich dafür bei uns nur geringe Chancen, weil ein solcher Umbau für die Leistungsempfänger, deren Einkommen in der Nähe oder über dem Durchschnitt liegt, Einschränkungen mit sich bringen würde. Zwar wird viel davon geredet, daß die individuelle Leistungsfähigkeit stärker berücksichtigt werden müßte, aber gegen entsprechende Einschränkungen im sozialen Sicherungssystem für Besserverdienende gäbe es sicher massive Widerstände. Ich kann mir also nicht vorstellen, daß es etwa in der Rentenversicherung zu einer Herabsetzung der Beitragsbemessungsgrenze kommt oder gar nur eine Mindestversicherung eingeführt wird. Es ist wahrscheinlicher, daß auftretende Probleme im sozialen Sicherungssystem durch generelle Niveauensenkung bereinigt werden, also etwa durch eine generelle Verminderung der Rentenanpassung oder durch eine Einschränkung in der gesetzlichen Krankenversicherung auf gewisse Standardleistungen.

*HK:* Aber generelle Leistungskürzungen in der Renten- oder Krankenversicherung würden in jedem Fall wieder die unteren Einkommensgruppen härter treffen als die oberen und damit möglicherweise für bestimmte Teile der Bevölkerung den Abstieg in die Armut beschleunigen. Wie läßt sich einer solchen Entwicklung entgegenwirken?

*Hauser:* Eine generelle Niveauabsenkung ist nur zu vertreten, wenn im unteren Bereich gewisse Minimalabsicherungen eingebaut werden. Eine Entwicklung in diese Richtung zeichnet sich derzeit auch ab. So gibt es in der Europäischen Gemeinschaft eine Empfehlung an die Regierungen der Mitgliedsländer, eine generelle Mindestsicherungsleistung einzuführen, wobei eine solche Leistung immer bedarfsüberprüft sein müßte. In mehreren Ländern bestehen derartige Regelungen. Auch die deutsche Sozialhilfe kann als eine solche Mindestleistung betrachtet werden. Wichtig wäre jedoch, daß derartige Mindestleistungen in die Rentenversicherung, in die Arbeitslosenversicherung und in das Kindergeld integriert würden, damit der Gang zum Sozialamt entfallen könnte.

*HK:* Welche Rolle bei der Armutsbekämpfung kann eigentlich die Selbsthilfe der Betroffenen spielen? Gibt es Chancen dafür, daß durch Anstöße von unten die öffentliche und politische Sensibilität für das Armutproblem wachsen könnte?

*Hauser:* Selbsthilfe meint zweierlei: Auf der individuellen Ebene heißt dies, daß man selbst Anstrengungen unternimmt, nicht arm zu werden oder aus einer Armutslage wieder herauszukommen. Hilfe zur Selbsthilfe in diesem Sinn zu gewähren, ist ausdrücklich im Sozialhilfegesetz festgeschrieben. Auf der gesellschaftlichen oder politischen Ebene bedeutet Selbsthilfe das Handeln von Grup-

pen von Betroffenen zur Änderung von Strukturen. Es gibt zwar schon seit einiger Zeit Selbsthilfeorganisationen von Sozialhilfeempfängern, aber solche und ähnliche Zusammenschlüsse oder Bewegungen sind meist nur von kurzer Dauer. Das hat natürlich nicht zuletzt damit zu tun, daß – zum Glück! – Menschen oft nur über kürzere Zeit Sozialhilfeempfänger sind und deshalb die Fluktuation in der Gruppe der von Armut Betroffenen relativ hoch ist. Dadurch wird es für entsprechende Gruppen schwierig, sich klare und längerfristige Ziele zu setzen und sich zu festen Bewegungen zu formieren. Im übrigen ist es in der Bundesrepublik vielfach auch so, daß Arme bzw. Sozialhilfeempfänger den Kontakt mit solchen Initiativen eher meiden und sich zurückziehen. Trotzdem haben die schon bestehenden Initiativen und Gruppen durchaus eine Funktion, indem sie etwa durch Petitionen oder Demonstrationen auf ihre Probleme aufmerksam machen oder entsprechende Gesetzesänderungen fordern. Größeres gesellschaftliches Gewicht hatten sie allerdings bisher nicht.

### „Das Armutsproblem wird noch nicht ausreichend thematisiert“

*HK:* Und wie sehen Sie in diesem Zusammenhang die Funktion der Wohlfahrtsverbände, die von ihrer Tradition und von ihrer derzeitigen Arbeit her den verschiedenen Armutsphänomenen ja besonders nahe sind oder es jedenfalls sein müßten? Wo liegen ihre besonderen Möglichkeiten?

