Zur Neuen Sozialen Frage

Von

Friedrich Buttler, Werner Wilhelm Engelhardt,
Knut Gerlach, Frank Klanberg, Peter Liepmann,
Hermann Scherl, Winfried Schmähl, Max Wingen,
Helmut Winterstein

Herausgegeben von Hans Peter Widmaier

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 95

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 95

Zur Neuen Sozialen Frage

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Neuen Sozialen Frage

Von

Friedrich Buttler, Werner Wilhelm Engelhardt,
Knut Gerlach, Frank Klanberg, Peter Liepmann,
Hermann Scherl, Winfried Schmähl, Max Wingen,
Helmut Winterstein

Herausgegeben von Hans Peter Widmaier

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alle Rechte vorbehalten
© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1978 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 04151 8

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Der sozialpolitische Ausschuß der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik von 1873) hat auf zwei Tagungen in Basel (1976) und Bad Homburg (1977) neben anderen Themen die hier vorliegenden Texte zum Problemkreis „Gibt es eine Neue Soziale Frage?“ ausführlich diskutiert. Der Herausgeber hat die von den Autoren überarbeiteten Fassungen wegen der Aktualität des Themas in diesem Band zusammengefaßt.

Im Winter 1977/78

Hans Peter Widmaier

(Vorsitzender des Ausschusses für Sozialpolitik 1975/77)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Über den Zusammenhang von Arbeitsmarkt und Armut — Das alte an der „Neuen Sozialen Frage"

Von Prof. Dr. *Friedrich Buttler*, Paderborn, Prof. Dr. *Knut Gerlach*, Hannover, Dr. *Peter Liepmann*, Paderborn 9

Alte und neue soziale Fragen — zu ihren begrifflichen, historischen, zeitanalytischen und systematischen Zusammenhängen

Von Prof. Dr. *Werner Wilhelm Engelhardt*, Köln 33

Armut: Grundlage der Neuen Sozialen Frage

Von Prof. Dr. *Helmut Winterstein*, Erlangen 57

Absolute Armut in der Bundesrepublik Deutschland: Messung, Vorkommen und Ursachen

Von Dr. *Hermann Scherl*, Erlangen 79

Die empirischen Grundlagen der Neuen Sozialen Frage

Von Dr. *Frank Klanberg*, Frankfurt am Main 127

Bevölkerungs- und familienpolitische Aspekte der sozialen Frage in entwickelten Industriegesellschaften

Von Prof. Dr. *Max Wingen*, Bonn/Bochum 149

Zur Einkommenssituation alter Menschen in der Bundesrepublik Deutschland — Probleme ihrer Ermittlung und Beurteilung

Von Prof. Dr. *Winfried Schmähl*, Berlin 185

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Über den Zusammenhang von Arbeitsmarkt und Armut — Das Alte an der „Neuen Sozialen Frage"

Von *Friedrich Buttler*, Paderborn, *Knut Gerlach*, Hannover, *Peter Liepmann*, Paderborn

1. Die Neuentdeckung der Armut in der Bundesrepublik

Von wachsendem Wohlstand wurde nach dem zweiten Weltkrieg u. a. erwartet, er beseitige gleichsam automatisch die Probleme privater Armut. Wie falsch diese Annahme war, zeigte sich spätestens, als Armut in einem unvorhergesehenen Ausmaße gerade auch in Ländern festgestellt wurde, die längere Zeit hindurch hohe Wachstumsraten aufgewiesen hatten. Die wissenschaftliche und politische Beschäftigung mit Fragen der Armut setzte verstärkt in den USA 1962 - 1964, in Großbritannien 1962 - 1965 ein[1]. — In der Bundesrepublik begann eine vergleichbare Armutsdiskussion, aus hier nicht näher zu erläuternden Gründen, mit der Verspätung von etwa zehn Jahren[2].

Unter dem Etikett „Neue Soziale Frage" (NSF) erscheint private Armut nun als Grundlage der Forderung nach einer Neubegründung der Sozialpolitik, wobei die Diskussion auf die (verkürzt interpretierte) Lebenslage von Randgruppen gelenkt wird[3]. Nach dieser Auffassung

[1] Für die amerikanische Diskussion waren insbesondere von Bedeutung: M. *Harrington*, The Other America: Poverty in the United States, New York 1962 und Economic Report of the President 1964. Die britische Diskussion erhielt wesentliche Impulse durch die Arbeiten von D. *Wedderburn*, B. *Abel-Smith* und P. *Townsend*. Zusammenfassende Arbeiten: R. D. *Plotnick* und F. *Skidmore*, Progress against Poverty, A Review of the 1964 - 1974 Decade, New York usw. 1975; D. *Jackson*, Poverty, London 1972.

[2] Vgl. zusammenfassend B. *Scharf*, Armut: Eine Neue soziale Frage?, in: Soziale Sicherheit, 26. Jg. (1977), S. 43 ff. Scharf verweist auch auf frühere — „über den Erkenntnisgegenstand der NSF hinausreichend(e)" — deutsche Beiträge zur Armutsproblematik und sieht als Ursache für die „... permanente Verdrängung der Armutsproblematik ..." das „... Selbstverständnis unserer kapitalistischen Gesellschaft als Wohlstands- und Überflußgesellschaft. Sie entwickelte, gefördert durch ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum bei angeblich allgemeiner Teilhabe, einen Mythos der überwundenen Armut und nivellierten Mittelstandsgesellschaft". Ebd., S. 45.

[3] H. *Geißler*, Die Neue Soziale Frage, Freiburg 1976, S. 15: „Zu dem Konflikt zwischen Arbeit und Kapital sind Konflikte zwischen organisierten und nichtorganisierten Interessen, zwischen Minderheiten und Mehrheiten, zwischen Stadt und Land, zwischen den Machtausübenden und Machtunterworfenen innerhalb der organisierten gesellschaftlichen Gruppen getreten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bestimmt nicht mehr der im 19. Jahrhundert dominante soziale Antagonismus, der Konflikt zwischen Kapital und Arbeit, das Verständnis der Sozialpolitik, sondern neue Formen der Unterprivilegierung von Randgruppen. Diese leben im wesentlichen deshalb in Armut, weil sie am bargaining-Prozeß der gleichermaßen mächtigen Kapitaleigner und Arbeitnehmer nicht teilhaben und auch über keine ausreichende Lobby verfügen, um ihre Ziele bezüglich der Verteilung von Lebenschancen (nicht allein Geldeinkommen) im Bereich der Sozialpolitik durchzusetzen.

Im Sinne des Selbstverständnisses als Antithese zur sozialen Frage des 19. Jahrhunderts sieht also die NSF die relevanten Konfliktfelder in der Benachteiligung der Nichtorganisierten und der Nichtproduzenten. Danach seien alte Menschen, Frauen und kinderreiche Familien als vorrangige Objekte der Sozialpolitik anzusehen[4]. Dagegen werden gut organisierte Gruppen von Nichtproduzenten erkannt, z. B. die Blinden, denen es gelingt, ihre Ansprüche durchzusetzen.

Die private Armut im Konzept der NSF ist vom zugrundeliegenden Gesellschaftsbild und insbesondere der Einschätzung des „organisierten Arbeitnehmers" als „Produzenten" wesentlich bestimmt. Die Einschätzung des Arbeitnehmers entspricht der neo-liberalen sozialpolitischen Konzeption, die vom „mündigen Arbeitsbürger" ausgeht, der nur dann zum Objekt der Sozialpolitik wird, wenn er durch „äußere" Bedingungen wie Krankheit, Alter, Katastrophen in seiner Handlungsfähigkeit beschränkt ist[5]. Damit wird einer der Ursprünge der Sozialpolitik von der NSF ausgeklammert. Es gilt auch hier, was Chr. v. Ferber 1967 formulierte: „Zum lästigen ungelösten Rest wandelte sich *ein Kerngebiet des Sozialpolitischen* ab, das den Ordnungsmitteln des Rechts und der Ökonomie von Haus aus inkommensurabel ist: die langfristigen Wirkungen der gesellschaftlichen Herrschaftsverhältnisse." Und weiter: „Es kennzeichnet die Verfassung der gegenwärtigen deutschen Sozialpolitik, daß sie die nachweisbaren Auswirkungen der Sozialen Schichtung und der Herrschaftsverhältnisse noch nicht einmal wissenschaftlich sich vergegenwärtigt[6]."

Hier stellt sich die Neue Soziale Frage." Die NSF hebt auf die „private", aber nicht auch die „öffentliche" Armut ab. Wir beschränken uns bei der Interpretation ebenfalls auf den Bereich der privaten Armut, auf die Verteilungsinzidenz öffentlicher Güterbereitstellung ist jedoch hinzuweisen.

[4] H. *Geißler*, a.a.O., S. 16.

[5] Chr. *v. Ferber*, Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, Hamburg 1967, vgl. S. 34 ff.

[6] Ebd., S. 36 und 37. Die NSF wäre einer weiteren ideologiekritischen Betrachtung zu unterziehen, und es wäre dann z. B. der Bezug Geißlers auf die Organisationstheorie Olsons und die Disparitätentheorie Offes kritisch gegen ein Staatsverständnis zu wenden, das Geißler (a.a.O., S. 17 f.) umstandslos zu folgender Formulierung veranlaßt: „Der Staat als Anwalt des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im folgenden gehen wir von der These aus, daß die Ursachen der (Einkommens-)Armut, auf deren bloße Erscheinungsformen das Konzept der NSF abhebt, wesentlich in Arbeitsmarktprozessen zu suchen sind; unser Erklärungsansatz betont speziell die Bedeutung gespaltener (oder segmentierter) Arbeitsmärkte und der damit verbundenen Spaltung der Beschäftigten. Der Ausgangspunkt der NSF: „Mächtig sind Kapitaleigner und Arbeiter zusammen"[7], ist dann zugunsten einer differenzierten Analyse der Stellung der Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt und im betrieblichen Produktionsprozeß aufzugeben.

Der Hinweis auf Arbeitsmarktspaltungen reicht allerdings nicht zur Begründung dafür aus, daß Unterprivilegierungen im Sinne der Dianose der NSF — aber im Gegensatz zu deren Erklärungsversuch — doch auf einen Konflikt zwischen Kapital und Arbeit zurückzuführen sind. Vielmehr wäre nachzuweisen, daß derartige Arbeitsmarktspaltungen zwar einerseits Resultat dieses Interessenkonfliktes sind, daß sie aber andererseits durch die Begünstigung von Teilen der Arbeitskräfte diesen Konflikt für die Kapitalseite steuerbarer machen. Mit dieser Vorgehensweise kann u. E. zumindest der Versuch gemacht werden, die von Chr. v. Ferber formulierte methodische Lücke in der Sozialpolitik zu schließen. Es müßte sich auch zeigen lassen, warum Teile der Arbeiter und Angestellten arm sind und inwiefern die NSF auch hinsichtlich der Erklärung der sozialen Lage von Teilen der Jugendlichen, Frauen und Rentner, die (noch) nicht bzw. nicht mehr im Erwerbsleben stehen, unzulässigerweise von Arbeitsmarktprozessen abstrahiert. — Warum können also diese Erwerbsgruppen den Anspruch auf einen Arbeitsplatz mit stabilem Beschäftigungsverhältnis und für die Reproduktion ausreichender Entlohnung nicht durchsetzen? Inwiefern erfüllen sie — als disponible Randbelegschaft für die betriebliche Anpassung an unumgängliche Beschäftigungsschwankungen — nicht geradezu systemerhaltende Funktionen?

Angesichts der eingangs angeführten Armutsdiskussion in den USA und in Großbritannien muß überraschen bzw. mag als Indiz für den ideologischen Hintergrund der von H. Geißler vertretenen Position gelten, daß die NSF so gänzlich ohne Bezug auf den Zusammenhang von Arbeitsmarkt, Stellung im betrieblichen Produktionsprozeß und

---

Gemeinwohls hat die Aufgabe, dafür zu sorgen, daß die Nichtorganisierten in der Gesellschaft im Wettstreit um die verteilbaren materiellen und immateriellen Güter gegen die Organisierten nicht an die Wand gedrückt und existentiell gefährdet werden." Vgl. demgegenüber: M. *Olson* jr., Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968 und C. *Offe,* Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Politikwissenschaft, hrsg. von G. Kress und D. Senghaas, Frankfurt 1969.

[7] H. *Geißler,* a.a.O., S. 15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Armut auskommt, ja diesen Zusammenhang als Erklärungsansatz explizit ausklammert[8]. Denn in jenen Diskussionen wurden sehr früh die Gruppierungen überprüft, nach denen man Armut feststellte und analysierte. Kategorien wie „permanente" und „vorübergehende" Armut tauchten auf, womit sich folgende Vorstellungen verbanden: „Some Americans seemed trapped in permanent poverty ... whether they were employed, unemployed or out of the labor force, whether they were healthy and capable of work or not. In contrast, the ‚temporary' poor included those whose incomes fell below the poverty line for cyclical or random reasons and could be expected to rise back above that line soon[9]." Und in seiner, umfangreiche empirische Belege sowie die Diskussion auch für Großbritannien zusammenfassenden Arbeit formuliert Atkinson: „... as in the United States, low wages are an important factor leading to poverty"[10]. — In Übereinstimmung mit diesen Aussagen ist davon auszugehen, daß Armut wesentlich aus der Funktionsweise des Arbeitsmarktes und dem Prozeß der Einkommensentstehung resultiert. Insgesamt beschäftigt sich dieser Beitrag deshalb vorrangig mit folgenden in Armut lebenden Personengruppen: mit erwerbstätigen Armen, mit erwerbsfähigen, aber nicht erwerbstätigen Armen, mit aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Personen. Die Situation der letztgenannten Gruppe — dies sei vorläufig angemerkt — muß nicht durch das Erreichen der Altersgrenze bedingt sein, sondern kann auf arbeitsmarktspezifische Nachfrageentwicklungen zurückgehen.

Die Aussagefähigkeit des Zusammenhanges von Arbeitsmarkt, Stellung im betrieblichen Produktionsprozeß und Armut soll nicht überzogen werden. Probleme der Armut z. B. kinderreicher Familien und alleinstehender, nicht erwerbsfähiger Frauen lassen sich darüber nicht ohne weiteres interpretieren; Arbeitsmarkttheorie und Sozialpolitik haben insoweit ein nicht übereinstimmendes Bezugsobjekt: individuelle Arbeitskraft (Arbeitsvermögen) — vom Marktprozeß aufgrund „biosozialer und soziokultureller Schranken der Marktleistungsfähigkeit"[11] ausgeschlossene und/oder in ihm diskriminierte Gruppen, deren Reproduktion nicht gewährleistet ist. Diese Gruppen sind allerdings klassische Objekte der Sozialpolitik, können also nicht Gegenstand einer neuen sozialen Frage sein. Auch Diskrepanzen zwischen Rentenformel

---

[8] Als Beispiel sei angeführt: „Kein Bürger in Deutschland ist heute deshalb arm, weil er Arbeiter ist." H. *Geißler,* Armut im Wohlfahrtsstaat, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 25 (1976), S. 124.

[9] Vgl. D. M. *Gordon* (—, Theories of Poverty and Underemployment, Toronto, London 1972, S. 5) für diese Zusammenfassung der amerikanischen Diskussion.

[10] A. B. *Atkinson,* The Economics of Inequality, Oxford 1975, S. 113.

[11] Vgl. Chr. *v. Ferber,* a.a.O., S. 33.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Sozialhilfeniveau, die besonders bei Witwenrenten, der Altersversorgung von Teilen der Selbständigen und deren mithelfenden Familienangehörigen sowie bei der landwirtschaftlichen Altershilfe auftreten, sind klassische Objekte einer Sozialpolitik, die den erworbenen sozialen Status im Alter abzusichern versucht, nicht aber Gegenstand einer neuen sozialen Frage[12].

2. Dimensionen der Armut

Die NSF arbeitet mit einem absoluten Armutsbegriff, wenngleich formuliert wird: „Jede Armutsdefinition muß jedoch relativ sein, bezogen auf die jeweilige Gesellschaft[13]." Die „Armutsgrenze" ist im Konzept der NSF das „Sozialhilfeniveau", das im wesentlichen i. S. des Bundessozialhilfegesetzes („notwendiger Lebensunterhalt") festgelegt ist.

Ohne die Diskussion über Armutsgrenzen hier aufzunehmen, scheint festzustehen, daß in der ökonomischen Literatur zunehmend der Einkommensabstand zwischen Armen und Nicht-Armen (relative Armut) Verwendung findet; denn: „A poverty line cannot be defined in a vacuum, but only in relation to a particular society at a particular date. Poverty must be seen not in absolute but in relative terms[14]." Einen ähnlichen Zusammenhang zeigte die Untersuchung von Esterlin, daß nämlich die Beurteilung der eigenen Lebenslage („happiness", „utility") hauptsächlich von der relativen Einkommensposition her definiert wird, und zwar bezogen auf das jeweilige Heimatland, d. h. unabhängig davon, ob es sich um ein Land mit hohem oder niedrigem Pro-Kopf-Einkommen handelt[15].

---

[12] Vgl. auch — kritisch zu H. Geißler — U. *Geißler*, Armut in Deutschland — eine Neue Soziale Frage?, in: Sozialer Fortschritt, 25. Jg. (1976), S. 52 f. Die Gleichstellung von Witwen und Witwern in der Hinterbliebenenversorgung wird indes vorbereitet; vgl. „Bonn will Rentenrecht ändern", Frankfurter Rundschau vom 15. 8. 1977.

[13] H. *Geißler*, Die neue ..., a.a.O., S. 28. Absolute Armutsgrenzen werden allgemein anhand eines bestimmten Warenkorbes konstruiert, dessen Realwert konstant bleibt oder sich auch verändert; im letzten Fall sprechen nicht alle Autoren von absoluter Armut. Zur Ermittlung der „Hilfe zum Lebensunterhalt" nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG), die von Geißler zur Bestimmung seiner „Armutsgrenze" herangezogen wird, vgl. H. *Scherl*, Zum Problem der materiellen Armut in unserem Land, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 25 (1976), S. 223.

[14] Vgl. A. B. *Atkinson*, a.a.O., S. 188 f. Zur Diskussion der absoluten und relativen Armut sowie des soziologischen Begriffs „culture of poverty" s. auch: R. D. *Plotnick* und F. *Skidmore*, a.a.O., S. 31 ff.

[15] R. *Esterlin*, Does Money Buy Happiness?, in: The Public Interest, No. 30 (Winter 1973), S. 3 ff. Problematisch ist an dieser Untersuchung, daß sie auf die subjektiv empfundene Armut abhebt, die auch Personen umfassen kann, welche nicht einkommensarm sind; ferner ist in Ländern mit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Über Ausmaß und Struktur der Armut in der Bundesrepublik gehen die Meinungen auseinander, weil zum einen der Sozialhilfebedarf, also die in der laufenden Diskussion häufig verwendete Armutsgrenze, unterschiedlich hoch angesetzt wird, zum anderen die Zahl der Haushalte mit einem niedrigeren Haushaltseinkommen (einkommensarme Haushalte) nur geschätzt werden kann. Strittig sind etwa die anzusetzenden Mietaufwendungen[16] und der Satz für einmalige Beihilfen für Empfänger laufender Sozialleistungen (Höhe des Armutsstandards) einerseits sowie die angemessene Berücksichtigung der Ausbildungs- oder Berufsausbildungsbeihilfe und der Steuer- und Kindergeldreform, aber selbst auch der verwendete Einkommensbegriff (Schätzung einkommensarmer Haushalte) andererseits[17].

So finden bei der Ermittlung der einkommensarmen Haushalte „unterschiedliche Datierungsjahre, unterschiedlich hohe Standards zur Differenzierung von arm und nichtarm (und eine) unterschiedliche Qualität des Datenmaterials" Verwendung[18]. Dabei wird bei der Festsetzung des Sozialhilfebedarfs ein weiter Einkommensbegriff zugrundegelegt, der sich nur eingeschränkt den Nettoeinkommen gegenüberstellen läßt, die etwa in das DIW-Material und -Modell der Schätzung einkommensarmer Haushalte eingehen.

Es liegt auf der Hand, daß sich bei unterschiedlichen Armutsgrenzen das Ausmaß der Armut verändert; überraschend ist jedoch die Größenordnung des Effekts, den unterschiedliches Ausgangsmaterial bei bestimmten, nicht veränderten Armutsgrenzen auf das Ausmaß von Armut hat[19]. Die folgenden Größenordnungen dienen uns somit lediglich als Anhaltspunkte. So ermittelt beispielsweise Geißler 2,2 Mill. Haushalte mit 5,8 Mill. Personen, davon „...

---

sehr geringem Pro-Kopf-Einkommen die objektive materielle Armut möglicherweise das gravierendere, sozialpolitisch relevante Problem. — Zum „sozialpolitischen Einkommensziel" s. U. *Pagenstecher*, Die sozialpolitische Bedeutung „allokativer" Arbeitsmarktpolitik, in: Neue Dimensionen der Arbeitsmarktpolitik in der BRD, Hrsg.: H. Lampert, Schr. d. V. f. Socialpolitik, N. F. Bd. 81, Berlin 1975, S. 64 f.

[16] Vgl. hierzu insbesondere F. *Klanberg*, Armutsstandards und Einkommensstatistik, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 26 (1977), S. 126 ff.

[17] Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit, Information zu den fragwürdigen Berechnungen des Rheinland-Pfälzischen Ministers Geißler, Bonn 18. 8. 1976; U. *Geißler*, a.a.O., S. 50 f.

[18] H. *Adam*, Zur Armutsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 26 (1977), S. 37.

[19] Anhand der Armutsgrenzen Geißlers sowie Krupps und Mitarb. führt *Adam* (ebd., S. 38) hierfür sehr aufschlußreiche Sensibilitätsrechnungen durch. Geißler verwendet nämlich Material und Modell der Verteilungsrechnung des DIW, während Krupp und Mitarbeiter Daten des integrierten Mikrodatenfiles (IMDAF) aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ableiten (SPES-Projekt). Ebd., S. 37. Daß bei den verschiedenen Berechnungen Gruppierungs- und Interpolationsmethoden z. T. erheblich auf die Armutszahlen durchschlagen können, hebt *Klanberg* (a.a.O., S. 128 f.) hervor.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— 1,1 Millionen Rentnerhaushalte mit 2,3 Millionen Personen,
— 600 000 Arbeiterfamilien mit 2,2 Millionen Personen und
— 300 000 Angestelltenhaushalte mit 1,2 Millionen Personen"[20].