*Hauser:* Die freien Wohlfahrtsverbände mit ihren Einrichtungen sind vielfach der letzte Anlaufpunkt für in Not Geratene und werden dadurch intensiv mit dem Armutsproblem konfrontiert. Sie spielen bei der Bekämpfung sozialer Probleme eine viel bedeutsamere Rolle, als man gemeinhin in der Öffentlichkeit annimmt. Mehrere Funktionen werden von ihnen gleichzeitig wahrgenommen: eine individuelle Beratungs- und Betreuungsfunktion im Sinn der Hilfe zur Selbsthilfe; eine individuelle Anwaltsfunktion als Mittler zwischen Klienten und staatlichen Sozialverwaltungen; eine Pilotfunktion, indem sie neu auftretende soziale Probleme aufdecken und flexibler angehen. Sie sind den Betroffenen und ihren Anliegen besonders nahe und können aus ihrer Kenntnis heraus dann auch Initiativen zugunsten benachteiligter Gruppen ergreifen und gegenüber Öffentlichkeit und Politik eine

politische Anwaltsfunktion für sie ausüben. Die Wohlfahrtsverbände haben sich auch große Verdienste durch die von ihnen in Auftrag gegebenen Studien und Berichte zur Armutsproblematik erworben. Ich nenne nur den Armutsbericht des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes von 1989 und verschiedene Armutsstudien der Diakonie, nicht zuletzt aber auch die Caritas-Armutsuntersuchung, die derzeit ausgewertet wird.

*HK:* Es wird verschiedentlich gefordert, die Bundesregierung solle in regelmäßigen Abständen einen Armutsbericht vorlegen. Vergleichbare Berichte zur Situation bestimmter Bevölkerungsgruppen sind längst selbstverständlich. Was spricht für einen bundesdeutschen Armutsbericht?

*Hauser:* Das Armutsproblem wird in der Bundesrepublik, aufs Ganze gesehen, immer noch nicht ausreichend thematisiert. Ein Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Armut, der etwa alle zwei Jahre vorgelegt werden könnte, würde es notwendig machen, den Armutsbegriff genauer zu definieren und die erforderlichen statistischen Daten und Analysen zu beschaffen. Ein solcher Bericht würde dazu führen, daß sich Regierung und Parlament ernsthaft mit dem Armutsproblem beschäftigen. Damit könnte auch nach außen demonstriert werden, wieweit die politischen Parteien dazu bereit sind, sich auf die Probleme der untersten Bevölkerungsschicht einzulassen. In den USA gibt es seit über zwanzig Jahren eine offiziell festgelegte Armutsgrenze, und jedes Jahr wird genau geprüft, ob sich die Anzahl der Armen erhöht oder vermindert hat. Daran knüpfen sich Senatsanhörungen, und die Regierung steht bei einer deutlichen Zunahme der Zahl der Armen unter Rechtfertigungszwang. An einem regelmäßigen Armutsbericht lassen sich überdies Erfolg oder Mißerfolg von Programmen zur Bekämpfung von Armut besser messen als an sporadischen Studien. Die regelmäßige Vorlage von solchen Berichten ist auch deshalb bedeutsam, weil der Vergleich von Zahlen über einen bestimmten Zeitraum hinweg eine verlässlichere Aussage zuläßt als eine auf einen bestimmten Zeitpunkt bezogene einmalige Untersuchung. Selbst wenn eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich der Armutsgrenze besteht, würden sich auf diese Weise doch bestimmte Trends erfassen lassen, so daß man eine bessere Informationsgrundlage für eine gezielte Armutsbekämpfungspolitik hätte.

## „Theologie muß schöpferische Vermittlung sein“

Bischof Karl Lehmann zur Aufgabe der Theologie in der gegenwärtigen Kirche

*Auf der diesjährigen Tagung des Katholisch-Theologischen Fakultätentags in Paderborn (vgl. ds. Heft, S. 104) hielt der Vorsitzende der Deutschen Bischofskonferenz, Bischof Karl Lehmann (Mainz), ein Referat zu den Auf-*

*gaben der Theologie im neuen Europa, das auch aufschlußreiche Anmerkungen zum Grundauftrag der Theologie in der Kirche und zur Stellung der Theologischen Fakultäten macht. Wir dokumentieren den Vortrag in*