Krupp und Mitarbeiter hingegen errechnen — je nach Armutsgrenze: 130 000 Haushalte (320 000 Personen), 186 000 Haushalte (420 000 Personen) und 1,5 Mill. Haushalte (rund 4,6 Mill. Personen)[21]. — Die Unterschiede erklären sich aus Abweichungen im methodischen Vorgehen, auf das hier nicht weiter eingegangen wird.

Niveau und Struktur der privaten Armut lassen sich angesichts der angeführten methodischen Probleme, vor allem aber wegen der unzulänglichen Einkommensstatistik und der strittigen Armutsgrenzen nicht genau bestimmen. Immerhin ist hervorzuheben, daß die vorliegenden Berechnungen (Geißler; Krupp und Mitarb.) maximal rund 5 - 6 Mill. Arme ergeben. Diese Zahlen beruhen auf einer Datenbasis, die nicht mehr der — inzwischen verschlechterten — Arbeitsmarktsituation entspricht. Die Zahl der Empfänger von „laufender Hilfe zum Lebensunterhalt" nach dem BSHG steigt demgegenüber zwar 1970 - 1975 stetig von rund 750 000 auf 1 190 000 an[22], liegt absolut jedoch erheblich unter den soeben angeführten Armutszahlen (Basisjahre 1969/1970).

Dies ist ein Hinweis auf die beträchtliche Dunkelziffer („verschämte Armut"), die von Bujard und Lange, allerdings speziell nur für einkommensschwache alte Menschen bestätigt wird. Dieser Untersuchung zufolge beträgt die Dunkelziffer ziemlich konstant 50 v. H. aller sozialhilfeberechtigten alten Menschen; etwaige Rücklagen, die den Sozialhilfeanspruch ausschließen würden, scheinen weitgehend auszuscheiden; Hilfeleistungen von Angehörigen bleiben vermutlich unterhalb des Sozialhilfesatzes; Immobilienbesitz hat keine Bedeutung[23].

[20] H. *Geißler,* Die neue ..., a.a.O., S. 27. Zur Diskussion dieser Zahlen vgl. u. a. eher zustimmend U. *Fink,* Armut: Eine neue Soziale Frage!, in: Soziale Sicherheit, 25. Jg. (1976), S. 289 ff., eher kritisch K. *Brenner,* Ein leichtfertiges Spiel mit dem Begriff der Armut, ebd., S. 293 ff. und B. *Scharf,* a.a.O., S. 46 ff.

[21] K. *Kortmann,* H.-J. *Krupp,* G. *Schmaus,* Strukturen der Einkommensverteilung 1969, in: WSI-Mitteilungen, H. 10, 1975, S. 539 ff. S. auch die infas-Repräsentativerhebung in Dortmund 1974, über die berichtet wird von J. *Münstermann,* K. *Schacht,* M. *Young,* Armut in Deutschland, in: Gleiche Chancen im Sozialstaat, Reihe transfer, Bd. 1, Opladen 1975, S. 27 ff.; ferner F. *Klanberg,* Die empirischen Grundlagen der „Neuen Sozialen Frage", in diesem Band Seite 127 ff.

[22] Vgl. Sozialhilfeempfänger 1975, in: Wirtschaft und Statistik, 5/1977.

[23] Vgl. O. *Bujard* und U. *Lange,* Theorie und Praxis der Sozialhilfe — Zur Situation der einkommensschwachen alten Menschen, Inst. f. Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln 1976, S. 207 ff. Demgegenüber weist F. *Klanberg* (Armutsstandards ..., a.a.O., S. 129) darauf hin, daß die Zahl *aller* einkommensarmer Haushalte, von der die NSF ausgeht, zu hoch gegriffen sei, weil rund 25 v. H. derselben erst eine Zeitlang von angesparten Vermögen leben müßten, ehe ein Sozialhilfeanspruch eingeräumt würde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Arbeitsmarktsegmentierung, niedrige Einkommen und instabile Beschäftigungsverhältnisse

Der Zusammenhang von Arbeitsmarkt und Armut hat folgende Dimensionen: Armut erwerbstätiger Personen; Armut erwerbsfähiger, aber erwerbsloser Personen (Arbeitslose und nicht arbeitslos gemeldete „discouraged workers"); erwerbsunfähige Personen, deren Transfereinkommen als wesentliche Einkommensquelle unterhalb der gesellschaftlich definierten Armutsgrenze liegen, weil — während der Erwerbsfähigkeit — die Arbeitseinkommen niedrig und die Beschäftigungsverhältnisse instabil waren. (Aus der Armut dieser Personengruppen leitet sich Armut unterhaltsabhängiger Haushaltsangehöriger ab. Die komplizierten Zusammenhänge zwischen Haushaltsgröße bzw. -struktur und Armut werden hier als Problem klassischer Sozialpolitik betrachtet und nicht diskutiert.) Arbeitsmarktbedingte Armut entsteht im Wohlfahrtsstaat also generell aufgrund niedriger Arbeitseinkommen und instabiler Beschäftigungsverhältnisse. Dabei besteht ein systematischer Zusammenhang zwischen Einkommenshöhe und Stabilität des Beschäftigungsverhältnisses: Insbesondere Bezieher niedriger Einkommen tragen hohe Beschäftigungsrisiken.

Nach den Berechnungen Klanbergs[24] spielte um die Wende der 70er Jahre in der Bundesrepublik Deutschland Armut von Erwerbsfähigen, die gleichzeitig erwerbstätig waren, zwar eine unbedeutende Rolle. Mit der seit 1974 einsetzenden Beschäftigungskrise ist jedoch diese Armutsdimension wieder von erheblicher Bedeutung und kann nicht als konjunkturelles Übergangsphänomen eingeordnet werden. Hinzu kommt die inzwischen auch spürbarer werdende Armut Erwerbsfähiger, die erwerbslos geworden sind. — Die von beiden Armutsdimensionen abzuleitende Armut von Erwerbslosen, die später zu geringe Transfereinkommen haben werden, ist heute nur zu schätzen.

Für Autoren, die in der stabilitätspolitischen Diskussion die Instabilität des privaten Sektors durch die privat dezentralen Investitionsentscheidungen in einem marktwirtschaftlichen System erklären, ist die gegenwärtige Beschäftigungskrise darüber hinaus kein Spezialfall kapitalistischer Dynamik, sondern ihr systemimmanent begründetes wiederkehrendes Ergebnis[25]. — Dies gilt trotz aller, dazu im Gegensatz stehender, offizieller und wissenschaftlicher Bemühungen um regelbindungsähnliche Verfahren im Bereich der Geld-, Lohn-, Fiskal- und Wechselkurspolitik, zumal diese Politiken gerade die offene Flanke im

---

[24] Vgl. F. *Klanberg*, Die empirischen Grundlagen . . ., a.a.O.

[25] Vgl. H. *Baisch* et al., Die Wirtschaftskrise in der BRD, in: Leviathan, Bd. 5 (1977), Heft 2, S. 163 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bereich unternehmerischer Investitionsentscheidungen als sakrosankt ausklammern[26].

Produktionsumstellungen, Nachfrageschwankungen und Anpassungsprozesse im Beschäftigungssystem als Begleiterscheinung marktwirtschaftlicher Entwicklung wirken sich ungleichmäßig auf Arbeitskräftegruppen aus, die nach Alter, Geschlecht, Qualifikation, Dauer der Betriebszugehörigkeit, nationaler Herkunft, regionaler Standortgebundenheit etc. unterschieden sind. Je nach Zusammentreffen von für Lohnhöhe und Beschäftigungsstabilität positiven und negativen Merkmalen entstehen gruppenspezifische Vor- und Nachteile auf dem Arbeitsmarkt.

Für die unterschiedlichen Arbeitskräftegruppen sind die Übergangsmöglichkeiten zwischen den ihnen jeweils nur offenstehenden Teilmärkten beschränkt. Solche Marktzugangsbeschränkungen werden vom Marktsystem selbst erzeugt bzw. verstärkt. Scheinbar systemwidrige Abweichungen erklären sich demnach zu einem Teil als systembedingte Ergebnisse von Marktprozessen. Das soll hier anhand der Diskussion um Arbeitsmarktsegmentierungen beispielhaft erläutert werden.

Dabei kann an H. Geißlers Diagnose der „Benachteiligung des Arbeiters, der in einem Städtchen in Oberhessen trotz gleicher Leistung weniger Geld für seine Arbeit erhält als sein Kollege in der Großstadt“[27] (regionale Dimension), an den von ihm angesprochenen „Geschlechterkonflikt“ (Unterbewertung der Frauenarbeit) sowie an den „Generationenkonflikt“[28] (Dequalifizierung älterer Arbeitnehmer durch Abdrängung in niedrigere Lohngruppen) angeschlossen werden. Nur zielt unsere Analyse auf Begründungszusammenhänge, die Geißler völlig anders bewertet. Allgemein geht es uns um folgende Zusammenhänge: „Es gibt durch Qualifikationen, Standorte, Branchen, Alter, Geschlecht, Rasse usw. erzeugte, zum Teil durch ökonomische Argumente begründbare, zum Teil aber auch auf Vorurteilen und Diskriminierungen beruhende Segmentierungen des Arbeitsmarkts, die die Anzahl der potentiell möglichen Kandidaten für eine offene Stelle drastisch reduzieren[29].“

[26] Vgl. die Literaturangaben ebd. Welch gegensätzliche Modellstrukturen dieser Kontroverse zugrundeliegen (insbesondere Anpassungsregeln, Annahmen über das Nachfrageverhalten und „Say's Law“) analysiert eingehend M. *Morishima,* Walras' Economics, Cambridge usw. 1977, S. 59 ff. und S. 123 ff.

[27] H. *Geißler,* Die Neue Soziale Frage, a.a.O., S. 16.

[28] Ebd., S. 21 ff.

[29] D. *Freiburghaus,* Zentrale Kontroversen der neueren Arbeitsmarkttheorie, in: Arbeitsmarkttheorie und -politik, hrsg. von M. Bolle, Opladen 1976, S. 85. Vgl. demgegenüber auch *Holt,* Ch. und andere, Manpower Policies to Reduce Inflation and Unemployment, in: Manpower Programs in the Policy Mix, hrsg. von L. Ulmann, Baltimore und London 1973, S. 73.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

a) Grundmuster der Arbeitsmarktsegmentierung

Wie dargelegt hat die Arbeitsmarktsegmentierung verschiedene Erscheinungsformen, die sich in ihrer Wirkung auf Arbeitskräftegruppen überlagern können. Die Bedingungen für das Entstehen von Schnittmengen zwischen Elementen, die für die Arbeitsmarktsituation positiv oder nachteilig wirksam sind, können vorläufig nur angedeutet werden, solange spezielle empirische Arbeiten fehlen.

Unsere Hypothese ist, daß zwischen jenen Elementen systematische Verknüpfungen bestehen, die eine Spaltung der Arbeitskräfte in eine Stammbelegschaft und eine Randbelegschaft ergeben. Der Begriff Randbelegschaft ist in der Literatur zwar eingeführt, aber wenig genau. Zur Randbelegschaft gehören nicht nur erwerbstätige Personen, sondern auch solche erwerbsfähige Personen, die wegen betrieblicher Rationalisierungsmaßnahmen (Produktionsumstellungen) und nachfragebedingter Beschäftigungsanpassungen erwerbslos wurden. Die Abgrenzung zwischen Rand- und Stammbelegschaft ist auf der anderen Seite insofern fließend, als Übergangsmöglichkeiten bestehen (Aufstiegsprozesse, Dequalifizierungen).

Die Unterschiede der Kategorien Stamm- und Randbelegschaft sind eng verwandt mit der in der Literatur zur Arbeitsmarktsegmentierung regelmäßig gebrauchten Unterscheidung zwischen primären und sekundären Arbeitsmärkten: Arbeitsplätze und entsprechend die Arbeitskräftenachfrage im primären Bereich erfordern und fördern ein stabiles Arbeitsmarktverhalten, d. h. es werden spezifische Qualifikationen erwartet und/oder durch die innerbetriebliche Ausbildung vermittelt, die Löhne sind relativ hoch, es bestehen systematisch geförderte innerbetriebliche Aufstiegsmöglichkeiten; Arbeitsplätze im sekundären Bereich erfordern und fördern dagegen kein stabiles Arbeitsmarktverhalten, die Fluktuation ist hoch, Löhne und Aufstiegsmöglichkeiten sind relativ gering[30].

Die Unterscheidung zwischen primären und seundären Arbeitsmärkten hängt wiederum eng mit der von betriebsinternen und -externen Arbeitsmärkten zusammen: Im Bereich der primären Arbeitsmärkte werden Mobilitätsprozesse im wesentlichen über den internen Arbeitsmarkt gesteuert; im sekundären Bereich erfolgt die Allokation überwiegend über den externen Arbeitsmarkt[31].

Diese Verfasser diskutieren den Zusammenhang von Arbeitsmarktsegmentierung und Verlauf der Phillipskurve, unterstellen allerdings ein Arbeitsmarktverhalten der Beschäftigten, das zumindest für die uns interessierenden Beschäftigungsgruppen nicht zutrifft.

[30] Vgl. M. *Reich*, D. M. *Gordon*, R. C. *Edwards*, A Theory of Labor Market Segmentation, in: The American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. XIII (1973), S. 359 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Zugehörigkeit von Arbeitskräften zu primären bzw. sekundären Arbeitsmarktsegmenten bestimmt sich nicht allein aus deren Qualifikation, sondern in erheblichem Umfang auch aus betrieblicher Beschäftigungspolitik, die mangels Kenntnis von geeigneteren personalorganisatorischen Kriterien auf teilweise vorurteilsbedingte Erwartungswerte bezüglich der Effizienz bestimmter Arbeitskräftegruppen zurückgreifen muß. Daraus ergeben sich die bekannten Phänomene „statistischer Diskriminierung"[32] älterer, jugendlicher, weiblicher, ausländischer etc. Arbeitskräfte in der Nachfrage seitens der Unternehmer, d. h. speziell auch beim Zugang zu primären Arbeitsmarktsegmenten.

Die Grenze zwischen primären und sekundären Arbeitsmärkten, überwiegend betriebsintern bzw. -extern besetzten Arbeitsplätzen, Rand- und Stammbelegschaften verläuft branchen-, regions-, betriebsgrößen- und betriebstypenspezifisch (Haupt-, Zweigbetriebe) verschieden. Es lassen sich Betriebe mit einer relativ geringen Randbelegschaft ebenso finden wie Betriebe, die kaum eine Stammbelegschaft haben. Letztere sind z. B. aus der regionalökonomischen Diskussion als „verlängerte Werkbänke" oder gar als „Rucksack-Betriebe" bekannt.

Da die Randbelegschaft von Betrieben als Anpassungsmasse (Puffer für die Stammbelegschaft) bei Produktionsumstellungen und Produktnachfrageschwankungen fungiert, sind die sektoralen, regionalen, betriebsgrößen- und betriebstypspezifischen Unterschiede zwischen Arbeitsmarktsegmenten im wesentlichen Erscheinungsformen, die (a) auf dem Hintergrund technologischer Veränderungen des Arbeitseinsatzes bei gleichbleibendem Produktionsprogramm, (b) auf dem Hintergrund von Anpassungen der Arbeitskräftenachfrage bei sich änderndem Produktionsprogramm und (c) auf dem Hintergrund von Anpassungen an globale Nachfrageschwankungen zu interpretieren sind.

b) Begründungen für die Entstehung von Randbelegschaften

Die verschiedenen Theoriestücke zur Erklärung von Arbeitsmarktsegmentierungen, die sich kritisch zur neoklassischen Arbeitsmarkttheorie verhalten, münden in die Diagnose der Existenz von Stamm- und Randbelegschaften ein. Sie lassen sich auch insofern auf einen

[31] Vgl. P. B. *Doeringer* und M. J. *Piore,* Internal Labor Markets and Manpower Analysis, Lexington (Mass.) 1971; D. M. *Gordon,* Theories of Poverty and Underemployment, a.a.O., S. 43 ff.; D. *Freiburghaus* und G. *Schmid,* Theorie der Segmentierung von Arbeitsmärkten, in: Leviathan, Bd. 3 (1975), S. 417 ff.; R. C. *Edwards,* Individual Traits and Organizational Incentives: What Makes a „Good" Worker?, in: The Journal of Human Resources, Vol. XI (1976), S. 51 ff.

[32] Vgl. L. C. *Thurow,* Generating Inequality,. London und Basingstoke 1975, S. 75 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gemeinsamen Nenner bringen, als sie Angehörigen von Randbelegschaften relativ geringe „Jedermann-Qualifikationen“[33] zuschreiben bzw. als Mitglieder von Randbelegschaften solche Arbeitskräfte kennzeichnen, die Arbeitsplätze besetzen, die eben nur Jedermann-Qualifikationen voraussetzen. Die Unterscheidung deutet darauf hin, daß Arbeitsplätze für Jedermann-Qualifikationen nicht nur geschaffen werden, weil auf gering qualifizierte Arbeitskräfte zurückgegriffen werden muß, sondern daß sie auch geschaffen werden, um Lohnkosten gering zu halten und um Beschäftigungsanpassungen unter geringstmöglichem Einsatz von Beschäftigungsfixkosten vornehmen zu können.

Die aus den Arbeitsmarktsegmentierungstheorien bekannten Begründungen für die Spaltung der Arbeitskräfte in Angehörige primärer und sekundärer Arbeitsmärkte und damit letztlich auch in Stamm- und Randbelegschaften umfassen ein Spektrum von Argumenten, die einerseits aus technologischen Entwicklungen, andererseits aus betrieblichen Anpassungsstrategien (in Bezug auf Wechsellagen auf Arbeits- und Produktmärkten) abgeleitet werden[34]. Beide Ableitungen stehen nicht unvermittelt nebeneinander, und zwar z. B. deshalb nicht, weil technologische Entwicklungen auch dem Ziel der Substitution höherqualifizierter Arbeitskräfte durch solche mit Jedermann-Qualifikationen dienen[35].

Für die Begründung eines unternehmerischen Interesses an Jedermann-Qualifikationen und eines damit verbundenen niedrigen Lohnniveaus reicht es aus, auf übliche Kostenminimierungskriterien hinzuweisen. Ein geringes Lohnniveau erklärt auch relative Armut von Arbeitskräften als Funktion der Lohnhöhe, jedoch nicht ohne weiteres den Zusammenhang von niedrigen Löhnen und Instabilität der Beschäftigungsverhältnisse und auch nicht die Existenz und Stabilität der Spaltung der Arbeitskräfte in Angehörige primärer und sekundärer Teilmärkte.

Die fehlenden Begründungen, die gleichzeitig die Herausbildung von Randgruppen erklären, lassen sich aus zwei Argumenten der Diskussion über Arbeitsmarktsegmentierungen herleiten, dem Beschäftigungsfixkostenargument und einem aus der Funktionsweise unternehmensinterner Hierarchien begründeten Argument.

---

[33] B. *Lutz* und W. *Sengenberger*, Arbeitsmarktstrukturen und öffentliche Arbeitsmarktpolitik, Göttingen 1974, S. 57 ff.

[34] Vgl. zu dem technologischen Argument M. J. *Piore*, On the Technological Foundations of Economic Dualism. Working Paper, Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge (Mass.) 1973.

[35] Vgl. G. *Lenhardt*, Qualifikation und Arbeitslosigkeit, in: Leviathan, Bd. 3 (1975), S. 378 ff.; K. *Stone*, The Origins of Job Structures in the Steel Industry, in: R. C. Edwards, M. Reich, D. M. Gordon (Ed.), Labor Market Segmentation, Lexington, Toronto, London 1975, S. 27 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Beschäftigungsfixkostenargument geht davon aus, daß die Besetzung eines Teils der Arbeitsplätze mit relativ hohen Qualifikationsanforderungen den Erwerb betriebsspezifischer Qualifikationen durch die dafür vorgesehenen Arbeitskräfte erfordert und daß die dafür aufzuwendenden Humankapitalinvestitionen von erheblicher Bedeutung sind. Es führt zu der Folgerung, daß die Betriebe bestrebt sein werden, den Ertrag dieser Investition für sich zu behalten, und daß sie daher in Bezug auf Arbeitskräfte mit hoher betrieblicher Humankapitalausstattung an stabilen Beschäftigungsverhältnissen interessiert sind[36]. Dieses Argument führt weiter zu dem Schluß, daß die Betriebe dazu neigen, Lohnkonkurrenz auf diesem Teilmarkt einzuschränken, da die Bereitschaft von Ausbildern und Ausgebildeten zur Teilnahme an innerbetrieblichen Qualifikationsprozessen voraussetzt, daß sie nicht von nachrückenden und aufsteigenden Ausgebildeten im Wege der Lohnkonkurrenz substituiert werden. Die Ausgebildeten werden durch stabile Beschäftigungsverhältnisse und Aufstiegsmöglichkeiten gleichsam belohnt[37], obwohl letztere durchaus begrenzt sind.

Die auf Integration und Stabilisierung einer Stammbelegschaft gerichtete Unternehmenspolitik bedarf wegen der Notwendigkeit von Beschäftigungsanpassungen an veränderte Technologien, veränderte Produktionsprogramme und globale Nachfrageschwankungen der Ergänzung durch eine Politik der Disponibilität und Flexibilität, d. h. durch die Herausbildung einer Randbelegschaft mit Jedermann-Qualifikationen.

Die aus der Funktionsweise unternehmensinterner Hierarchien abgeleitete Argumentation geht ebenfalls davon aus, daß Randbelegschaften als Anpassungsmasse unternehmerischer Risikostrategien bestehen, verzichtet aber auf das Humankapitalargument. Sie unterstellt, daß die Betriebe zum Zweck der Sicherung der Leistungsbereitschaft der Arbeitskräfte einerseits bestimmte Vorkehrungen treffen, um bei einem Teil der Belegschaft Loyalität durch ein betriebsinternes Gratifikations- und Aufstiegssystem zu erzeugen, und andererseits solche, um bei einem disponibel zu haltenden Teil, mit dessen Loyalität wegen des Beschäftigungsrisikos nur begrenzt gerechnet werden kann, gleichwohl eine intensive Leistungsüberwachung zu gewährleisten[38]. Das Argument

[36] Vgl. W. *Sengenberger,* Arbeitsmarktstruktur, Ansätze zu einem Modell des segmentierten Arbeitsmarkts, Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung München, München/Frankfurt 1975, S. 41 ff.

[37] Vgl. L. C. *Thurow,* a.a.O., S. 81 ff.

[38] Vgl. die Literaturhinweise bei *F. Buttler, K. Gerlach, P. Liepmann,* Grundlagen der Regionalökonomie, Reinbek 1977, S. 102 ff. Es geht hier um einen Begründungszusammenhang, in dem die Verbindung zwischen Qualifikation und Stellung in der Betriebshierarchie nur sekundäre Bedeutung hat, wofür auch empirische Belege sprechen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ist geeignet zu erklären, warum Betriebe einerseits Arbeitsmärkte mit Aufstiegsmöglichkeiten und stabilen Beschäftigungsverhältnissen institutionalisieren und andererseits Innovationen durchführen, die die Kontrollierbarkeit der Arbeitsleistung auf eher sekundären Arbeitsmärkten mit geringen Aufstiegsmöglichkeiten und hohen Beschäftigungsrisiken (bei gleichzeitiger Dequalifizierung[39] eines Teils der Arbeitskräfte) ermöglichen. Begründung: Die im Zusammenhang des Humankapitalarguments technologisch bedingt erscheinende Qualifikationsanforderung von Arbeitsplätzen und die davon abhängende Stellung in der Betriebshierarchie wird dahingehend umgedeutet, daß sie als spezifische unternehmenspolitische Instrumentvariable angesehen wird.

c) Randbelegschaft und Armut

Die voranstehende Analyse führt zu dem Ergebnis, daß Betriebe Arbeitsplätze für „Jedermann-Qualifikationen" anbieten, die bei betrieblichen Anpassungen an unumgängliche Nachfrageschwankungen u. dgl. besetzt und wieder frei gemacht werden können, ohne daß hohe Fixkosten der Beschäftigung anfallen; diese Arbeitsplätze sind nur lose über Aufstiegsmöglichkeiten mit denen verbunden, die von der Stammbelegschaft eingenommen werden; die Lohnkosten schließlich sind relativ gering. Für die betroffenen Arbeitskräfte ergibt sich hieraus: die Ausübung von Tätigkeiten, für die nur geringe Qualifikationen gefordert werden und in denen auch nur eine geringe Weiterqualifizierung erfolgt; Instabilität des Beschäftigungsverhältnisses, fehlende Aufstiegsmöglichkeiten und niedrige Einkommen.

Unserer These zufolge rekrutiert sich ein beträchtlicher Teil der Armen aus diesen Arbeitskräften, wobei das Rekrutierungsmuster gruppenspezifische Züge aufweisen dürfte. Erfaßt werden vermutlich vor allem Erwerbspersonen mit Alternativrollen, die ein Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt bzw. ein verspätetes Eintreten in denselben erleichtern, wobei der Übergang zwischen Erwerbstätigkeit einerseits sowie Familie, Schule, (vorzeitiger) Altersversorgung oder Rückkehr in das Herkunftsland ausländischer Arbeitskräfte[40] andererseits gesellschaftlich akzeptabel erscheint.

Diese Argumentation ist nur scheinbar zirkulär: Das vorausgesetzte instabile Erwerbsverhalten der Arbeitskräfte mit Alternativrollen ist auch Ergebnis der betrieblichen Beschäftigungspolitik. Hervorzuheben

[39] Vgl. G. *Lenhardt*, a.a.O.

[40] Da bei dieser Beschäftigungsgruppe der Verlust des Arbeitsplatzes ohne kurzfristige Wiederbeschäftigungsmöglichkeit und stärker noch die Inanspruchnahme von Sozialhilfe als Abschiebungsgründe gelten, wird auf sie nicht näher eingegangen. Vgl. auch J. *Münstermann*, K. *Schacht* und M. *Young*, a.a.O., S. 30.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ist allerdings, daß insbesondere die Stabilität der Beschäftigung und die höhere Entlohnung der Stammbelegschaft die Konzentration von Beschäftigungsrisiken und eine geringere Entlohnung bei der Randbelegschaft voraussetzen.

Die oben bereits angeführte These der NSF: „Mächtig sind Kapitaleigner und Arbeiter zusammen", ist somit dahingehend neu zu formulieren, daß konvergierende Interessen der Kapitaleigner und Arbeiter nur für die Stammbelegschaft unterstellt werden können[41]. Immerhin bedeutet die Spaltung der Beschäftigten eine Schwächung ihrer Position auf dem Arbeitsmarkt insgesamt. Arbeitsmarktspaltungen in kapitalistischen Systemen und die damit einhergehenden Dimensionen der Armut sind somit nicht ohne Rückgriff auf das Kapitalverwertungsinteresse und damit auf den Konflikt zwischen Kapital und Arbeit zutreffend interpretierbar[42].

4. Arbeitsmarkt und Armut: Probleme der empirischen Überprüfung und vorläufige Belege

a) Vorbemerkung

Welche Schwierigkeiten bei der Erfassung von Niveau und Struktur der privaten Armut auftreten, wurde bereits ausgeführt. Dabei handelte es sich lediglich um Erscheinungsformen, um Maß- und Meßprobleme des Sozialhilfebedarfs und der Einkommenssituation von Haushalten, nachdem die von uns hervorgehobenen Ursachen privater (Einkommens-)Armut, die Stellung von Randbelegschaften am Arbeitsmarkt und im betrieblichen Produktionsprozeß, wirksam geworden sind.

Ungleich schwieriger ist die empirische Überprüfung dieser Ursachen selbst: (a) Es fehlen erstens differenzierte Statistiken der Erwerbstätigkeit, die sowohl Merkmale des Angebots an Arbeitskräften als auch an Arbeitsplätzen (i. S. des skizzierten Erklärungsansatzes gespaltener Arbeitsmärkte und der Spaltung der Beschäftigten) enthalten und somit die Entstehung sowie Entwicklung der Einkommen bestimmter Gruppen aus der Randbelegschaft gegenüber denjenigen anderer Arbeitskräfte belegen; (b) es fehlen zweitens Angaben über die Relation dieser Einkommen zu dem — wie auch immer festgelegten — Bedarf der betroffenen Ein- und Mehrpersonen-Haushalte für den Reproduktionsprozeß; (c) es müßte drittens vorausgesetzt werden können, daß

[41] Vgl. hierzu Belege bei R. *Dombois*, Massenentlassungen bei VW: Individualisierung der Krise, in: Leviathan, 4/1976, S. 455 ff.

[42] S. auch M. *Reich*, D. M. *Gordon*, R. C. *Edwards*, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich derartige Daten über den Arbeitsmarkt, Produktions- und Reproduktionsprozeß methodisch befriedigend verknüpfen lassen; und (d) es wäre schließlich zu fordern, daß diese Daten für längere Perioden vorliegen: „. . . to measure the continuity of poverty throughout life time or its persistence across generations . . ."[43].

Diese Punkte mögen verdeutlichen, daß der theoretische Rahmen unseres Erklärungsansatzes weiter greift, als eine empirische Analyse einlösen kann, daß die folgenden Ausführungen also allenfalls vorläufige und exemplarische Belege liefern können, die wenigstens die Bedeutung einer u. E. wichtigen Forschungsprogrammatik erkennen lassen.

b) Gruppierungen der Sozialhilfeempfänger

Die jüngste Statistik der Sozialhilfeempfänger[44] scheint unsere Folgerung zu stützen, daß vor allem Erwerbstätigengruppen mit Alternativrollen einkommensarm sind bzw. es werden können: Der Frauenanteil insgesamt beträgt rund 62 v. H.; die Altersgruppen unter 21 und über 60 Jahren sind überproportional zu ihrem Anteil an der Bevölkerung vertreten; unter den Haushalten haben solche mit nur einer Person einen Anteil von 63 v. H.; 1974 - 1975 stieg besonders der Anteil der Haushalte mit einem Vorstand, der jünger als 21 Jahre war, daneben aber auch der Anteil der Ehepaare und Elternteile mit Kindern. Ursache der Hilfegewährung ist überwiegend das unzureichende Einkommen gegenüber besonderen Anlässen wie Krankheit, Tod oder Ausfall des Ernährers. 1970 - 1975 übertraf der Zuwachs der „laufenden Hilfe für den Lebensunterhalt" auch bei weitem den der „Hilfe in besonderen Lebenslagen". — Betroffen sind demnach vor allem Jugendliche, Frauen, ältere Personen, einkommensschwache Gruppen also, für die Alternativrollen bestehen. Daneben sind es Ehepaare und Elternteile mit Kindern, von denen hier nur vermutet werden kann, daß die Zahl der Einkommensbezieher, die Haushaltsgröße sowie Einkommenshöhe und -quellen auf im einzelnen nicht nachvollziehbare Weise dazu beitragen, daß sie als Haushalte zu sozialhilfeberechtigten Armen gehören[45]; immerhin gibt es einige empirische Befunde zur allgemeinen Eingrenzung der hier in Frage kommenden Personen.

---

[43] Vgl. A. B. *Atkinson,* a.a.O., S. 201.

[44] Sozialhilfeempfänger 1975, a.a.O.

[45] Den Zusammenhang zwischen „low-wage workers" und „working poor" untersuchen für die USA eingehend B. *Bluestone,* W. M. *Murphy* und M. *Stevenson,* Low Wages And The Working Poor, Ann Arbor (Mich.) 1973, S. 34 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) Beschäftigungsmöglichkeiten und -risiken, finanzielle und soziale Belastungen

Empirische Verlaufsuntersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung[46] liefern Hinweise für die Stellung der genannten Gruppen am Arbeitsmarkt und im betrieblichen Produktionsprozeß (Stabilität der Beschäftigung, betriebliche Qualifizierung, Selektion für Aufstiegsprozesse u. dgl.). Die Ergebnisse dieser Studien können hier nur skizziert werden; sie erklären nur ansatzweise — wie die Autoren auch hervorheben — die komplexen Wirkungszusammenhänge zwischen Arbeitsmarkt, Produktions- und Reproduktionsprozeß. Auf diese Studien wird insbesondere deshalb eingegangen, weil sie die Konzentration von Beschäftigungsrisiken und sonstigen Belastungen in einer krisenhaften (und -gefährdeten) Wirtschaft vor allem auch bei Gruppen mit Alternativrollen belegen; auf weitere Untersuchungen, die nicht vorrangig Arbeitslose betreffen, wird jeweils hingewiesen.

(1) Die Selektion *Jugendlicher* bei der Arbeitslosigkeit erfolgt allgemein nach formalen Qualifikationskriterien[47]. Beim (ersten oder zweiten) Übergang vom Bildungs- ins Beschäftigungssystem sind überproportional zu Gleichaltrigen der Bevölkerung betroffen: Schulabgänger ohne Hauptschulabschluß; Jugendliche ohne oder mit abgebrochener Berufsausbildung und mit vorheriger Erwerbstätigkeit; weibliche Jugendliche mit abgeschlossener Berufsausbildung; Jugendliche mit abgeschlossener oder abgebrochener Berufsausbildung aus Kleinbetrieben; Jugendliche, die vorher Arbeiter waren; jugendliche Ausgebildete oder Beschäftigte bestimmter Branchen; und nach der biographischen Herkunft: Jugendliche aus Arbeiterfamilien (vor allem von un- und angelernten Arbeitern) und aus kinderreichen Familien.

Folgende Jugendliche, die bereits erwerbstätig waren, sind überdurchschnittlich zu allen Arbeitslosen ohne Beschäftigung: Jugendliche ohne abgeschlossene Berufsausbildung; un- und angelernte Arbeiter; solche aus Kleinbetrieben, bestimmten Branchen und Regionen mit generell hoher Arbeitslosigkeit; schließlich Jugendliche mit vorher kurzer Betriebszugehörigkeit, häufigem Arbeitsplatzwechsel und ein- oder mehrmaliger Arbeitslosigkeit (Zugangs-Abgangs-Kreislauf)[48].

[46] Vgl. Chr. *Brinkmann* und K. *Schober-Gottwald,* Zur beruflichen Wiedereingliederung von Arbeitslosen während der Rezession 1974/75, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 9. Jg. (1976), S. 91 ff.; Chr. *Brinkmann,* Finanzielle und psycho-soziale Belastungen während der Arbeitslosigkeit, ebd., 9. Jg. (1976), S. 397 ff.; K. *Schober-Gottwald,* Der Weg in die Arbeitslosigkeit: Berufliche und soziale Herkunft von jugendlichen Arbeitslosen, ebd., 10. Jg. (1977), S. 143 ff.; Chr. *Brinkmann,* Arbeitslosigkeit und Mobilität, ebd., 10. Jg. (1977), S. 201 ff.

[47] Vgl. hierzu und zum folgenden K. *Schober-Gottwald,* Der Weg ..., insbes. S. 162 f.; Chr. *Brinkmann* und K. *Schober-Gottwald,* Zur beruflichen ..., a.a.O., S. 104 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Formale Qualifikationskriterien, soziale Herkunft, Ausbildungsstellenmangel oder erhöhte Ausbildungsanforderungen bzw. nicht verwertbare Berufsausbildung, Branchen- und Betriebszugehörigkeit usw. führen demnach dazu, daß für einen Teil der Jugendlichen, auch altersspezifisch bedingt, der Eintritt in das Erwerbsleben oder die Eingliederung in ein stabiles Beschäftigungsverhältnis erheblich erschwert werden[49]; diese Jugendlichen können somit (zunächst) nicht Merkmale erwerben, die für die Selektion, betriebsinterne Qualifizierung und den Aufstieg in Stammbelegschaften gefordert werden[50].

(2) Die Studie über die Wiedereingliederung von Arbeitslosen kommt u. a. zu folgenden Ergebnissen[51]:

Die höhere Arbeitslosenquote der *Frauen* läßt sich teilweise auf eine geringere Ausbildung[52], aber eben auch auf das ihnen vor allem nur offenstehende Arbeitsplatzangebot mit niedrigen Qualifikationsanforderungen und fehlenden betrieblichen Qualifizierungs- und Aufstiegsmöglichkeiten sowie geringer Entlohnung zurückzuführen[53]; sie wäre ohne die Alternativrolle „Hausfrauentätigkeit" (dauerndes oder vorübergehendes Ausscheiden aus der Erwerbstätigkeit[54]) größer; der

[48] Vgl. zur Wiedereingliederungsquote auch Chr. *Brinkmann*, Arbeitslosigkeit . .., a.a.O., S. 219.

[49] Vgl. auch die Belege bei G. *Lenhardt*, Jugendarbeitslosigkeit und Berufsbildungspolitik, in: Leviathan, Jg. 3 (1975), S. 594 ff.; W. *Böcker*, Th. *Olk* und H.-U. *Otto*, Jugendarbeitslosigkeit: Reaktionen und Perspektiven der Sozialarbeit — Lebens- und Arbeitssituation Jugendlicher in der gegenwärtigen Krise, in: Neue Praxis 2/1976, S. 124 ff.

[50] Jugendliche, die in Großbetrieben beschäftigt sind, haben demgegenüber wahrscheinlich höhere Chancen. Vgl. F. *Buttler*, K. *Gerlach* und P. *Liepmann*, Messung und Interpretation betriebsinterner Arbeitsmarktbewegungen — Ein empirischer Beitrag zur nicht-marktgesteuerten Allokation von Arbeitskräften, in: W. *Sengenberger* (Hrsg.), Der gespaltene Arbeitsmarkt. Zum Problem der Arbeitsmarktsegmentation — Beiträge aus USA, Frankreich, Italien und der Bundesrepublik Deutschland, Campus Verlag Frankfurt/Main, 1978.

[51] Vgl. Chr. *Brinkmann* und K. *Schober-Gottwald*, Zur beruflichen . .., a.a.O., insbes. S. 113 ff.

[52] Vgl. auch H. *Hofbauer*, Ausbildungs- und Qualifikationsstruktur der erwerbstätigen Frauen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 23. Jg. (1972), S. 700 ff.; G. *Bäcker*, Zum Problem des Bildungsdefizits von Frauen in der Bundesrepublik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 3/1976, S. 173 ff.

[53] Zur geschlechtsspezifisch selektiven Besetzung von unteren Lohn- und Gehaltsgruppen sowie zu den Aufstiegsmöglichkeiten in Großbetrieben vgl. auch F. *Buttler*, K. *Gerlach* und P. *Liepmann*, Messung und Interpretation betriebsinterner Arbeitsmarktbewegungen . .., a.a.O. Vgl. auch H. *Pross*, Gleichberechtigung im Beruf — Eine Untersuchung mit 7000 Arbeitnehmerinnen in der EWG, Frankfurt/M. 1973, S. 21: „Alles in allem befinden sich also *mindestens* drei Viertel der untersuchten Europäerinnen, Angestellte ebenso wie Arbeiterinnen, an der Basis der Arbeitshierarchien."

[54] Vgl. auch Unterbrechung und Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit von Frauen — Ergebnis der Mikrozensus-Zusatzbefragung im Juli 1974, in:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übergang in die „stillen Reserven" des Arbeitsmarktes dürfte bei der Hälfte der Betroffenen nicht freiwillig erfolgen, sondern Folge eines geschlechtsspezifisch selektiven Verdrängungsprozesses sein[55].

Facharbeiter weisen vergleichsweise eine höhere Wiedereingliederungschance auf als *un-* bzw. *angelernte Arbeiter* (ein ähnliches Wiedereingliederungsmuster besteht zwischen Angestellten in höheren und leitenden Positionen einerseits sowie *Angestellten in niedrigeren Gehaltsgruppen* andererseits). Die Wiedereingliederung un- und angelernter Arbeiter erfolgt ganz überwiegend auch wieder in Leistungsgruppen für un- und angelernte Tätigkeiten, was die Autoren — i. S. unserer These — „als ... Anhaltspunkt dafür werten, daß sich un- bzw. angelernte Arbeiter, die von konjunktureller Arbeitslosigkeit stark betroffen sind, weitgehend auf von anderen Bereichen abgeschotteten ‚segmentierten' Arbeitsmärkten bewegen"[56].

Inwiefern un- bzw. angelernte Arbeitskräfte nicht nur vorübergehend, sondern auch langfristig sozialhilfeberechtigte Arme werden, dürfte davon abhängen, ob sie von wiederholter und längerer Arbeitslosigkeit, beruflichem Abstieg, Qualifikations- und Einkommensverlust, d. h. von horizontalen und vertikalen Veränderungen der Stellung am externen und internen Arbeitsmarkt betroffen sind, ob sich also Belastungen *während und nach* der Arbeitslosigkeit bei denselben Beschäftigten häufen und perpetuieren. Das Risiko der „Qualifikations-

Wirtschaft und Statistik 4/1976, S. 236 ff.: Rund jede zweite über 35jährige Frau hatte ihre Berufstätigkeit wenigstens einmal für mehr als 12 Monate unterbrochen; der Anteil nimmt bei den über 40 - 45jährigen zu; für rd. zwei Drittel der erneut erwerbstätigen Frauen überwogen finanzielle Motive (zu geringer Verdienst oder Tod des Ehemanns).

[55] Aus der umfangreichen Literatur zur Frauenerwerbstätigkeit sei noch hingewiesen auf: Bericht der Bundesregierung über die Situation der Frauen in Beruf, Familie und Gesellschaft (Frauenenquête), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, BT-Drucksache V/909 (14. 9. 1966); F. *Weltz,* Bestimmungsgrößen der Frauenerwerbstätigkeit, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/1971; R. *Skiba,* Volkswirtschaftliche Dimensionen der Frauenarbeit, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 23. Jg. (1972), S. 693 ff. (zur Erwerbsquote und den Einkommensanteilen S. 698 ff.); H. *Friedrich,* L. *Lappe,* J. *Schwinghammer,* J. *Wegehaupt-Schneider,* Frauenarbeit und technischer Wandel, Studie des SOFI Göttingen, im Auftrag des RKW, Frankfurt/M. 1973; als neuere gedrängte Zusammenfassung verschiedener Aspekte der Frauenerwerbstätigkeit s. Frauen und Arbeitsmarkt — Ausgewählte Aspekte der Frauenerwerbstätigkeit, Quintessenzen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 4, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg 1976.

[56] Vgl. Chr. *Brinkmann* und K. *Schober-Gottwald,* Zur beruflichen ..., a.a.O., S. 116; zur „Polarisierung der beruflichen Chancen der Arbeitslosen" generell vgl. auch Chr. *Brinkmann,* Arbeitslosigkeit ..., a.a.O., S. 219. Weitere Belege für den Zugangs-Abgangs-Kreislauf der Randbelegschaft und die Abschirmung der Stammbelegschaft in Großbetrieben enthalten F. *Buttler,* K. *Gerlach* und P. *Liepmann,* Messung und Interpretation betriebsinterner Arbeitsmarktbewegungen ..., a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vernichtung" ist besonders bei Arbeitslosen ohne „vollwertigen beruflichen Abschluß" bzw. mit ausschließlich „betriebsspezifischer Anlernung" groß[57]. — Die Vermutung liegt also nahe, daß die soziale Auslese nach dem Herkunftsmilieu und gerade auch nach formalen Qualifikationskriterien (hier vor allem Verdrängung vom Ausbildungsstellenmarkt, Nicht-Verwertbarkeit eines erlernten Berufes, Ausbildungsabbrecher), die w. o. für jugendliche Arbeitslose festgestellt wurde, Berufskarrieren zur Folge haben, die zum Status arbeitender Armer in Randbelegschaften hinführen; hierfür prädestiniert im übrigen eine hohe Fluktuation mit der eben skizzierten, nach unten gerichteten „unreziproken Mobilität" im Zugangs-Abgangs-Kreislauf, d. h. die zunehmende Eingeschlossenheit in die Arbeitssituation der „dead end types of work"[58].

Kündigungsschutz und Übergang in die Altersversorgung tragen dazu bei, daß die Arbeitslosenquote *älterer Arbeitskräfte*[59] nur leicht über dem Durchschnitt liegt; allerdings sind ihre Wiedereingliederungschancen „außerordentlich schlecht", insbesondere bei den knapp 60jährigen[60]; es handelt sich beim Übergang in die Altersversorgung ebenfalls um eine „nicht reziproke Mobilitätsform", da den Betroffenen die altersspezifischen Einstellungssperren bekannt sind und altersgerechte Arbeitsplätze fehlen[61]. Diese Befunde sollen ergänzt werden. Ältere Arbeitskräfte sind weiterhin bei betriebsinternen Aufstiegsprozessen unterrepräsentiert[62]; sie werden durch die vielfach beobachtete Polarisierung der Leistungsanforderungen (statistische Diskriminierung nach der physisch-psychischen Leistungsfähigkeit)[63] häufig auf Arbeits-

[57] Vgl. Chr. *Brinkmann,* Arbeitslosigkeit . . ., insbes. S. 218 ff.

[58] Vgl. N. *Bosanquet* und P. B. *Doeringer,* Is There A Dual Labor Market in Great Britain?, in: Economic Journal, Vol. 83 (1973), S. 422. S. auch F. *Weltz,* Betriebliche Beschäftigungspolitik, a.a.O., S. 15.

[59] Vgl. Chr. *Brinkmann* und K. *Schober-Gottwald,* Zur beruflichen . . ., a.a.O., S. 114 ff.

[60] Ein relativ geringes Entlassungsrisiko, aber Einstellungssperren für diese Altersgruppe in Großbetrieben wird auch in F. *Buttler,* K. *Gerlach,* P. *Liepmann* (-, Messung und Interpretation betriebsinterner Arbeitsmarktbewegungen . . ., a.a.O.) festgestellt.

[61] Zum letzteren vgl. auch H.-J. *Pohl,* Humanisierung der Arbeit für ältere Arbeitnehmer, in: Soziale Welt, Bd. XXVII (1976), S. 278 ff.; ders., Die älteren Arbeitnehmer als soziale Randgruppe, in: WSI-Mitteilungen, 4/1976, S. 197 ff.

[62] Vgl. F. *Buttler,* K. *Gerlach* und P. *Liepmann,* Messung und Interpretation betriebsinterner Arbeitsmarktbewegungen . . ., a.a.O.

[63] Zum angeblichen Leistungsdefizit älterer Arbeitskräfte vgl. Die Lebenslage älterer Menschen in der Bundesrepublik Deutschland — Analyse der Mängel und Vorschläge zur Verbesserung, WSI-Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung, Nr. 31, Köln 1975, S. 11 ff. So auch F. *Böhle* und N. *Altmann,* Industrielle Arbeit und soziale Sicherheit — Eine Studie über Risiken im Arbeitsprozeß und auf dem Arbeitsmarkt, Frankfurt/M. 1972, S. 26 ff., 41 ff. und 98 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

plätze mit geringeren Qualifikationsanforderungen (Dequalifizierung)[64] und geringeren Einkommen[65] umgesetzt. — Ältere Arbeitskräfte werden also — wenn überhaupt — vor allem für die Randbelegschaft rekrutiert bzw. in diese aus der Stammbelegschaft umgesetzt; auch diesbezüglich ist eine „nicht reziproke Mobilität" festzustellen.

(3) Einige Ergebnisse der Studie über finanzielle und psycho-soziale Belastungen während der Arbeitslosigkeit sollen unsere Zusammenstellung vorläufiger empirischer Belege des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung abschließen[66]. Relativ niedrige Belastungen in beiderlei Hinsicht wurden ermittelt: für verheiratete Frauen mit voll erwerbsfähigem Ehemann (ein Drittel aller Arbeitslosen); aus der Erwerbstätigkeit ganz ausscheidende Frauen, die auch bei verbesserter Arbeitsmarktsituation nicht wieder arbeiten wollen (5 v. H. der erfaßten arbeitslosen Frauen); in die Altersversorgung übergehende Personen (8 v. H. aller Arbeitslosen). Demgegenüber starke Belastungen haben: männliche und alleinstehende (insbesondere verwitwete, geschiedene, getrennt lebende) Arbeitslose; wiederholt und langfristig Arbeitslose sowie solche ohne Berufsausbildung *und* ohne Hauptschulabschluß.

Wiederum ist festzuhalten, daß eine geringe formale Qualifikation, Beschäftigungsrisiken sowie finanzielle und psycho-soziale Belastungen zusammen auftreten, Berufskarrieren und potentielle Armut also durch Herkunftsmilieu, schulische und berufliche Ausbildung sehr früh festgelegt werden. Unter bestimmten Voraussetzungen sind Alternativrollen — zumindest zeitweilig, wie die Studie hervorhebt — auch ein Schutz vor finanziellen und psycho-sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit. Als Einschränkungen hierzu werden allerdings genannt: Jugendliche Arbeitslose wurden ihrer besonderen Lage wegen in dieser Studie nicht berücksichtigt, — die Statistik der Sozialhilfeempfänger läßt darauf schließen, daß in dieser Gruppe die Belastung relativ hoch sein dürfte.

Immerhin gaben 80 v. H. aller Befragten an, sie seien finanziell belastet und hätten persönliche Ausgaben einschränken sowie Anschaffungen aufschieben müssen[67]. Arbeitslose benötigen mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit auch in stärkerem Ausmaß Sozialhilfe, da bei ihnen die finanziellen Belastungen „besonders hoch" sind.

---

[64] Vgl. H.-J. *Pohl*, Die älteren Arbeitnehmer ..., a.a.O.; H. W. *Hetzeler* und G. *Brandenburg*, Berufserfahrung und Alter in der industriellen Arbeitswelt, in: Soziale Welt, Jg. 20/21 (1970/71), S. 187.

[65] Zusammenfassend hierzu vgl. Die Lebenslage älterer Menschen, a.a.O., S. 58 ff.

[66] Chr. *Brinkmann*, Finanzielle ..., a.a.O., insbes. S. 412 f.

[67] Vgl. allerdings die Anm. zur Studie Esterlins w. o.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(4) Um den naheliegenden Einwand wenigstens zu relativieren, die Alternativrolle des Übergangs in die Altersversorgung führe eben deshalb nicht zu starken Belastungen, weil es ja ausreiche, etwa in der ersten Lebenshälfte genügend zu verdienen, sei angemerkt: Männer in der Angestellten- und Arbeiterrentenversicherung erhalten nur etwa zu 50 bis 60 v. H. aller Fälle Renten für 40 und mehr Versicherungsjahre. „Das heißt, daß die relativ niedrigen Alterseinkommen durch Gegebenheiten bedingt sind, die in der Phase des Arbeitslebens zu suchen sind[68]." Der Anteil der Frauen mit über 40 Versicherungsjahren ist in der Angestellten- und Arbeiterrentenversicherung wesentlich kleiner. Bei 35 bis 40 Versicherungsjahren betrug 1975 das durchschnittliche Altersruhegeld in der Arbeiterrentenversicherung DM 769,— bei den Männern und DM 553,— bei den Frauen, in der Angestelltenversicherung entsprechend DM 1118,— und DM 818,—[69]. — Störungen bzw. Unterbrechungen im Arbeitsleben mit entsprechend niedrigen Renteneinkommen scheinen sich also bei knapp der Hälfte aller Männer, aber mehr als der Hälfte aller Frauen, über das Erwerbsleben hinweg zu kumulieren.

Bei den IAB-Studien handelt es sich um Verlaufsuntersuchungen von Arbeitslosen 1974 - 75, bei den meisten der anderen angeführten Arbeiten um Querschnittsanalysen mit unterschiedlicher Repräsentativität, insgesamt also nicht um Aussagen über die langfristige Entwicklung und Persistenz privater Armut. In diesem Zusammenhang liefern Bujard und Lange jedoch einige Belege für die von ihnen untersuchten einkommensarmen alten Menschen, die Sozialhilfeempfänger sind. Sie ermittelten, daß „Teile der heutigen Sozialhilfeempfänger bereits in früheren Jahren Sozialhilfe in Anspruch nehmen mußten, da sie nahezu gleichbleibend am untersten Ende der Einkommensskala verharrten und diesen Status mit den Begleiterscheinungen ins Alter transferierten"[70]. Defizitäre Startchancen hinsichtlich des Schulabschlusses, der Berufsausbildung sowie der sozialen Herkunft bestanden nicht nur für den Sozialhilfeempfänger selbst, sondern meist auch für seinen Ehepartner.

Die Autoren schließen hieraus u. a. auf eine Primärdetermination von Armut durch Schichtfixierung[71]. Atkinson nimmt unter der gleichen

---

[68] Vgl. E. *Liefmann-Keil,* Gegenwart und Zukunft der sozialen Altersvorsorge, Göttingen 1967, S. 50; die Größenordnungen haben sich nicht verändert: vgl. U. *Fink,* a.a.O., S. 290.

[69] Die erwerbstätigen Frauen, Hrsg.: Europäischer Gewerkschaftsbund, Brüssel 1976, S. 94 f.

[70] O. *Bujard* und U. *Lange,* a.a.O., S. 211.

[71] S. auch G. *Naegele,* Formen der Armut im Alter, in: Soziale Welt, Bd. 26 (1975), S. 290: „Als wichtigstes Ergebnis ist zu nennen, daß sich die soziale Problematik des Alters in einer geschichteten Gesellschaft unterschiedlich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fragestellung eine Phaseneinteilung auf, die Rowntree in einer Armutsstudie 1899 belegte: „... that ‚the life of a labourer is marked by five alternating periods of want and comparative plenty'. The periods of want were those of childhood, when he himself had children and when he was too old to work"[72]. Es wäre also zu fragen, ob jeweils für dieselben Personen in diesen Phasen des Lebenszyklus Armut gleichsam zur normalen Lebensperspektive gehört[73].

(5) Ohne die angeführten Belege überinterpretieren zu wollen, liefern diese u. E. deutliche Hinweise dafür, unter welchen Bedingungen, wie und bei welchen Gruppen Armut von dem Herkunftsmilieu, der schulischen, beruflichen und betriebsinternen Ausbildung sowie von der Berufskarriere abhängig ist. Untersucht man die Ursachen der Armut auf dem Hintergrund des im vorliegenden Beitrags skizzierten Erklärungsansatzes, gibt man sich also nicht — wie in der NSF — mit der Betrachtung der Erscheinungsformen der Armut zufrieden, so könnte jener von Chr. v. Ferber angesprochene „lästige ungelöste Rest", eben „ein Kerngebiet des Sozialpolitischen", u. E. aufgearbeitet werden. Das entspräche im übrigen dann auch eher der deutschen Armutsdiskussion *vor* der NSF[74].

manifestiert, d. h., daß Angehörige höherer sozialer Schichten (Maß für die Schichten sind bei Naegele Einkommensklassen, d. Verf.) in der Regel bessere Möglichkeiten haben, ihr Altersschicksal zu meistern."

[72] Vgl. A. B. *Atkinson*, a.a.O., S. 199.

[73] „Was the old age pensioner in poverty in 1960 also unemployed in 1936; and did he grow up in a low wage family of 1899?"; ebd., S. 201.

[74] Vgl. zusammenfassend hierzu B. *Scharf*, a.a.O., S. 45.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alte und neue soziale Fragen — zu ihren begrifflichen, historischen zeitanalytischen und systematischen Zusammenhängen

Von *Werner Wilhelm Engelhardt*, Köln

I. Einführung in die Thematik

1. Zum Begriff der sozialen Frage

Nach einer Definition des Begriffs der „sozialen Frage" aus dem vorigen Jahrhundert handelt es sich bei ihr um „den zum Bewußtsein gekommenen Widerspruch der volkswirtschaftlichen Entwicklung mit dem als Ideal vorschwebenden und im politischen Leben sich verwirklichenden gesellschaftlichen Entwicklungsprozeß der Freiheit und Gleichheit"[1]. Im Festhalten am Singular des Begriffs, der als terminus technicus „question sociale" zuerst im Französischen auftrat, und in der Akzeptierung des platonischen Ansatzes einer Orientierung an „idealer Gesellschaft" heißt es noch neuerdings, die soziale Frage sei „das Ergebnis der Nichtübereinstimmung von sozialer Idee und vorgefundener Wirklichkeit"[2] oder doch „eine bedeutende Diskrepanz zwischen sozialen Standards und sozialen Abläufen"[3], die sich letztlich aus einer subjektiven Wertung und einer objektiven Feststellung erklärt[4].

An solchen Begriffsbestimmungen ist — ungeachtet vorhandener Mängel — fruchtbar die bewußte Anknüpfung an Einzelzielen und

[1] H. *v. Scheel*, Die Theorie der sozialen Frage, Jena 1871, S. 16.

[2] A. *Müßiggang*, Die soziale Frage in der historischen Schule der deutschen Nationalökonomie, Tübingen 1968, S. 4.

[3] So *Bellebaum* und *Braun* im Anschluß an *Merton*. Vgl. R. K. *Merton*, Social Problems and Sociological Theory, in: R. K. Merton / R. A. Nisbet (ed.), Contemporary Social Problems, 3. Aufl., New York 1971, S. 799; A. *Bellebaum* / H. *Braun*, Soziale Probleme: Ansätze einer sozialwissenschaftlichen Perspektive, in: Dies. (Hrsg.), Reader Soziale Probleme I: Empirische Befunde, Frankfurt/M. u. New York 1974, S. 1.

[4] Die Zusammensetzung jedes sozialen Problems aus einem objektiven Zustand und einer subjektiven Definition betonen zuerst R. *Fuller* u. R. R. *Myers*, The Natural History of a Social Problem, in: American Sociological Review, 6. Bd. 1941, S. 320. Vgl. dazu und zu sehr unterschiedlichen Erklärungsversuchen des Explanandums „soziale Probleme" in der Soziologie seither, d. h. darüber, was zu einem Zeitpunkt als soziales Problem gilt, G. *Albrecht*, Vorüberlegungen zu einer „Theorie sozialer Probleme", in: Ch. v. Ferber u. F. X. Kaufmann (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik, Sonderheft 19/1977 der Kölner Z. f. Soziol. u. Sozialpsych., S. 143 - 185 u. hier S. 146.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mittelrelationen vorausgehende Vorverständnisse des politischen Lebens und insbesondere an Ideen, Wertvorstellungen, Utopien[5], die stärker verbreitet waren und sind als es oft zunächst den Anschein hat. Nicht nur heutige „aktive" Sozialpolitik (Widmaier), sondern auch bereits die „reaktive" Sozialpolitik (Sanmann) des vorigen Jahrhunderts ist durch derartige Vorverständnisse geleitet[6]. Fruchtbar ist die Anknüpfung sozialer Fragen an Vorverständnisse dabei nicht zuletzt wegen der Fruchtbarkeit utopischer Einfälle für die Praxis und deren schrittweise Veränderung. „Es ist die delikate Balance zwischen konservativem Realitätsbewußtsein und der Fähigkeit zu utopischem Denken und Handeln, die eine politische Organisation fähig macht zu überleben. Ein Defizit auf einem der beiden Pole verurteilt sie früher oder später zur Machtlosigkeit"[7].

Die Ideen, Wertvorstellungen, Utopien usw. dürfen freilich, um fruchtbar zu sein, nicht im Sinne von Platons Ideenlehre oder ähnlicher Philosopheme als unverrückbare und unerreichbare Anknüpfungspunkte philosophisch letzter Art[8], sondern sie müssen als zumindest teilrealisierbare historisch letzte Gegebenheiten von Einzelpersonen interpretiert werden. Für sie gilt aber zusätzlich, daß sie meist auch Wirkungen unbeabsichtigter Art auslösen — darunter Neben- und Spätwirkungen —, die oft gleichrangig mit den Intentionen über Ziele und Mittel beachtenswert sind.

In solcher Weise gebildete Begriffe erscheinen dem Verfasser zweckmäßiger als solche, die tunlichst unter Ausklammerung sozialpolitischer Handlungen allein durch Bezug auf gesellschaftliche Verhältnisse oder auch nur durch Aufzeigen von Diskrepanzen zwischen technischen Standards und faktischen Abläufen gebildet werden. Entscheidend für diese Beurteilung ist dabei die Tatsache, daß zahlreiche demokratische, sozialistische und technische „Utopien von damals" als Ausgangspunkte sozialer Fragestellungen „Realitäten von heute" geworden sind[9]. Aus

[5] Vgl. dazu zuletzt W. W. *Engelhardt,* Politische Ökonomie und Utopie, in: G. *Lührs* u. a. (Hrsg.), Kritischer Rationalismus und Sozialdemokratie II, Berlin u. Bonn/Bad Godesberg 1976, S. 201 - 233; U. *Hommes:* Brauchen wir die Utopie? Plädoyer für einen in Mißkredit geratenen Begriff, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 20/77 v. 21. 5. 1977, S. 3 - 17.

[6] Zur vorstehend angeführten Unterscheidung vgl. H. P. *Widmaier,* Aspekte einer aktiven Sozialpolitik. Zur politischen Ökonomie der Sozialinvestitionen, in: H. *Sanmann* (Hrsg.), Zur Problematik der Sozialinvestitionen, Berlin 1970, S. 9 ff.; H. *Sanmann,* Art. Sozialpolitik, in: W. Ehrlicher u. a. (Hrsg.), Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, 4. Aufl., Göttingen 1975, S. 201 ff.

[7] R. Ch. *Bartholomäi,* Welche Informationen braucht die Gesellschaftspolitik? In: Transfer 1, Gleiche Chancen im Sozialstaat? Opladen 1975, S. 17.

[8] Vgl. dazu etwa K. R. *Popper,* Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Bd. 1, Der Zauber Platons, Bern 1957, besond. S. 43 - 63.

[9] So Th. *Schieder,* Erneuerung des Geschichtsbewußtseins, in: Ders., Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit, München 1958, S. 195 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diesem Grunde dürfte die Anknüpfung der Forschung an die sachlichen und wertenden Impulse solcher Gebilde im Prinzip zweckmäßig sein, wenn nur — von dem bereits erwähnten Verzicht auf Unverrückbares und Unerreichbares abgesehen — von der Mehrzahl sozialer Fragen und der Vielzahl konstituierender Standpunkte als den spezifischen Utopien der Metaebenen der Forschung[10] ausgegangen wird. Derartige Verbindungen mit Wertrelationen machen Untersuchungen auch keineswegs notwendig selbst zu solchen normativer Art[11].

Soziale Fragen sollten im Bereich der Wissenschaft nach dem hier bevorzugten Aspekt demnach bewußt vom Subjektiv-Individuellen und vom Gruppenhaft-Objektiven her aufgerollt werden, d. h. von „unten" und „sozialer Bewegung", nicht vom Staat und staatlicher Sozialpolitik aus. Dies vor allem aus dem Grunde, weil sich diese Fragen in der Tat in erheblichem Umfange so gebildet haben und nicht durch staatliche Aktionen von oben her. Sozialpolitik ist auch systematisch — analog etwa der Verbraucherpolitik — nach einem vermutlich erheblich weiterführenden Begriff dieser Politik keineswegs immer staatliche (oder künftig auch überstaatliche) Politik, sondern nicht selten „ex ante" Politik sich entwickelnder freier Träger[12]. Speziell in Deutschland war der Staat zunächst gar nicht der aktive Teil an der Stellung und Behandlung der „Mittelstands- und Arbeiterfrage", und er ist es auch heute nicht allein[13].

---

[10] *Sanmann* und *Ortlieb* sprechen statt von unterschiedlichen Utopien nicht sehr zweckmäßig — weil zu wenig differenzierend — ausschließlich von „Leitbildern", zu denen letzterer neben „Visionen" auch die wissenschaftlichen „Ordnungsmodelle" rechnet. Diesen Modellen dürften freilich noch Aspekte (Standpunkte, Optiken usw.) als spezifische Utopien des Wissenschaftsbereichs genetisch vorgeordnet sein. An den Ausführungen des Autors ist außerdem kritisierbar, daß Leitbilder keineswegs notwendigerweise auf „optimale" Gesellschaftsordnungen gerichtet sein müssen, daß diese Ordnungen nicht unbedingt „wesentlich" vom Wirtschaftssystem determiniert sind, den Wirtschaftsordnungskonzeptionen auch nicht zwingend Züge der „Idealisierung" und der „sozialphilosophisch-ideologischen Begründung" inhärent sind. Vgl. H. *Sanmann,* Leitbilder und Zielsysteme der praktischen Sozialpolitik als Problem der wissenschaftlichen Sozialpolitik, in: Ders. (Hrsg.), Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, Berlin 1973, S. 61 - 75 u. besond. S. 65 f.; H.-D. *Ortlieb,* Sozialismus II, Sozialismus als Leitbild der Wirtschaftsordnung, in: HdWW, 5./6. Lieferung, 1977, S. 28 f.

[11] Zu dieser Auffassung und zur These von der Mehrzahl sozialer Fragen siehe W. *Fischer,* Der Wandel der sozialen Frage in den fortgeschrittenen Industriegesellschaften, in: B. *Külp* und H.-D. *Haas,* Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, 1. Halbbd., Berlin 1977, S. 36 ff.

[12] Zur staatlichen Sozialpolitik und zu verschiedenen Untergliederungen derselben siehe H. *Lampert,* Sozialpolitik I: staatliche, in: HdWW, a.a.O., S. 60 - 76. Zur Sozialpolitik freier Träger vgl. z. B. G. *Weisser,* Selbsthilfeunternehmen, in: HdSW, Bd. 9, 1956, S. 396 ff. Zum Begriff der ex ante-Politik angewandt auf Verbraucherfragen siehe B. *Biervert,* Ex-ante-Verbraucherpolitik, in: Ders u. a. (Hrsg.), Verbrauchergerechte Verbraucherforschung und -politik, Manuskript, Wuppertal 1976, S. 195 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Soziale Fragen in der Vergangenheit

Vorgänge in der Natur stellen als solche keine sozialen Probleme dar, ebensowenig übrigens wie solche in der Gesellschaft. Wohl aber können die Auswirkungen von Naturkatastrophen geschichtliche Verhältnisse herbeiführen, die zunächst von einzelnen Menschen zum Ausgangspunkt von Utopien genommen und schließlich von vielen Personen in sozialen Bewegungen nach mehr oder weniger ausgearbeiteten Konzeptionen bewußt erlebt werden[14]. Die Herausbildung sozialer Probleme in der Praxis und ihre Erarbeitung dann auch in der Wissenschaft steht dabei auch in Abhängigkeit von Prozessen gesellschaftlichen Wandels und der Differenzierung von Gesellschaften. Sie erfolgt dergestalt, daß „Prozesse des beschleunigten sozialen Wandels" — etwa im Zuge der Nationalstaatsbildung und der Industrialisierung — „zu Zuständen (führen), hinter denen die Entwicklung adäquater sozialer Standards meist zurückbleiben muß"[15]. Von einer vollen Determinierung der Probleme und vor allem der Inhalte ihrer Lösungen durch die gesellschaftlichen Prozesse kann freilich nicht die Rede sein.

Was die Geschichte der Menschheit betrifft, so hat es Not durch Mißernten, Seuchen und Kriege bisher immer gegeben, und deshalb ist auch das Aufkommen, die Reflexion und das mehr oder weniger entschiedene Aufwerfen sozialer Fragen verständlich. In der neueren Geschichte ist dabei zunächst die „Bauernfrage" zu nennen, die nach Schmoller die „große soziale Frage der Zeit von 1500 - 1850" in Europa darstellt[16]. Diese Frage steht noch am Anfang des neuzeitlichen ländlichen Genossenschaftswesens, das ursprünglich Hunger, bäuerliche Unselbständigkeit und ökonomische Unrationalität auf dem Lande gleichermaßen zu bekämpfen versucht[17]. Die Bauernfrage berührt sich in den Vor- und Frühphasen der Industrialisierung mit dem „Pauperismus" nicht nur der ländlichen, sondern auch der städtischen Unterschichten, d. h. der Armut bettelnder Land-, Eigentums- und Arbeits-

---

[13] Zum ersten Teil dieser Feststellung vgl. H. *Henning,* Sozialpolitik III: Geschichte, in: HdWW, a.a.O., S. 85 - 110, besond. S. 86 ff. u. 93 ff.

[14] Vgl. dazu den Überblick bei W. W. *Engelhardt,* Soziale Bewegung und ihr Verhältnis zum Staat, in: Kölner Z. f. Soziol. u. Sozialpsych., 20. Jg., 1968, S. 734 - 748.

[15] A. *Bellebaum* u. H. *Braun,* Soziale Probleme . . ., a.a.O., S. 2. Siehe auch G. *Albrecht,* Vorüberlegungen . . ., a.a.O., S. 145 f.

[16] G. *Schmoller,* Grundriß der allgemeinen Volkswirtschaftslehre, Bd. 1, Leipzig 1900, S. 558. *Lampert* spricht statt von Bauernfrage von der „sozialen Frage der vorindustriellen Feudalgesellschaft"; vgl. H. *Lampert,* Sozialpolitik I . . ., a.a.O., S. 62.

[17] Vgl. dazu das klassische Werk von F. W. *Raiffeisen,* Die Darlehnskassenvereine (1866), 8. Aufl. nach der 5. - 7. Aufl. des Originalwerks, Neuwied/Rh. 1966.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

loser schlechthin, die im Schrifttum unterschiedlich zugeordnet worden sind[18].

Bauernfrage und Pauperismus münden dann in die lange Zeit als soziale Frage par excellence angesehene „Arbeiterfrage" mit ihren verschiedenen Teilproblemen. Von ihnen ist die „Wohnungsfrage" oftmals besonders herausgestellt worden und ebenso wiederum die genossenschaftlichen bzw. gemeinnützigen Lösungen, die in ihrem Zusammenhange diskutiert und schrittweise praktisch eingeleitet werden[19]. Die Arbeiterfrage ist dabei im vorigen Jahrhundert zunächst nur teilweise eine solche der Industriearbeiter; zumindest ist sie jedenfalls auch eine solche der Handwerker, anderer mittelständischer Gruppen sowie der Heimarbeiter. Ihre Lösung ist sowohl nach Marx und Engels — die die Bezeichnung „soziale Frage" nicht besonders goutieren — als später auch nach Heimann an die Bedingungen des „Kapitalismus" geknüpft. Damit sind nach Meinung der erstgenannten Autoren erst nach Ablösung dieser Gesellschaftsformation, nach Auffassung des letztgenannten freilich schon durch „Sozialpolitik im Kapitalismus" weiterführende Lösungen bzw. Antworten angesprochen. Allerdings ist nach Heimann die Sozialpolitik dem Wesen des Kapitalismus zuwider, denn sie „baut den Kapitalismus stückweise ab", wenn sie auch „seinen jeweils verbleibenden Rest (dadurch rettet)"[20].

3. Erneute Problematisierungen

Schon in den vergangenen Jahren ist nun beispielsweise von Müßiggang hervorgehoben worden, daß diese soziale Frage des vorigen und der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts gelöst sei, „zumindest unter ihrem wirtschaftlichen Aspekt"[21]. Wenn auch Gegensätze im Bereich der Wirtschaft und Gesellschaft verblieben und insbesondere die Arbeiterschaft in ihrer Sicherheit durch Wirtschaftskrisen weiterhin

[18] Vgl. dazu u. a. F. *Seidel*, Die soziale Frage in der deutschen Geschichte, Wiesbaden 1964, besond. S. 2 ff. u. 258 - 275; A. *Müßiggang*, Die soziale Frage . . ., a.a.O., S. 56 ff. u. 239 ff.; K. *Marx* u. F. *Engels*, Das Kapital, 1. Bd., MEW, Bd. 23, Berlin 1962, S. 670 ff.

[19] Zu den klassischen Ansatzpunkten vgl. K. Munding (Hrsg.), V. A. *Hubers* ausgewählte Schriften über Sozialreform und Genossenschaftswesen, Berlin 1894.

[20] E. *Heimann*, Soziale Theorie des Kapitalismus. Theorie der Sozialpolitik, Tübingen 1929, S. 122. Zur Interpretation der Auffassungen Heimanns vgl. K.-M. *Kodalle*, Politische Solidarität und ökonomisches Interesse. Der Begriff des Sozialismus nach Eduard Heimann, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 26/75 v. 28. 6. 1975, besond. S. 29 ff. Zu *Heimanns* „produktionspolitischer" Rechtfertigung der Sozialpolitik im Kapitalismus vgl. neuerdings H. P. *Widmaier*, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Reinbek 1976, passim u. besond. S. 47 ff. Siehe auch den Beitrag von H. *Winterstein* in diesem Band.

[21] So urteilt A. *Müßiggang*, Die soziale Frage . . ., a.a.O., Vorwort u. S. 236.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bedroht sei, so kündigt — wie Eucken bereits vor mehr als dreißig Jahren ausgeführt hat — „die zunehmende Vermachtung der Industrie in Konzernen und Syndikaten bereits die neue soziale Frage an“[22]. Andere Wissenschaftler haben die Lösung der Arbeiterfrage hingegen energisch bestritten und etwaige neue soziale Fragen mit der Nichtbewältigung der alten in Verbindung gebracht. Das gilt besonders für sozialistische und kommunistische Autoren, die im übrigen — hierin Marx und Engels folgend — die Bezeichnung „soziale Frage“ oft als eine Untertreibung der tatsächlich vorliegenden komplexen wirtschaftlich-gesellschaftlich-politischen Problematik empfanden.

Was im einzelnen zu den tatsächlich oder angeblich neuen sozialen Fragen der Gegenwart gehört, wie sie differenziert werden können und zu den früheren Problemen stehen, wodurch sie ausgelöst wurden und mit welchen Mitteln sie zu bewältigen sind, gehört zu den zentralen Problemkreisen nicht nur der zeitgenössischen Praxis, sondern auch der Wissenschaft. Von dieser hier vertretenen Auffassung aus wird an diesem Problemkreis von Metaebenen der Sozialpolitiklehre und anderer Teildisziplinen der Politischen Ökonomie aus heranzugehen versucht. Dabei sollen vor allem neuerdings erfolgte Problematisierungen sozialer Fragen darstellend und würdigend aufgenommen werden.

Um zunächst noch einmal auf Eucken zurückzukommen, so bestand für ihn die neue soziale Frage, zu deren Entstehung die frühere Sozialpolitik beigetragen habe, in der „außerordentlichen Gefährdung menschlicher Freiheit“. Der Autor sah solche Gefährdungen in sämtlichen Berufsschichten insbesondere durch die zunehmende Abhängigkeit der Menschen vom Staat, d. h. durch „die Umwandlung des Menschen in das Teilstück einer großen Maschine“. Zugleich betonte Eucken aber auch, daß die soziale Frage des neunzehnten Jahrhunderts bisher keineswegs ganz gelöst wurde[23]. Was Müßiggang betrifft, so nahm er bereits zahlreiche spätere Auffassungen — wie sie in der Gegenwart z. B. von Liberalen und Konservativen bzw. Liberalkonservativen wie Dahrendorf, Molitor, Schelsky und Watrin geäußert wurden — vorweg. Er führte aus, die Sozialpolitik werde sich „auch in der pluralistischen Gesellschaft mehr des schwachen Individuums annehmen als ganzen Gesellschaftsgruppen Hilfe leisten müssen, wenn ihr nicht selbst in einer Gesellschaft des Überflusses die Mittel ausgehen sollen, ohne daß irgendein anderer Erfolg als bloße Beschwichtigung erreicht wird“[24].

Solche Erwägungen orientieren sich offensichtlich betont an Knappheitsgesichtspunkten und einem extrem individualistischen Freiheits-

[22] W. *Eucken*, Die soziale Frage, in: E. Salin (Hrsg.), Synopsis. Festgabe für Alfred Weber in Honour, Heidelberg 1948, S. 115.

[23] W. *Eucken*, Die soziale Frage, a.a.O., S. 115 ff.

[24] A. *Müßiggang*, Die soziale Frage . . ., a.a.O., S. 243.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verständnis. Sie unterschätzen hingegen die — in den vergangenen Jahren beispielsweise durch Freiheitliche Sozialisten wie Weisser, Christlich-Soziale wie Blüm und die Regierungserklärungen seit 1969 hervorgehobenen — Möglichkeiten, durch solidarisches Gruppenhandeln freigesellschaftlicher oder staatlicher Art im Zuge permanenter Sozialreform auch heute wenigstens gemeinsame Freiheiten als Ersatz für individuelle Freiheiten zu erreichen oder diese auf solche Weise zu stärken. Derartige Bestrebungen könnten sich im Falle des Erfolgs durchaus als eine Vorbedingung auch künftiger Gewährleistung individueller Freiheiten als wichtiger Errungenschaften des liberalen Zeitalters erweisen[25]. Eine vertragstheoretische Interpretation des Sozialstaats — wie sie z. B. Watrin befürwortet[26] — setzt deshalb, wenn sie es mit allen Postulaten bezüglich freier, gleicher und selbstinteressierter Personen ernst meint, erst die Herstellung annähernder Chancengleichheit aller Gruppen und ihrer Angehörigen voraus, und diese Gleichheit ist auch heute nicht gegeben[27].

In der Gegenwart glaubt auch Fischer nicht, daß die alte soziale Frage schon ganz gelöst sei. Bei allen Schwerpunktverlagerungen, die es gebe, haben sich seiner Ansicht nach die gesellschaftlichen Grundprobleme nicht völlig verwandelt, freilich die Zielgruppen ständig verändert. Der Problemwandel, wie er durch das Auftreten von Problemen der Kriegsgeschädigten, Flüchtlinge, Vertriebenen, Randgruppen oder auch solchen der Alten, strukturell Arbeitslosen, ausländischen Arbeitnehmer und inländischen Jugendlichen sichtbar geworden sei, „scheint stärker in unser Bewußtsein gedrungen zu sein als die Beständigkeit". Langfristig könne sich nach Meinung des Autors als neue soziale Frage am ehesten „eine Frage der Balance zwischen den Generationen stellen". Hingegen habe sich die klassische soziale Frage als Problem der Balance zwischen den sozialen Klassen zugunsten einer Problematik der schwierigen Einebnungsprozesse ethnischer, sprachlicher und konfessioneller Minderheiten verschoben, die nach den USA nunmehr auch für europäische Einwanderungsländer an Bedeutung gewinne[28].

---

[25] Vgl. dazu G. *Weisser*, Für oder gegen Marktwirtschaft — eine falsche Frage, Köln 1953, besond. S. 15 ff.; N. *Blüm*, Reaktion oder Reform. Wohin geht die CDU? Reinbek 1972, S. 66 f.; S. *Katterle*, Ökonomische und politische Aspekte zunehmender Staatstätigkeit, in: WSI-Mitteilungen, 28. Jg., 1975, S. 225.

[26] Vgl. Ch. *Watrin*, Ordnungspolitische Aspekte des Sozialstaates, in: B. *Külp* u. H.-D. *Haas* (Hrsg.), Soziale Probleme ..., 2. Halbbd., Berlin 1977, S. 963 - 985, besond. S. 968 ff.

[27] Ungleichheit behaupten z. B. C. *Böhret* u. a. (Hrsg.), Gleiche Chancen im Sozialstaat? transfer 1, Opladen 1975; L. *Böckels*, B. *Scharf*, H. P. *Widmaier*, Machtverteilung im Sozialstaat, München 1976; W. Zapf (Hrsg.), Lebensbedingungen in der Bundesrepublik, Frankfurt / New York 1977.

[28] Vgl. W. *Fischer*, Der Wandel ..., a.a.O., S. 44 f., 58 ff. u. 65 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Akzente der Neuen Sozialen Frage

1. Wilfried Schreiber als Vorläufer

Vermutlich nicht unbeeinflußt durch Eucken hat in der jüngeren Vergangenheit bereits Schreiber betont, daß die „Sozialpolitik alten Stils" unbrauchbar geworden sei. Sie läuft — nach seinen Worten — „Gefahr, mehr Schaden als Nutzen zu stiften, weil ihre Voraussetzungen nicht mehr zutreffen:

1. Der Arbeitnehmer ist nicht mehr funktionell arm.
2. Der Arbeitnehmer ist nicht mehr Minderheit ...
3. Ein grundsätzliches Mißtrauen in die Verteilungsgerechtigkeit des Marktes ist nicht mehr gerechtfertigt"[29].

In seinem Plädoyer für einen „neuen Stil der Sozialpolitik" trat der Autor der verbreiteten, aber seiner Ansicht nach unzutreffenden Auffassung entgegen, Sozialpolitik sei ein beschönigendes Synonym für „Wohltätigkeit zugunsten der Armen auf Kosten der Reichen". Der neue Stil werde sich nicht zuletzt in der Ehrlichkeit und Durchsichtigkeit ihrer Kostenrechungen erweisen müssen. Soziale Sicherheit und ein stabiles soziales Gleichgewicht könne der Arbeitnehmer nur sich selber spenden. Er könne es nicht mehr „als Geschenk von Seiten Stärkerer erwarten", weil diese — angeblich — nicht mehr existieren. Allerdings verbleibe dem Staat eine fundamentale sozialpolitische Aufgabe: „die Sorge um einen ungestörten Ablauf des Wirtschaftsprozesses, für die Vermeidung von Krisen und unfreiwilliger Arbeitslosigkeit"[30].

Der Autor versteht in diesen Zusammenhängen unter „Sozialpolitik" nicht mehr die Summe der Palliativmittel zur Linderung von Schäden des Wirtschaftsprozesses. In konstruktiver Neuakzentuierung des Begriffs — wenn auch unter Vermengung verschiedener Sprachstufen der Praxis und der Wissenschaft — faßt er darunter die Lehre von der „Bewirtschaftung aller Lebensgüter". Er interpretiert die Lehre als pragmatische Vorstufe einer allgemeinen Sozialtheorie, die auch die Lehre von der Befriedigung der Gemeinbedürfnisse mit umfasse und letztlich in einer umfassenden „Gesellschaftspolitik" als Oberbegriff aller Politikdisziplinen und Aktionsbereiche ausmünde[31].

---

[29] W. *Schreiber*, Sozialpolitik in einer freien Welt, Osnabrück 1961, S. 83 f. In ähnlichen Formulierungen haben sich später auch andere liberalkonservative Autoren geäußert, so bezüglich des Wegfalls funktioneller Armut B. *Külp*, Verteilungspolitik, in: J. *Werner* u. B. *Külp*, Wachstumspolitik. Verteilungspolitik, Stuttgart 1971, S. 120.

[30] W. *Schreiber*, Sozialpolitik ..., a.a.O., S. 86 ff. u. 90 ff.

[31] W. *Schreiber*, Sozialpolitik ..., a.a.O., S. 93 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Heinrich Geißlers Sozialengagement

Nach Geißler, der sich als christlich-sozialer Politiker und Autor wohl am engagiertesten mit verschiedenen Aspekten der „Neuen Sozialen Frage" beschäftigt hat[32], ist diese „keine Frage der Technik, sondern zuerst eine Frage des geänderten Bewußtseins und des politischen Mutes". „Unser Leitbild ist der sozial engagierte und motivierte Bürger, der über den eigenen Interessen nicht die Bedürfnisse seiner Mitbürger und des Gemeinwesens vergißt"[33]. Allerdings geht Geißler zweifellos wie auch andere Christlich-Soziale und Liberal-Konservative von einer absoluten und zeitlosen Setzung bezüglich pflichtgebundenen Handelns gemäß einer absoluten Gerechtigkeitsnorm aus[34].

Der Politiker setzt dabei nicht voraus, daß die „Alte" Soziale Frage — verkürzt dargestellt als Konflikt zwischen „Kapital und Arbeit" — bereits gelöst sei. Er führt jedoch aus, daß diese Auseinandersetzung zur Ignorierung von anderen Konfliktbereichen geführt habe, welche außerhalb der Produktion liegen und die dort agierenden Minderheiten betreffen[35]. Die Ignorierungsthese dürfte freilich nicht für die explikative Lebenslageforschung bezüglich Randgruppen in der Weissernachfolge — besonders bei Blume, Lange, Naegele und anderen Mitarbeitern des ersteren — und auch nicht für die normative Sozial- und Gesellschaftspolitiklehre dieser Schule zutreffen[36].

Geißler unterscheidet im einzelnen die Unterprivilegierung der „Nichtorganisierten" von der Unterprivilegierung der „Nichtproduzenten". Zu den erstgenannten Gruppen gehören die gewerkschaftlich nichtorganisierten Arbeitnehmer, ferner nicht durch Verbände erfaßte Konsumenten, Frauen, Schwerstbehinderte. Zu den unterprivilegierten

---

[32] Nach Bispinck muß allerdings H. *Baier* als einer der „Erfinder" der Neuen Sozialen Frage gelten; vgl. R. *Bispinck*, Sozialpolitische Forschung — auf dem Wege zur Sozialtechnologie? In: Soziale Sicherheit, 25. Jg., 1976, S. 358. Vgl. aber schon N. *Blüm*, Reaktion oder Reform . . ., a.a.O., Teil II.

[33] H. *Geißler*, Die Neue Soziale Frage, Freiburg/Br. 1976, S. 11 u. 158.

[34] *Schreiber* sprach in seinen Vorlesungen gelegentlich davon, daß „die absoluten Sollenssätze unseres Leitbildes . . . die Normen des Sittengesetzes (sind), das sich dem Menschen im Gewissen offenbart". Vgl. auch B. *Külp*, Zur Zielproblematik in der Lehre von der Gesellschaftspolitik, in: F. *Greiß* u. a. (Hrsg.), Der Mensch im sozio-ökonomischen Prozeß, Festschrift für W. Schreiber, Berlin 1969, besond. S. 92.

[35] Auch *Lampert* sieht offensichtlich neue soziale Fragen, etwa im Hinblick auf die Frauen, Jugendlichen, Alten, Nichterwerbsfähigen und andere Randgruppen; vgl. H. *Lampert*, Sozialpolitik I: staatliche, a.a.O., S. 74.

[36] Sie gilt auch nicht für Nahnsen und deren Göttinger Schülerkreis, die ebenfalls stark durch *Weisser* beeinflußt sind und von dessen Lebenslagekonzept ausgehen. Analoges trifft weithin für Soziologen wie *v. Ferber*, *Kaufmann* und *Matthes* sowie für Politologen wie *Badura* und *Offe* zu. Siehe auch die Ausführungen der Politökonomen *Buttler, Gerlach, Liepmann* in diesem Band und an anderen Stellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nichtproduzenten werden die Kinder und Jugendlichen einerseits und die Angehörigen der nicht mehr erwerbstätigen Generationen als Geschädigte von Generationen- und Geschlechterkonflikten gerechnet[37].

Den empirischen Beweis für das Bestehen einer Neuen Sozialen Frage gewinnt der Autor durch das zahlenmäßige Konstatieren einer großen, wenn auch von den Betroffenen weithin verschwiegenen privaten Armut absoluter Art, die es selbst in der Bundesrepublik Deutschland heute gebe. Da die Stichhaltigkeit der genannten Ziffern und die Zweckmäßigkeit der angewandten Methoden zu ihrer Berechnung in anderen Beiträgen dieses Bandes untersucht werden wird[38], soll hier auf diese Aspekte nicht eingegangen werden. Betont sei jedoch, daß Armut nach dem Lebenslagekonzept zweckmäßigerweise nicht allein an der Einkommenshöhe gemessen wird, wie es bei Geißler geschehen ist[39].

Als mögliche Auswirkungen der konstatierten Situation unterscheidet der Autor im Anschluß an ein breites Schrifttum zunächst Deprivationen und Frustrationen bei den Armen selbst, sodann sozialrevolutionäre Aufbrüche oder doch Legitimationskrisen. Sie können bei Nichtaufhebung der als „Teufelskreis" begriffenen Entwicklungen entweder zu „elitärem Technokratismus" (Klages) oder zu Zusammenbrüchen größten Ausmaßes hinführen. Eigene Lösungsvorschläge, die der Autor unterbreitet, werden aber nicht nur von diesen Gefahren, sondern auch von ökonomischen Gesichtspunkten der Mittelknappheit sowie von Sozialismusgegnerschaft bestimmt. Insbesondere geht er von der These eines „falschen Gegensatz(es)" von wirtschaftlichem Nutzen und sozialer Gerechtigkeit aus. Damit wird gemeint, daß Maßnahmen nur bis zu einer bestimmten Grenze sozial wirken, weshalb sie jenseits dieser Grenze zu ändern seien[40].

Eine „Sozialpolitik bei knappen Kassen", wie sie gegenwärtig nötig sei, zeichne sich dadurch aus,

1. daß sie zur Gewährleistung von „mehr Gerechtigkeit" umstrukturiert werden müsse;

---

[37] Vgl. H. *Geißler*, Die Neue Soziale Frage, a.a.O., S. 17 ff. u. 20 ff.

[38] Siehe besonders die Beiträge von *Klanberg* und *Scherl*.

[39] Vgl. H. *Geißler*, Die Neue Soziale Frage, a.a.O., S. 26 ff. Zur Kritik an Geißler unter diesem Gesichtspunkt und verwandten Aspekten siehe E. *Standfest*, Die „neue soziale Frage" und gewerkschaftliche Sozialpolitik, in: Soziale Sicherheit, 25. Jg., 1976, S. 257 ff.; B. *Scharf*, Eine Neue Soziale Frage? In: Soziale Sicherheit, 26. Jg., 1977, besond. S. 47 ff.

[40] Siehe H. *Geißler*, Die Neue Soziale Frage, a.a.O., S. 30 f., 32 ff., 36 f. u. 38 ff. Berührungspunkte finden sich besonders bei N. *Blüm*, Fortschritt in der Sackgasse, in: Die Zeit, Nr. 47 v. 14. 11. 1975, und in früheren Veröffentlichungen dieses Autors. Vgl. besond. N. *Blüm*, Reaktion oder Reform ..., a.a.O., passim.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. daß sie die sozialen Leistungen „gezielt den wirklich Bedürftigen" zugutekommen lasse;

3. daß sie „persönliches soziales Engagement" ermutige;

4. daß sie „humaner und wirtschaftlicher" zugleich organisiert werde;

5. daß Planungen „auf besondere Situationen und individuelle Wünsche" Rücksicht nehmen[41].

Die Verbindung ökonomischer Gesichtspunkte mit sozial richtigen Zielen macht die Sozialpolitik" — nach Meinung Geißlers — „auch sozial effizienter". Aber nicht „Sparen um des Sparens willen", sondern „Sparen, um andere Ziele besser zu erreichen", sei Ziel dieser Politik, die einerseits mit einer Sensibilisierungsstrategie zur Veränderung des Denkens leistungsfähiger Bürger und andererseits mit energischer Sozialismuskritik verbunden wird. Den Bürgern müsse konkret begreifbar gemacht werden, warum und wofür Einschränkungen notwendig seien, was nur gelingen könne, „wenn der leistungsfähige Bürger für die Probleme nicht so leistungsfähiger Bürger sensibilisiert wird". Gemeint dürfte hier sein ein partielles Zurückdrängen ökonomistischer Denkweisen durch moralische Einwirkung, was gerade in partieller Weise anderen Autoren als unerreichbar erscheint[42].

In Ansätzen einer systematischen Sozialismuskritik werden freiheitliche und andere sozialistische Positionen pauschal zusammenerörtert und gemeinsam dogmatischer ideologisch-klassenkämpferischer Positionen verdächtigt. Daß christlich-soziale Positionen selbst stark ideologisch fundiert und dogmatisch sind — wie nicht nur, aber besonders bei der Erörterung des „Schutzes des ungeborenen Lebens" deutlich hervortritt[43] — wird hingegen ebenso verschwiegen wie das Bestreben der freiheitlichen Sozialisten, die sich gleichermaßen gegen Verabsolutierungen wirtschaftlicher wie sozialer Leitbilder und Aspekte wenden und zum Teil selbst eine Sozialreform aus „Prinzip" als ideologische Aussage ablehnen[44].

3. Umfunktionalisierungstendenzen

Zum Denken der Verfechter einer Neuen Sozialen Frage gehören auch Ansätze, in denen weniger als bei Geißler und anderen Anhän-

[41] H. *Geißler*, Die Neue Soziale Frage, a.a.O., S. 38. Siehe auch die Akzentuierung der „Neuen Sozialen Frage" als Programm bei Standfest, Die „neue soziale Frage" ..., a.a.O., S. 259.

[42] Siehe etwa H. P. *Widmaier*, Sozialpolitik ..., a.a.O., S. 35 ff. u. 167 ff.

[43] Vgl. H. *Geißler*, Die Neue Soziale Frage, a.a.O., S. 72 ff.

[44] Zur Entwicklung dieser Position und zu ihrem Inhalt siehe H. *Gehrig*, Die Begründung des Prinzips der Sozialreform, Jena 1914, passim; A. *Müßiggang*, Die soziale Frage ..., a.a.O., S. 6 ff. u. 137 ff.; Ch. *Graf v. Krockow*, Reform als politisches Prinzip, München 1976, S. 11 ff. u. 119 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gern christlich-sozialer Ideen ein Ausgleich wirtschaftlicher mit sozialen Zielsetzungen und Wirkungen erstrebt wird. Es sind Darlegungen bei Angehörigen der beiden christlichen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, der F. D. P. — mit Ausnahme sozialliberaler Kreise — und der diesen Parteien zuneigenden zahlreichen liberal-konservativen Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler. In diesen Erörterungen werden vielmehr ökonomische anstelle sozialer Ziele und Effekte als die jedenfalls für die nähere Zukunft entscheidenden angesehen und dienen soziale Aspekte, sofern sie überhaupt beachtet werden, eher als Etikett bzw. Feigenblatt[45].

Äußerungen wie diese: Der Sozialstaat, ja der Staat überhaupt müsse zurückgeschraubt, die private Leistungsfähigkeit wieder stärker in Anspruch genommen werden, um die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft wieder „freizuschaufeln" (Todenhöfer), zeigen diese Richtung deutlich an. In der Diskussion um ein CDU-Grundsatzprogramm und im sich zur Zeit und möglicherweise bis 1980 ständig verschärfenden Machtkampf um die Kanzlerkandidatur innerhalb der CDU/CSU dürfte sie in den nächsten Jahren laufend mehr an Konturen gewinnen[46]. Aber auch Äußerungen eher um Ausgewogenheit bemühter geistiger Führer, wie solche R. v. Weizsäckers und Biedenkopfs, sind für Interpretierungsversuche deutlich genug ausgefallen.

v. Weizsäcker hat seit längerem — teilweise bereits vor dem vorletzten Bundestagswahlkampf — für eine „humane Leistungsgesellschaft" plädiert. Er ist dabei aber auch für das Ernstnehmen des Umweltschutzes und nicht zuletzt auch der sozialen Dienste eingetreten[47]. Vor

[45] In der SPD hingegen scheint für die kommenden Jahre zwar eine Umorientierung geplant zu sein, und zwar von einer nachträglich ausgleichenden zu einer vorbeugenden Sozialpolitik. Sozialpolitische Ziele, zu denen verstärkt solche gesellschaftspolitischer Art hinzutreten sollen, dürften indessen — wenn man die Verhandlungen des Hamburger Parteitags ernst nehmen will — auch künftig eine wesentliche Rolle spielen. Vgl. dazu das Grundsatzpapier: Theorie und Grundwerte. Grundwerte in einer gefährdeten Welt, vorgelegt von der Grundwerte-Kommission beim SPD-Parteivorstand, Bonn 1977, S. 24 ff.

[46] Ich beziehe mich hier vor allem auf ein Fernsehinterview vom Sommer 1977 mit dem Abgeordneten Jürgen Todenhöfer, die Presseberichterstattung vor und nach dem Grundsatzforum der CDU in Berlin im Herbst 1977 und den im gleichen Zeitraum wieder aufgeflammten Streit um die künftige Kanzlerkandidatur. Zum Grundsätzlichen vgl. auch W. W. *Engelhardt*, Zum Verhältnis von Sozialpolitik und Ordnungspolitik. Am Beispiel der Politik sozialer Sicherung erörtert, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 26, 1977, besond. S. 230.

[47] Vgl. R. *v. Weizsäcker*, Gleichheit — das Ende der Freiheit und Solidarität, in: Die Zeit, Nr. 43 v. 27. 10. 1972, S. 4/5. Siehe auch Das Berliner Programm der CDU. Mit Beschlüssen des Hamburger Parteitages 1973. Verabschiedet 25. - 27. 1. 1971. Das Engagement v. Weizsäckers und anderer für die sozialen Dienste mag das Mißverständnis Schelskys erklären, in der Neuen Sozialen Frage werde „nur die ganz alte soziale Frage karitativer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dem letzten Bundestagswahlkampf hat der Politiker nun allerdings geäußert, Sozialpolitik könne heute beispielsweise im Gesundheitsbereich im Grunde nur noch durch einen Ausgleich der verschiedenen Gruppen untereinander und nicht durch den Staat finanziert werden. Wenn die eine Gruppe etwas Zusätzliches bekommen solle, müsse sich die andere im gleichen Umfange beschränken. Der Staat könne das Bestreben der Gruppen in der Hauptsache lediglich anleiten, nicht aber mehr subventionieren. Es bestehe von hier aus die Notwendigkeit einer längerfristigen Veränderung des gesamten Systems der sozialen Sicherung mit dem Ziel, wieder mehr Solidarität unter den Mitgliedern der Gesellschaft entstehen zu lassen. Durch eine Reduzierung von Erwartungen bezüglich des Angebots gesundheitspolitischer Leistungen, die der Politiker für erforderlich hält, werden die Kosten im Gesundheitsbereich gemindert werden. Dieses Ziel könne freilich „nur eine in großem Stil und mit allem politischen Nachdruck der Regierung und der Volksvertretung getragene Bewußtseinsbildung" erreichen[48].

Biedenkopf hat ebenfalls vor dem letzten Bundestagswahlkampf schriftlich und mündlich Äußerungen getan, die bei ihm ökonomische Prioritäten erkennen oder doch vermuten lassen. Er unterschied drei Bestandteile der Neuen Sozialen Frage, die sich vordergründig allerdings durch soziale Besorgnis auszeichnen:

1. Die „Verbesserung des Systems" der sozialen Sicherheit;

2. Die „Verbesserung der Stellung und Rolle" der nichtorganisierten Bevölkerungsteile in einer Gesellschaft, in der Verteilungskämpfe seit langem im wesentlichen durch Organisationen der Wirtschaft, d. h. Wirtschaftsverbände, ausgetragen werden;

3. Die „Wiederherstellung der Sozialpflichtigkeit" der durch Selbstorganisation entstandenen Verbände, wie z. B. der Gewerkschaften (des Ruhrgebiets)[49].

Bei der letztgenannten Frage handelt es sich nach Meinung des Politikers um ein „Folgeproblem", das sich aus der Lösung der alten sozialen Frage ergeben habe. Hier knüpft Biedenkopf vermutlich an Eucken an, wenn er als Konsequenzen früherer Probleme die heutige Ordnungsproblematik der sozialen Großeinrichtungen und deren Überforderung nennt. Nur wählt er freilich anders als Eucken seine Bei-

Fürsorge wiederbelebt". Siehe H. *Schelsky*, Die große Lücke in der Sozialpolitik, in: FAZ v. 1. 6. 1977, S. 11.

[48] Siehe das Zeit-Gespräch von R. *v. Weizsäcker* über „Den Sozialstaat sichern" in Die Zeit Nr. 28 v. 4. 7. 1975, S. 18.

[49] Vgl. das Zeit-Gespräch mit K. Biedenkopf über „Nicht mehr Staat, sondern weniger — und besser" in Nr. 38 v. 10. 9. 1976, S. 3/4. Zum geistigen Hintergrund des politischen Denkens dieses Autors siehe K. *Biedenkopf*, Fortschritt in Freiheit, München / Zürich 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

spiele nicht aus dem wirtschaftlichen Bereich, was eine bemerkenswerte Abänderung der ursprünglichen ordo- bzw. neoliberalen Intentionen bezüglich einer Neuen Sozialen Frage impliziert.

Kritisch sei generell zu den hier ausgewählten Äußerungen aus der praktischen Politik angemerkt, daß der Staat offenbar einerseits „zurückgeschraubt" werden soll, obwohl zumindest Hilfe zur Selbsthilfe für die nichtorganisierten Gruppen doch wohl nur durch ihn veranlaßt werden kann. Andererseits wird jedoch dem Staat — abweichend beispielsweise von den Interpretationen Heinemanns und anderer — eine „geistig-politische Darstellung" empfohlen[50], ja er soll sogar „langfristige Sinn- und Zielvorgaben" bieten[51]. Zumindest Letzteres aber könnte schließlich — auch gegen ursprüngliche Absichten — auf einen antipluralistischen Weltanschauungsstaat gemäßigt diktatorischer Art hinauslaufen, der unter Umständen linksextremen Diktaturen den Weg bereitet[52].

Ist in den Darlegungen von Geißler Besorgnis vor elitärem Technokratismus unverkennbar, so sind innerhalb der Unionsparteien mittlerweile auch Wissenschaftler am Werk, die zusammen mit der Planungsgruppe der CDU-Bundesgeschäftsstelle möglicherweise eine über alle bisherigen Umfunktionalisierungstendenzen hinausreichende Neuorientierung eingeleitet haben. Sie dürfte darauf hinauslaufen, die zunächst zweifellos akzentuiert sozial engagierte Befürwortung einer Neuen Sozialen Frage bei christlich-sozialen Autoren durch eine mit Hilfe der Ökonomischen Theorie der Politik nunmehr primär an wirtschaftlichen Knappheitserwägungen festgemachte Problembehandlung weithin zu ersetzen, in derem Mittelpunkt Steuerungsprobleme und vor allem Steuerungsinstrumente stehen[53]. Ideologisch abgesichert wird dieser Versuch teils mittels der herkömmlichen neoliberalen Ordnungstheorie, die sich als Variante des Essentialismus nach Hinzufügung des Attributs „sozial" als „soziale Ordnungstheorie" für noch mehr Rechtfertigungsfunktionen als früher zu eignen scheint[54]. Zum anderen Teil wird die neu entdeckte klassische Vertragstheorie naturrechtlich begründeter Art angewandt, die nach gewissen Ergänzungen ebenso faire

[50] So R. *v. Weizsäcker,* Gleichheit . . ., a.a.O., S. 5.

[51] So K. *Biedenkopf* in dem Zeit-Gespräch, S. 4. Vgl. auch Ders., Fortschritt in Freiheit, a.a.O., S. 56 ff.

[52] Siehe dazu kritisch W. W. *Engelhardt,* Zum Verhältnis von Sozialpolitik . . ., a.a.O., S. 154 f. Vgl. auch N. *Blüm,* Reaktion oder Reform . . ., a.a.O., S. 90 ff.

[53] Vgl. dazu W. *Dettling* u. a., Die Neue Soziale Frage und die Zukunft der Demokratie, Bonn 1976, passim. Siehe auch den Beitrag von Wingen in diesem Band.

[54] Siehe zu den ordnungstheoretischen Aspekten W. *Dettling* u. a., Die Neue Soziale Frage . . ., a.a.O., besond. S. 91 ff., 125 ff. Vgl. auch Ph. *Herder-Dorneich,* Wirtschaftsordnungen, Berlin 1974, besond. S. 121 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wie demokratische Lösungen nunmehr auch im Bereich der Sozialpolitik wohl allzu leichthin verbürgen soll[55].

III. Würdigungen gegenwärtiger Sozialprobleme

1. Grenzen individualistischer Positionen

Nach der subjektiven — aber begründbaren — Meinung des Verfassers zeigt die Rede von einer „Neuen Sozialen Frage" und die von ihr ausgelöste Diskussion an, daß zumindest heute in unserer Gesellschaft kein voller Konsensus über die alte soziale Frage im Sinne der „Arbeiterfrage" besteht. Zugleich gibt es aber bezüglich der heutigen Armut trotz unterschiedlicher Auffassungen über ihre Größe bzw. die Größenverhältnisse derselben beachtliche grundsätzliche Übereinstimmungen zwischen politischen und wissenschaftlichen Positionen unterschiedlicher Art, die es freilich auch früher schon bei der Arbeiterfrage gab, wenn auch in schwächerer Form[56]. Nach Schreiber beruhen sie heute auf einer deutlich konvergierenden Tendenz der Leitbild-Vorstellungen aller wichtigen Parteien der Bundesrepublik auf eine gemeinsame Mitte hin.

Die Neuakzentuierung der sozialen Problematik in einer „Frage" — treffender in einem „Fragenkomplex" — scheint mir ungeachtet des Umstands zweckmäßig zu sein, daß die alte soziale Frage zumindest in Teilaspekten ungelöst ist. Die heute von Autoren unterschiedlicher Einstellung und Schulenzugehörigkeit beschriebenen Armutsphänomene lediglich als Bündel heterogener individueller Schicksale anzusehen, deren äußeres Kennzeichen die Tatsache ist, daß die Betreffenden bestimmte Einkommenshöhen nicht erreichen[57], wäre lediglich die Konsequenz einer bestimmten, nicht die gesamte Lebenslage der Betreffenden würdigenden Armutserfassung. Sie würde ihren Schicksalen zu wenig gerecht werden und auch nicht ihre politischen Handlungsmöglichkeiten erkennen lassen. Derartige Darlegungen politisch-wertender Art — oder doch erfahrungswissenschaftlicher Art mit politischer Relevanz — die die Bedeutung klassen- oder gruppenmäßiger Merkmale sozialen Zusammenhalts oft vorschnell verneinen, weisen nach meiner Auffassung deshalb nicht zuletzt auf die Zweckmäßigkeit

[55] Vgl. zu den vertragstheoretischen Perspektiven Ch. *Watrin*, Ordnungspolitische Aspekte . . ., a.a.O. *Watrin* bezieht sich zentral auf J. M. *Buchanan*, The Limits of Liberty, Chicago / London 1974; J. *Rawls*, Eine Theorie der Gerechtigkeit, Neuwied 1975; R. *Nozick*, Anarchie, Staat, Utopie, München 1976.

[56] Im politischen Bereich etwa zwischen rechten SPD-Mitgliedern und Zentrums-Angehörigen bzw. vielen Wählern dieser Parteien.

[57] So urteilt Ch. *Watrin*, Ordnungspolitische Aspekte . . ., a.a.O., S. 971.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erweiterter, nicht auf das Einkommen beschränkter Lebenslagenanalysen hin.

Nicht nur verschiedene Verfechter von Argumenten einer Neuen Sozialen Frage, sondern auch liberal-konservative Kritiker dieser Problematisierung gehören zu denjenigen, die offensichtlich Armut auf ihre ökonomische Dimension verkürzen. „Die in den Strukturen der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung begründeten Ursachen der Armut als einem Problem gesellschaftlicher Ungleichheit werden ausgeblendet und die Wirkungsweise der vorherrschenden gesellschaftlichen Verteilungsmechanismen nicht problematisiert[58]. Das ‚drastische Ausmaß von Armut' versteckt sich hinter Zahlen, die sich jeweils aus einer gerade aktuellen Definition des Existenzminimums ergeben. Schließlich wird durch dieses Vorgehen Armut zur Einzelfallarmut und zu einer individuell zu tragenden Bürde"[59]. Die für unsere Sozialordnung grundlegende Problematik kann jedoch im Anschluß an Offe und Kleinhenz in der Zunahme horizontaler Ungleichheiten innerhalb von gleichen Statusgruppen — z. B. nach Geschlecht, Alter, Religion, Lebensbereichen — gesehen werden. Sie wurde bei der Konzentration unserer Sozialdebatten auf die vertikalen Aspekte der sozialen Ungleichheit bislang zu wenig berücksichtigt[60].

Hinsichtlich eines weiteren Ausbaus der 1957 begonnenen Ausrichtung des Systems der sozialen Sicherung einerseits an einer am Äquivalenzprinzip orientierten Lebensstandardsicherung und andererseits an einem an Mindestbedarfsvorstellungen orientierten Prinzip des sozialen Ausgleichs kann daher folgendes angenommen werden: „Solange es nicht gelingt, die Voraussetzungen für die Benachteiligungen am Arbeitsmarkt und bei den Arbeitseinkommen, z. B. für Frauen, für nichtqualifizierte Arbeitnehmer, für wegen Alter oder schlechter Gesundheit weniger leistungsfähige Arbeitnehmer, durch berufliche Bildungsmaßnahmen oder durch Maßnahmen der ... strukturell differenzierten Beschäftigungspolitik zu beseitigen, wird die Verbindung der beiden ambivalenten Ausrichtungen der sozialen Sicherung auf Mindestbedarfs- bzw. Lebensstandardsicherung über abwechselnde Anpassungs- und Differenzierungsbestrebungen eine Tendenz zur Ausweitung des Umfangs der kollektiven sozialen Sicherung begründen"[61].

[58] Vgl. B. *Badura* u. P. *Gross*, Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen, München 1976, S. 198 ff. u. besond. S. 202 f.

[59] So treffend B. *Scharf*, Eine Neue Soziale Frage, a.a.O., S. 47.

[60] Vgl. C. *Offe*, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen, in: G. *Kress* u. D. *Senghaas* (Hrsg.), Politikwissenschaft, Frankfurt/M. 1972, S. 135 ff. u. besond. S. 154; G. *Kleinhenz*, Entwicklungstendenzen und Aufgaben bei der Ausgestaltung unserer Sozialordnung, Vortrag im Walberberger System-Symposion 1976, S. 13 (noch unveröffentlicht). Siehe auch die Beiträge von *Buttler / Gerlach / Liepmann* und *Scherl* in diesem Band.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der individualistische Ansatz wird vollends dann „vom Kopf auf die Füße gestellt" (Widmaier), wenn erstens auch der beträchtlich zunehmende Bedarf an „meritorischen" Gütern und Diensten für Randgruppen, aber auch breiteste Schichten beachtet wird. Zweitens sind dann die heute beachtlichen Selbstentfaltungsmöglichkeiten der einzelnen und Personenmehrheiten mittels „politischer" Güter im Rahmen sozial- und gesellschaftspolitischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse demokratischer bzw. partizipativer Art zu berücksichtigen. Im ersteren Falle wird — bedingt durch Prozesse der Urbanisierung und veränderter Wohnkultur, oder z. B. hervorgerufen durch Wandlungen des regenerativen Verhaltens, höhere Lebenserwartungen und zunehmende Berufstätigkeit von Frauen — größerer gesellschaftlich zu befriedigender Bedarf als früher nicht nur bekundet, sondern auch tatsächlich zunehmend auf gemeinsame Weise befriedigt[62].

Im zweiten Falle geht es womöglich um die größte Herausforderung unserer Zeit überhaupt. Sie besteht nach der subjektiven Auffassung des Verfassers darin, daß auch in prinzipiell freiheitlich strukturierten Ordnungen über zunehmende Ökonomisierungs- und Ökonomismusprozesse idealistisch oder materialistisch verbrämte Technokratien Besitz von uns ergreifen können, sofern vorhandene Handlungsspielräume nicht genutzt werden[63]. Gegensteuerung muß, wenn sie erfolgreich sein will, bald einsetzen und gezielt erfolgen. „Durch die Vermittlung öffentlicher Tugenden wie Solidarität, Kooperation, Hilfsbereitschaft könnte eine der zerstörerischen Tendenz der Durchsetzung der ökonomischen Rationalität gegenläufige Tendenz über Sozialisationsprozesse durchgesetzt und vermittelt werden." „Diese Umkehr freilich hat einen Preis: Sie bedeutet eine systematische Substitution des Eigeninteresses durch Perspektiven in Richtung gesellschaftlicher, genuin sozialer Interessen"[64].

2. Sozial Schwache und Gefährdete heute

Als besonders gravierende soziale Probleme der Gegenwart empfindet der Verfasser solche der Entwicklungsländer und hier insbesondere diejenigen der „vierten Welt". Nord-Süd-Probleme haben in der Politik die in den letzten Jahrzehnten zweifellos dominierenden Ost-West-

[61] G. *Kleinhenz,* Entwicklungstendenzen . . ., a.a.O., S. 15.

[62] So G. *Kleinhenz,* Entwicklungstendenzen . . ., a.a.O., S. 16 ff.

[63] Vgl. dazu W. W. *Engelhardt,* Grundsätzliche Bemerkungen zur Ökonomisierung und zum Ökonomismus, in: wisu, 5. Jg., 1976, S. 13 - 17 u. 61 - 65; Ders., Zum Verhältnis von sozialen Utopien und politischen Konzeptionen, erscheint demnächst.

[64] H. P. *Widmaier,* Sozialpolitik . . ., a.a.O., passim u. hier S. 168. Vgl. auch H. *Hinz,* Zu einer Theorie der Gewerkschaften, in: Sozialer Fortschritt, 24. Jg., 1975, besond. S. 206 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Probleme zunehmend in den Schatten gestellt. Sie bilden nach Auffassung des Vorsitzenden der neugegründeten internationalen Entwicklungskommission, des ehemaligen Bundeskanzlers Brandt, heute die „eigentliche soziale Frage", deren Lösung für den Ausgang dieses Jahrhunderts und die Art und Weise des Übergangs zu einem neuen Jahrtausend entscheidend sein könnte. In den industriell mehr oder weniger entwickelten Ländern des „Westens" und „Ostens" erscheinen als sozial schwerwiegende Fragen neben den im letzten Abschnitt behandelten zugegebenermaßen nicht zuletzt diejenigen, die aus unbeabsichtigten Wirkungen bisheriger Politik entstanden sind. Dabei ist zur Vermeidung von Problemverkürzungen aber keineswegs nur an solche der bisherigen Sozial- und Gesellschaftspolitik zu denken. Gleichermaßen gilt es auch, die bisherige Wirtschaftspolitik als Anknüpfungspunkt kritisch heranzuziehen.

Während wir es in den heutigen Entwicklungsländern von vornherein mit großen oder sehr großen Bevölkerungsteilen zu tun haben, die von unterschiedlichen Kriterien her als „sozial schwach" in dem Sinne bezeichnet werden können, daß ihre Lebenslagen nach öffentlich vorherrschender Meinung unzumutbar sind und daher sozial- oder gesellschaftspolitische Aktivitäten erfordern[65], gewinnen in den Industriestaaten mit besonders raschen strukturellen und funktionellen Wandlungen solche Gruppierungen an Bedeutung, die infolge der Wandlungen und der durch sie hervorgerufenen Unsicherheit als ihrer „auffälligsten Eigentümlichkeit"[66], „sozial gefährdet" sind. Als sozial gefährdete Gruppen bzw. Personenmehrheiten lassen sich dabei jene Bevölkerungsteile zusammenfassen, deren Lebenslage durch bereits eingetretene oder voraussehbare Ereignisse bedroht ist, ohne Sozial- oder Gesellschaftspolitik unter das nach vorherrschender öffentlicher Meinung gerade noch als zumutbar angesehene kulturelle bzw. soziale Existenzminimum abzusinken[67].

Im einzelnen trifft zu, daß in den Entwicklungsländern auch heute selbst Hunger und Seuchen bekanntlich nicht ganz überwunden sind und es damit an grundlegenden sozialen Voraussetzungen für ökono-

[65] In Anlehnung an G. *Weisser*, Einige Grundbegriffe der Sozialpolitiklehre, Manuskript für den Hörergebrauch, zuletzt Köln 1966. Vgl. auch Ders., Art. Sozialpolitik, in: W. *Bernsdorf* (Hrsg.), Wörterbuch der Soziologie, 2. Aufl., Stuttgart 1969, S. 1041 f.; G. *Kleinhenz*, Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, Berlin 1970, S. 68 ff.; W. W. *Engelhardt*, Theorie der Sozialpolitik, in: W. Glastetter u. a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Volkswirtschaft, Wiesbaden 1978, Sp. 1188 ff.

[66] Sie konstatierten allerdings bereits L. v. Stein und K. Marx. Vgl. dazu D. *Schäfer*, Die Rolle der Fürsorge im System sozialer Sicherung, Frankfurt/M. 1966, S. 54 ff. u. besond. S. 58.

[67] Vgl. dazu G. *Weisser*, Einige Grundbegriffe ..., a.a.O. Siehe auch H. *Flohr*, Rationalität und Politik, Bd. 2, Neuwied u. Berlin 1975, S. 107.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mische Leistungsfähigkeit der Bevölkerungen außerhalb von schmalen Ober- und Mittelschichten fehlt. In viel stärkerem Ausmaße als in entwickelten Ländern gibt es in den Entwicklungsländern überhaupt eine Tendenz zur Vernachlässigung von Koordinierungsaufgaben sozialer und wirtschaftlicher Aspekte[68]. Zu den Mängeln, die sich nach Auffassung des UN-Sozial- und Wirtschaftsrats als Kernprobleme der siebziger Jahre erweisen, zählen die Unfähigkeit, für einen entscheidenden Teil der potentiellen Arbeitskräfte produktive und lohnende Arbeitsplätze zu schaffen; das Unvermögen, zu einer die Massenarmut reduzierenden Verteilung der Wachstumszuwächse zu gelangen; die Unfähigkeit, die Bevölkerungen an den entwicklungsrelevanten Entscheidungen zu beteiligen. Ferner werden aufgezählt die soziale Unruhe und das Anwachsen verschiedenartigster Formen der Gewalt, die Verletzung der Menschenrechte der breiten Bevölkerungsschichten durch herrschende Gruppen, die Verschwendung unersetzlicher Naturressourcen und Beeinträchtigungen der Umwelt, schließlich unkontrolliertes Bevölkerungswachstum und die Bevölkerungskonzentration in den Städten[69].

Auch in den westlichen und östlichen Industrienationen wurden bekanntlich in großem Umfange nicht vorhergesehene, geschweige denn genügend mitbedachte Umwelteffekte ausgelöst. Abgesehen von den Bildungsfragen und den früher herausgearbeiteten grundsätzlichen Fragen bilden sie den Ausgangspunkt für das vermutlich komplexeste gesellschaftspolitische Problem der Zeit. Entgegen Fischer, der die ökologischen Probleme nicht als neue soziale Frage einstuft[70], wird hier jedenfalls für eine derartige Klassifizierung eingetreten. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil — entgegen den Vermutungen von Bellebaum und Braun[71] — offenbar auch unter Bedingungen spät- bzw. postindustrieller Gesellschaften die Lösung sozialer Fragen durch die unmittelbar Betroffenen nicht bloß selten spontan eingeleitet wird. Die Volksbewegung der „Bürgerinitiativen", die in der Bundesrepublik zusammen mit anderen Selbsthilfebestrebungen gemeinsamer Art nach Schätzungen etwa zwei Millionen Mitglieder und Interessierte umfaßt, dürfte es belegen[72].

[68] Dies konstatierten die Vereinten Nationen in ihrem Bericht über die soziale Lage der Welt im Jahre 1970. Vgl. D. *Nohlen* u. F. *Nuscheler* (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Hamburg 1974, S. 45.

[69] Vgl. D. *Nohlen* u. F. *Nuscheler* (Hrsg.), Handbuch . . ., a.a.O., S. 81 f.

[70] Siehe W. *Fischer,* Der Wandel der sozialen Frage . . ., a.a.O., S. 62 f.

[71] Vgl. A. *Bellebaum* / H. *Braun* (Hrsg.), Reader Soziale Probleme I, a.a.O., S. 5 ff. Siehe auch G. *Albrecht,* Vorüberlegungen . . ., a.a.O., S. 155 ff. In anderer Akzentuierung äußert sich H. Braun im Reader Soziale Probleme II, Initiativen und Maßnahmen, Frankfurt/M. u. New York 1974, S. 9 ff.

[72] Vgl. R. *Zundel,* Anschlag auf die Parteien oder Ventil der Verdrossenheit? In: Die Zeit, Nr. 33 v. 5. 8. 77, S. 3. Allerdings scheint sich die Zahl der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zu den „alten" sozialen Problemen, die vielfach fortdauern, treten aber auch außerhalb des Umweltproblems und der Bildungsfrage viele „neue" hinzu, oder sie erhalten als alte Probleme neue Dimensionen, wie für die Bundesrepublik neben Blume und Mitarbeitern im Ansatz gerade Bellebaum und Braun herausgearbeitet haben. Es sind nicht nur solche der Armut im Sinne einer „auffällige(n) Disparität der Lebensbereiche und eine(r) deutliche(n) Ungleichheit der Lebenschance(n)", die früher unter gleichgearteten Armen vielfach nicht bestand und welche vor allem die Bereiche Gesundheit, Bildung, Wohnung und Verkehr betrifft. Auch der Alkoholismus, die Obdachlosigkeit und Nichtseßhaftigkeit, körperliche Behinderungen und psychische Krankheiten, Drogenkonsum und Medikamentenmißbrauch, die Heimerziehung — im Zusammenhang mit strukturellen Wandlungen der Familien —, nicht zuletzt schließlich das Altern und das Alter bei einer zunehmenden Personenzahl sowie die Gastarbeiterfrage bilden alte und neue Probleme zugleich[73].

3. Zu den Entstehungsbedingungen Neuer Sozialer Fragen

Sieht man einmal von den sozialen Fragen in Entwicklungsländern ab, so gilt offenbar, daß im Industriezeitalter viele zunächst halbwegs befriedigend gelöste Fragen die „fatale Eigenschaft" (Cassel) offenbaren, neue — bis dahin unbekannte oder in ihren Ausmaßen und Details neu dimensionierte — Probleme zu schaffen. Nach Auffassung von Autoren der Frankfurter Kritischen Theorie verläuft die Aufklärung als dialektischer Prozeß[74], der solche und andere „Resultate" geradezu zwingend auszulösen scheint. Sozialpolitische Bedürfnisse entstehen, so gesehen, nicht nur bei der Schaffung von Voraussetzungen wirtschaftlicher Entwicklung und in ihrem unmittelbaren Gefolge, sondern — abgesehen von Naturkatastrophen, Kriegen, Völkerwanderungen usw. als weiteren Auslösern — nicht zuletzt auch als langfristige Auswirkungen der mit den „kapitalistischen" Institutionen verbundenen

Zusammengeschlossenen und Sympathisanten im Herbst 1977 schnell zu reduzieren.

[73] Vgl. A. *Bellebaum* / H. *Braun* (Hrsg.), Reader Soziale Probleme I und II, a.a.O., passim. Von den bekannteren Untergliederungen der sozialen Frage können weder diejenigen der älteren Sozialpolitiklehre, die sich allein an der „Arbeiterfrage" orientieren, noch solche der Soziologie, die nach Kriterien „sozialer Desorganisation" und „abweichendem Verhalten" differenzieren, befriedigend genannt werden. Letztere insbesondere deshalb nicht, weil in den industriellen Gesellschaften — aber auch in Entwicklungsländern — Desorganisation nicht vorliegen muß. Als abweichendes Verhalten ist oft der Fall der „aberrants" und derjenige der „nonconformists" unzweckmäßig zusammengefaßt, obwohl nur die letzteren zu Schlüsselfiguren der Entstehung von Utopien und sozialer Bewegung werden können.

[74] Vgl. vor allem M. *Horkheimer* / Th. W. *Adorno*, Dialektik der Aufklärung, Neuausgabe, Frankfurt/M. 1969.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Herrschaftsverhältnisse[75]. Es kommt schließlich geradezu zum „Immobilismus" (Achinger) der Sozialpolitik gegenüber dem fließenden Charakter der Gesellschaftsentwicklung, wie er sich besonders in Verrechtlichungs-, Monetarisierungs- und Zentralisierungserscheinungen und in einer Tendenz zur Perpetuierung der sozialen Tatbestände ausdrückt[76].

Die neuen Probleme reichen von den kaum übersehbaren Wirkungen der auf Länderebene bezogenen und übernationalen Mobilität der Menschen in Beruf und Verkehr, über die mehr oder weniger „unwirtlichen" (Mitscherlich) Konsequenzen der Urbanisierung[77], die gesellschaftlichen Verdinglichungs-, Entfremdungs-, Vermachtungs- und Sozialpflichtigkeitsprozesse infolge des Entstehens von Großorganisationen, bis hin zu den „selbstgeschaffenen Risiken" (Molitor) der sozialen Sicherung[78] und anderer Sozialpolitik, Risiken aber natürlich auch des mehr oder weniger inflationär gestalteten Wachstums und anderer Teile der Wirtschaftspolitik. Sie alle zusammen rufen zusätzlichen Bedarf an privaten und öffentlichen Gütern, nicht zuletzt auch den früher erörterten Bedarf an meritorischen und politischen Gütern hervor und stellen herkömmliche Einteilungen und Lösungen sozialer Probleme infrage[79].

Neue soziale Probleme können also zweifellos durch ausgebaute Richtungen und Dimensionierungen bisheriger Sozialpolitik entstehen, oder auch durch die praktizierte Verteilungspolitik, die ihrerseits von sozialpolitischen Zielen geleitet sein kann. Letzteres läßt sich am Beispiel der Versorgungsdefizite von Beziehern fester Einkommen infolge zunehmender inflationärer Tendenzen zeigen, die durch expansive bzw. nichtproduktivitätsorientierte Lohnpolitik ausgelöst werden können. Sie lassen sich ebenso aber auch durch primär wirtschaftspolitische Maßnahmen und nach produktionspolitischen Erwägungen simultan

[75] So Ch. *v. Ferber*, Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, Hamburg 1967, besond. S. 33 ff. Zur Entstehung sozialpolitischer Bedürfnisse siehe neuerdings vor allem H. P. *Widmaier*, Sozialpolitik ..., a.a.O., Kap. II, 3. Abschn.

[76] Vgl. H. *Achinger*, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Neuauflage, Frankfurt 1971, S. 88; E. *Liefmann-Keil*, Sozialinvestitionen und Sozialpolitik — Zur Perpetuierung der Sozialpolitik, in: Gewerksch. Monatsh., 23. Jg., 1972, S. 24 ff.; H. P. *Widmaier*, Sozialpolitik ..., a.a.O., S. 38 ff.

[77] Vgl. A. *Mitscherlich*, Die Unwirtlichkeit unserer Städte, Frankfurt/M. 1965; G. *Kleinhenz*, Die Verstädterung als sozialpolitisches Problem, in: B. Külp u. H.-D. Haas, Soziale Probleme ..., 1. Hbbd., S. 339 - 373.

[78] Als einer Ursache der Kostenexplosion in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Siehe dazu B. *Molitor*, Sozialpolitik auf dem Prüfstand, Hamburg 1976, S. 19 ff.

[79] Eine auch nur annähernd vollständige Aufzählung war hier nicht beabsichtigt. Zu weiteren Problemen siehe B. *Badura* u. P. *Gross*, Sozialpolitische Perspektiven, a.a.O.; Ch. *v. Ferber* u. F.-X. *Kaufmann*, Soziologie und Sozialpolitik, a.a.O.; B. *Külp* u. H.-D. *Haas*, Soziale Probleme ..., a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

getroffenen einkommenspolitischen Verhaltensweisen initiieren, die in rationaler Hinsicht zunächst „ohne Fehl und Tadel" zu sein scheinen, weil sie streng produktions- bzw. produktivitätsorientiert sind.

Das eine wie das andere kann etwa an der zunehmenden gesellschaftlichen Isolierung und anderen außerwirtschaftlichen Effekten bei alten Menschen gezeigt werden, die heute oft — keineswegs aber immer — lediglich in ökonomischer Hinsicht versorgt sind. Andere Beispiele sind der Drogenmißbrauch bei Jugendlichen — die vielfach aus begüterten Schichten kommen —; Alkohol- und Medikamentenmißbrauch[80]; schließlich oft wachsende Anfälligkeit für ökonomistische Ideologie gerade bei erfolgreichem Wirtschaften, die etwa in Form des „free rider"-Verhaltens die sozial Schwachen keinesfalls sehr früh, sondern eher historisch zuletzt erreicht[81].

In diesem Zusammenhange mittels der Logik der invisible hand bzw. geleitet von der Idee der unbeabsichtigten Konsequenzen menschlichen Handelns allein Funktionsmängel des Sozialstaats und nicht solche des individuellen Handelns schlechthin sehen zu wollen und außerdem gegen die auf vielen Gebieten zweifellos zunehmenden Erwartungshaltungen bezüglich der Erfüllung bestimmter neuer Bedürfnisse[82] vorwiegend zu polemisieren, würde zumindest sehr einseitig sein. Bei dem erreichten Stande und der Differenziertheit industriestaatlicher Entwicklungen wäre eine solche ordnungspolitische Position inadäquat. Natürlich kann aber auch eine Dogmatisierung der eingetretenen und der realmöglichen Entwicklungen zu Gesetzlichkeiten nicht ausreichend begründet werden und ist eine Überschätzung der dialektischen Methode, die ihr mehr als gewisse beschreibende Leistungen zubilligt, möglichst zu vermeiden[83].

Was speziell die Logik der invisible hand betrifft, so verführt sie überdies zu einer heutigen Gegebenheiten gegenüber möglicherweise

[80] Siehe dazu I. *Illich,* Die Enteignung der Gesundheit, Reinbek 1975.

[81] Zuerst wird zweifellos bei Unternehmern „Kapital ... auf Kapital getürmt, weil das Geschäft wächst" (Sombart) und werden vorhandene Gesetze, z. B. Steuergesetze, in einer vom Gesetzgeber vielfach nicht beabsichtigten Weise genutzt. Vgl. zu den Erscheinungsformen des Ökonomismus W. *Sombart,* Der Bourgeois, München / Leipzig 1923, S. 217 ff.; G. *Katona,* Das Verhalten der Verbraucher und Unternehmer, S. 236 u. 242 ff.; R. *Koehne,* Das Selbstbild deutscher Unternehmer, Berlin 1976, S. 116 ff., 163 f. u. 204 ff.

[82] Vgl. dazu G. *Scherhorn,* Verbraucherinteresse und Verbraucherpolitik, Göttingen 1975, S. 5 ff.; G. *Kirsch,* Die politische Realisierbarkeit gesellschaftspolitischer Ziele — ein Beitrag der Ökonomischen Theorie der Politik, in: B. *Külp* u. H.-D. *Haas,* Soziale Probleme ..., 2. Hlbbd., a.a.O., S. 888 ff.

[83] Die letztere Kritik meint nicht nur die oben zitierte Kritische Theorie, sondern ebenso die Hegel-v. Steinsche Staatstheorie. Siehe zu deren Interpretation E. R. *Huber,* Vorsorge für das Dasein. Ein Grundbegriff der Staatslehre Hegels und Lorenz v. Steins, in: R. Schnur (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972, S. 140 - 163.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unangemessenen, weil rein individualistischen Interpretation des Sozialstaats, so instruktiv Einzelbeobachtungen über Wirkungen bisherigen Handelns im Rahmen sozialer Sicherungsmaßnahmen auch sein mögen. Der heutige Staat, der Sozialstaat sein will und sich entsprechende Verfassungsnormen und Institutionen schafft, kann trotz vorliegender ökonomischer und politischer Restriktionen durchaus „gestaltend, stabilisierend und ausgleichend ... wirken"[84], was neben Marxisten-Leninisten wohl lediglich extreme Liberale konservativer Prägung bestreiten[85].

[84] So E. *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band I, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München 1961, S. 4.

[85] So besonders Ch. *Watrin*, Ordnungspolitische Aspekte ..., a.a.O. Vgl. auch Ders., Art. Marktwirtschaft, in: W. Glasstetter u. a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Volkswirtschaft, a.a.O., Sp. 818 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Armut: Grundlage der Neuen Sozialen Frage

Von *Helmut Winterstein*, Erlangen

A. Das Problem

1. Über längere Zeit hinweg war in der Bundesrepublik Deutschland Armut kein vorrangiges, gesellschaftspolitisches Thema mehr. Offenkundig, weil man glaubte, sie würde im Wohlfahrtsstaat mit Vollbeschäftigung, wirtschaftlichem Wachstum und fortschreitendem Ausbau des Systems der sozialen Sicherung bis auf einige Randgruppenphänomene fast völlig verschwinden. Seit Beginn der siebziger Jahre — ähnlich wie in Großbritannien und den USA seit Beginn der sechziger Jahre — wird die Armut aber wieder zunehmend neu entdeckt. Seit einiger Zeit wurde die Existenz einer breiteren materiellen Armut in der Bundesrepublik Deutschland von CDU-Sozialpolitikern sogar zum Kernpunkt einer neuen sozialen Frage erklärt und als Indiz des Versagens der eingefahrenen Sozialpolitik der letzten Jahrzehnte betrachtet.

2. In der Tat scheint die Wiederentdeckung der Armut in der Bundesrepublik Deutschland mit einem neuerlichen Anwachsen materieller Armut einherzugehen. Betrachtet man die Zahlen der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz als die sichtbare Spitze des Eisbergs materieller Armut, so erstaunt zunächst, daß diese Zahl die erwartungsgemäß seit 1963 — mit Unterbrechungen durch die Rezessionsphase 1967/68 — rückläufig war, ab 1970 wieder ständig zunimmt.

Zahl der Empfänger von „laufender Hilfe zum Lebensunterhalt" nach dem BSHG in der BRD 1963 - 1974 (in Tsd.):

Jahr 19..	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75
Zahl der Personen	838	816	760	773	835	795	759	749	803	867	918	1057	1190
Zahl der Haush.*	451	456	434	437	456	440	426	424	454	485	505	568	633

* Außerhalb von Anstalten.
Quelle: Wirtschaft und Statistik, 1965 - 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es soll hier an dieser Stelle nicht geprüft werden, ob das Kriterium, Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zu sein, Indiz für Armut ist. Allein der Tatbestand aber, daß es seit 1970 ganz offensichtlich zu einer solchen Zunahme von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt gekommen ist, ist Anlaß genug, nach Erscheinungsformen und Ursachen dieses an Gewicht gewinnenden sozialen Phänomens zu fragen. Auch kritische Analysen zur Armutsgrenze und zum Umfang der Armut in unserer Gesellschaft — mögen sie im Ergebnis auch eine erhebliche Bandbreite haben — zeigen doch letztendlich alle den hier im Ausgangspunkt unseres Referates hervorgehobenen erheblichen Umfang dieses Problems auf.

Auch die Tagespolitik hat sich, wie bereits gesagt, dieses Problems angenommen. In der politischen Auseinandersetzung wurde unter Hinweis auf dieses „Anwachsen der Armut" ein Versagen der Sozialpolitik konstatiert und der weitere Bestand unserer Gesellschaft von der Lösung dieser Neuen Sozialen Frage abhängig gesehen. Als Ursache würde die Übermacht der Organisierten und das Fehlen einer „Lobby für Rentner"[1] erkennbar. Dieser neue soziale Konflikt hätte Dimensionen, die ihn mit der im vergangenen Jahrhundert entstandenen sozialen Frage vergleichen lassen.

3. Wenn heute zur Bewertung sozialpolitischer Probleme die Vokabeln Soziale Frage verwendet werden, dann kann das zwei Gründe haben:

a) Heute anstehende sozialpolitische Probleme haben einen Stellenwert oder sind von so grundätzlicher Bedeutung, daß sie nur mit den sozialen Auseinandersetzungen des vergangenen Jahrhunderts verglichen werden können.

b) Durch die anspruchsvolle Deklarierung von Problemen wird in der tagespolitischen Auseinandersetzung eine Etikettierung vorgenommen, die den hohen Rang, den man sozialpolitischen Problemen zumißt, auch nach außen wirksam signalisiert. Reizworte wie Neue Soziale Frage sind dazu sicher besonders geeignet.

Da es hier nicht um die Bewertung politischer Auseinandersetzungen gehen kann, ist für weitere Überlegungen nur die erste Frage relevant. Dabei erscheint es uns einmal wesentlich zu sein, zu überprüfen, ob die Dimension des Problems es gerechtfertigt erscheinen läßt, Armutsprobleme heute mit dem Etikett: Neue Soziale Frage zu versehen. Es wird entscheidend darum gehen, das Ausmaß der Armut in unserer Gesellschaft abzuschätzen, bzw. die in der Armutsdiskussion genannten Zah-

[1] *Geißler*, Heiner, Die Neue Soziale Frage, Analysen und Dokumente, Freiburg i. Br. 1976, und *Dettling*, Warnfried, u. a., Die Neue Soziale Frage und die Zukunft der Demokratie, Bonn 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

len hinsichtlich ihres Erklärungswertes zu überprüfen. Ein solches Abschätzen und Überprüfen wird nur dann gelingen, wenn als Ausgangspunkt eine operationale Definition der Armut — zunächst als Arbeitshypothese — gewonnen werden kann. Hinzu kommen erste Überlegungen über die Ursachen der Armut.

Zum anderen wird eine sozialpolitische Überprüfung der so abgegrenzten und in ihrer zahlensmäßigen Bedeutung abgeschätzten sozialen Probleme hinsichtlich ihrer sozialpolitischen Bedeutung zu würdigen sein. In einer Arbeitsteilung soll in zwei selbständigen Arbeiten Stellung genommen werden. Die hier nachfolgend abgedruckte Arbeit von H. Scherl greift die erste der umrissenen Teilfragen auf. Deshalb werde ich zur Bestimmung der Armutsgrenzen und zur Dimension der Armut nur insoweit Stellung nehmen, wie es zum unmittelbaren Verständnis meiner Ausführungen unverzichtbar ist. Im weiteren sei hier schon summarisch auf die Arbeit von H. Scherl verwiesen.

B. Das alte Problem

1. Der Vergleich, der in der Diskussion um die Neue Soziale Frage in den Vordergrund gerückten Probleme mit der alten sozialen Frage, macht es notwendig, den Kern und die Bedeutung der alten sozialen Frage hier kurz in Erinnerung zu rufen. Dabei wird es sich nicht vermeiden lassen, Bekanntes noch einmal zu sagen. Ich werde aber bemüht sein, mich kurz zu fassen, um dafür an anderer Stelle, wo es um den Gegensatz zur Neuen Sozialen Frage geht, etwas ausführlicher zu werden.

Die sozialen Auseinandersetzungen, die sich im vergangenen Jahrhundert nach der bürgerlichen Revolution und mit dem Entstehen der kapitalistischen Industriegesellschaft in zunehmendem Maße abzeichneten, waren gekennzeichnet von dem Konflikt zwischen Kapital und Arbeit. Das zahlenmäßige Anwachsen der Lohnarbeiterschaft gab diesem Problem zunehmend Gewicht. Mit dem Bewußtwerden der gemeinsamen sozialen Lage, der Ausbildung eines Klassenbewußtseins und damit dem Entstehen einer neuen sozialen Klasse der Gesellschaft, die sich zur Durchsetzung ihrer Interessen in politischen Parteien und Gewerkschaften organisierte, wurde der Kampf dieser Klasse um ihre Position in der Gesellschaft und damit der Neuordnung der Gesellschaft überhaupt, zum zentralen politischen Thema. Die im Zuge der wirtschaftlichen Revolutionierung der Gesellschaft neu entstandene und mit der fortschreitenden Industrialisierung zunehmend an Gewicht gewinnende Klasse, erzwang eine Neuordnung der Gesellschaft, die ihr nicht nur politische Gleichberechtigung bringen mußte, sondern die eine neue

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

soziale Ordnung bot, welche auch der Besonderheit der sozialen Situation der Arbeiterschaft Rechnung trug. Arbeitsschutz im umfassenden Sinn und soziale Sicherung entstanden als die tragenden Säulen der neuen sozialen Ordnung.

2. Die letztlich alle anderen Probleme überragende Bedeutung der skizzierten Auseinandersetzungen und der daraus folgenden Neuordnungen ergab sich nicht nur als Folge der großen und wachsenden Zahl der Arbeiter. Entscheidend war vielmehr, daß die gesellschaftliche Unterprivilegierung und deren schrittweiser Abbau, eine gesellschaftliche Klasse betraf, die wegen ihrer zentralen Stellung im Produktionsprozeß den Schlüssel für die wirtschaftliche Entwicklung der modernen Industriegesellschaft mit in ihren Händen hielt. So mußte der Ausbau der Sozialpolitik, der schrittweise die Lage der Arbeiterschaft besserte, unmittelbar wieder auf das Ergebnis des Produktionsprozesses zurückwirken und somit eine Produktivitäts- also Ergiebigkeitswirkung haben, die zusammen mit dem kapitalmäßigen Ausbau der Wirtschaft erst die ökonomischen Grundlagen für die Maßnahmen zur sozialen Besserstellung der Arbeiterschaft schufen. Damit wurde die erfolgreiche Sozialpolitik als wesentliches Ordnungselement der Wirtschaftsgesellschaft mit zur wichtigen Voraussetzung für das Wachsen der Wirtschaft und das Erreichen einer Wohlstandsgesellschaft überhaupt.

3. Es ist das Verdienst der Sozialpolitik-Wissenschaft, in ihren Analysen sozialer Prozesse herausgearbeitet zu haben, daß die Ursache für die Armut und Not, in der die Arbeiterschaft, vor allem in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts lebte — und von der Engels Untersuchungen über die Lage der Arbeiter in England ebenso wie die Sozialenqueten des Vereins für Socialpolitik beredt Ausdruck geben —, nichts mit der individuellen Not des Einzelnen zu tun hat, wie sie als Folge persönlicher Zufälligkeiten wohl immer unentrinnbares Los des Menschen sein wird und die nur in den Folgen durch spezielle auf den Einzelfall abgestellte Maßnahmen abgemildert werden kann. Diese neu entstehende Unterprivilegierung breiter Schichten und damit verbunden die Armut dieser Schichtangehörigen war vielmehr klassenbedingt und nur durch eine Änderung der Lage der Klasse abzumildern oder zu beseitigen. Hier liegt der Ursprung der Gruppen- bzw. Klassenbezogenheit, welche die sozialpolitische Maßnahme von der ursprünglich immer auf den Einzelfall ausgerichteten und von der sozialen Situation des Einzelfalls ausgehenden Maßnahme der Armen- bzw. Wohlfahrtspflege abhob.

Werner Sombart stellt diese Klassenorientierung der Sozialpolitik schon sehr früh ganz klar heraus. Das Gruppenspezifische als Kennzeichnung für die Sozialpolitik und als Abgrenzungsmerkmal zur Wohl-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fahrtspflege läßt sich in nahezu allen bedeutenden Veröffentlichungen der Sozialpolitik zu Beginn dieses Jahrhunderts und bis in die heutige Zeit hinein nachweisen[2].

4. Mit diesem Abheben der sozialen Frage vom allgemeinen Problem des Pauperismus war es nicht nur gelungen, die Ursachen der Armut deutlicher voneinander abzugrenzen, es war auch die Grundlage einer erfolgreichen Politik zur Lösung der sozialen Frage geschaffen. Deutlich wurde jetzt, daß die Armut nicht nur

a) durch das individuell gestaltete Lebensschicksal verursacht (z. B. durch soziale Unangepaßtheit, Lebensuntüchtigkeit, Behinderung von Kindheit an), sondern auch

b) klassenbedingt sein kann, z. B. durch Zugehörigkeit zu einer gesellschaftlichen Gruppe, deren Stellung im Produktionsprozeß institutionelle Schwächen aufweist (z. B. die Lage der schollengebundenen Bauern z. Zt. der Reformation im Deutschen Reich, die Arbeiterschaft im frühkapitalistischen System des freien Arbeitsvertrags).

Es blieb Lorenz von Stein vorbehalten, hier erstmals auch begrifflich eine saubere Trennung durchgeführt zu haben[3].

5. Damit war nicht nur der Kern der sozialen Probleme des vergangenen Jahrhunderts bloßgelegt, also die soziale Frage umschrieben; gleichzeitig eröffneten sich wesentliche neue Einsichten zur Lösung der neu entstandenen sozialen Probleme. Die fehlende politische, soziale und wirtschaftliche Integration des „Vierten Standes" mußte wegen der damit verursachten Sprengkraft der zentrifugal wirkenden Kräfte der Gesellschaft unmittelbar (nicht optimales Arbeitsergebnis) und mittelbar (Bindung der Kräfte der Gesellschaft im Kampf um die Positionen der gesellschaftlichen Klassen) die Optimierung des Sozialprodukts verhindern. Bei dem großen Gewicht, das diese Probleme mit dem zahlen-

[2] Als Beleg vergleiche dazu für die ältere Literatur: *Bortkiewicz,* Ladislaw v., Der Begriff „Sozialpolitik", in: Jahrbücher für Nat. und Stat., III. Folge, Band 17, 1899, *Amonn,* Alfred, Der Begriff der Sozialpolitik, in: Schmollers Jahrbuch, 48. Jg. 1924, *Heimann,* Eduard, Soziale Theorie des Kapitalismus, Tübingen 1929, *Weber,* Adolf, Grundlagen und Grenzen der Sozialpolitik, Vortrag auf der Verhandlung des Vereins für Sozialpolitik 1930 in Königsberg in Schriften des Vereins, Bd. 182, München und Leipzig 1931, *Weddigen,* Walter, Sozialpolitik, Jena 1933, *Zwiedineck-Südenhorst,* Otto v., Sozialpolitik, Leipzig und Berlin 1911. Für die neueren Veröffentlichungen: *Sanmann,* Horst, Sozialpolitik, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, Göttingen 1972, und *Lampert,* Heinz, Sozialpolitik, in: HdWW 5/6. Lieferung, 1977.

[3] *Stein,* Lorenz v., Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage, 1. Bd., Der Begriff der Gesellschaft und die soziale Geschichte der Französischen Revolution bis zum Jahr 1830, Neudruck München 1921, bes. S. 47 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mäßigen Anwachsen der Arbeiterschaft erhielten, mußten die wirtschaftlichen Folgen immer unübersehbarer werden.

So ist es auch nicht verwunderlich, daß sehr früh in der Diskussion um das Ziel der sozialpolitischen Intervention dem ökonomischen Gesichtspunkt breiter Raum eingeräumt wurde und eine weitgehende Gleichsetzung der Sozialpolitik mit der Wirtschaftsordnungspolitik nicht erst im Rahmen der neoliberalen Schule erfolgte. Schon Werner Sombart interpretierte 1897 die Sozialpolitik als Wirtschaftssystempolitik, wenn er forderte, daß sich die Sozialpolitik „die thunlichste Unterstützung der den wirtschaftlichen Fortschritt repräsentierenden sozialen Klasse zur Aufgabe machen (müsse), weil nur dadurch ihr Ideal: die höchste Entfaltung der produktiven Kräfte verwirklicht werden kann, dessen Verwirklichung aber im Interesse des Kulturfortschritts notwendig erheischt wird". Das Ideal der Sozialpolitik ist demnach „das wirtschaftlich Vollkommene; dieses wird dargestellt von dem jeweils höchstentwickelten Wirtschaftssystem, d. h. dem Wirtschaftssystem höchster Produktivität"[4]. Sozialpolitik sind für ihn „diejenigen Maßnahmen der Wirtschaftspolitik, die die Erhaltung, Förderung oder Unterdrückung bestimmter Wirtschaftssysteme oder ihrer Bestandteile zum Zwecke oder zur Folge haben"[5].

6. Mit dieser engen Verknüpfung von Wirtschafts- und Sozialpolitik steht Werner Sombart nicht allein. Soweit ich sehen kann, haben alle wesentlichen sozialpolitischen Veröffentlichungen — mit einer Ausnahme — dann in dem ersten Vierteljahrhundert des 20. Jahrhunderts in gleicher Weise auf diese Verknüpfung hingewiesen, wenn das auch immer wieder in anderer Form geschah. Ich darf hier nur auf die Arbeiten von L. v. Wiese, Goldscheid, Herkner, Adolf Weber, Willbrandt, Westphal und Zwiedineck-Südenhorst verweisen, die in ihren Veröffentlichungen immer wieder den Zusammenhang von wirtschaftspolitischer Zielsetzung und sozialpolitischer Intervention hervorhoben. Lediglich Lexis teilte offensichtlich die damals herrschende Meinung nicht, wenn er die Armenpflege als Anfangsform der Sozialpolitik herausstellt und den gezogenen Trennungsstrich zwischen der auf die Klassenkonflikte ausgerichteten Sozialpolitik und der auf die Linderung der Armut gerichteten Armenpflege wieder verwischte[6].

Auch die Sichtbarmachung eines unmittelbaren inneren Zusammenhangs zwischen dem Produktionsinteresse der kapitalistischen Wirtschaft und der Sozialpolitik, die O. v. Zwiedineck-Südenhorst als Er-

[4] *Sombart,* Werner, Ideale der Sozialpolitik, in: Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik, 10. Band, 1967, S. 41 ff., bes. S. 44.

[5] Ebenda, S. 8.

[6] Vgl. *Lexis,* Wilhelm, Sozialpolitik, Artikel, in: Wörterbuch der Volkswirtschaft, Bd. II, 1911, S. 879 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gebnis der historisch-wirtschaftswissenschaftlichen Arbeit hervorhebt[7], stellt die Sozialpolitik neben die Wirtschaftspolitik auf die gleiche Ebene. Vergleichen wir Zwiedineck-Südenhorst's Ansicht mit der von Werner Sombart, dann sehen wir, daß hier kaum Unterschiede zu konstatieren sind. Das von Sombart bezeichnete Ziel, nämlich die Errichtung eines Wirtschaftssystems mit der größtmöglichen Produktivität[8], spricht direkt aus, was auch mit dem eben genannten Zitat von Zwiedineck-Südenhorst gemeint war, nur reicht die Sicht von Zwiedineck-Südenhorst etwas weiter. Mit dem Produktionsinteresse der kapitalistischen Wirtschaft, das die Sozialpolitik in der Form der Einschränkung individualistischer Interessenverfolgung tangiert, wird hier die Möglichkeit zur Ergiebigkeitserhöhung der Gesamtwirtschaft[9] angesprochen, die nicht nur Teilen, also z. B. den von der Sozialpolitik geschützten Arbeitnehmern, sondern der Gesamtheit der Gesellschaft, also auch den von den sozialpolitischen Maßnahmen beim ersten Blick als belastet erscheinenden Gruppen, zukommt. In diesen weiteren Worten von Zwiedineck-Südenhorst liegt unausgesprochen, und damit geht er über Sombart's Überlegungen hinaus, der Hinweis auf den instrumentalen Charakter der Sozialpolitik, der das Ziel der Sozialpolitik, also die eben genannte Produktivitätserhöhung, eindeutig als Mittel zur Erreichung außerökonomischer Zwecke hervorhebt und den Charakter der Sozialpolitik als eine praktische Wissenschaft darstellt, die nicht nur von ökonomischen Überlegungen ausgeht.

Auch die Diskussion um den Standort der Sozialpolitik, die vor allem in den Zwanziger Jahren wieder auflebte, als man von der Krise der Sozialpolitik sprach, änderte den einmal eingenommenen Standpunkt in dieser Frage nicht.

Die hier umrissene Position wurde später vor allem von Weddigen in seiner Auseinandersetzung mit Geck und in anderen Veröffentlichungen immer wieder bekräftigt[10].

[7] *Zwiedineck-Südenhorst,* Otto v., Sozialpolitik, Wissenschaft und Symbolik, in: Soziale Praxis, 39. Jg. 1930, S. 174.

[8] Mein Ideal der Sozialpolitik ist allerdings ein ‚Produktionsideal' und knüpft damit an altbewährte Tradition an. Aber nur in dem Sinne, daß es sich an dem Produktionserfolg ausrichtet, ohne die ‚Beeinflussung der Verteilung' irgendwie auszuschließen. Diese Beziehung auf den Produktionserfolg ist deshalb unabweislich, weil nur durch ihn irgendwelche Einheitlichkeit und Zielsicherheit in die Wirtschaftspolitik hineinkommt. Eine sog. ‚Verteilungspolitik' ist ein gänzlich des Systems entbehrendes Durch- und Nebeneinander einzelner Maßnahmen; sie kann keinen klaren und stetigen Gesichtspunkt haben; sie ist immer nur Lücken- und Flickpolitik. Ebenda, S. 45.

[9] „Wie ich endlich oben schon andeute, identifiziere ich den Produktionserfolg ganz und gar nicht mit dem Quantum erzeugter Güter. Vielmehr soll höchste Produktionsmöglichkeit das Ziel sein." *Sombart,* Werner, ebenda, S. 46.

[10] *Weddigen,* Walter, Sozialpolitik contra Sozialwissenschaft, Eine Antikritik, in: Jahrbuch f. Nat. und Stat. 167, Bd. 1955, S. 71 ff., ders., Kernfragen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Sicht der Sozialpolitik wurde in neuester Zeit noch einmal von W. Eucken in einer extremen Weise unterstrichen. Einige Zitate sollen deutlich machen, in welch bemerkenswerter Weise sich Euckens und Sombarts Ansichten treffen, wenn auch ganz sicher nur in der fast mit den gleichen Worten bezeichneten Zielsetzung und nicht hinsichtlich der Wege, die zu diesem Ziel führen. Für Eucken ist richtig verstandene Sozialpolitik „identisch mit der Politik zur Ordnung der Wirtschaft oder der Wirtschaftsverfassungspolitik". Sie muß im Sinne der ordnungspolitischen Gesamtentscheidung gestaltet werden, will sie Erfolg haben und nicht die übrige Ordnungspolitik durchkreuzen[11].

Da nach Eucken alle ordnungspolitischen Maßnahmen — also auch die sozialpolitischen — in die eine Frage nach ihrer Wirkung auf die Leistungsfähigkeit des Produktionsapparates münden, und weil nur verteilt werden kann, was vorher produziert wurde, müßte die erste Frage der Sozialreformer immer „auf die Wirtschaftsordnung mit dem höchsten wirtschaftlichen Wirkungsgrad gerichtet sein"[12].

Sehen wir hier einmal von den ganz konkreten Vorstellungen ab, die Eucken hinsichtlich der ihm zweckmäßig erscheinenden Wirtschaftsordnung entwickelt, dann finden wir eine Übereinstimmung mit den bereits von Sombart aufgestellten Forderungen, die wohl kaum weiter gehen können. Für beide ist „der höchste wirtschaftliche Wirkungsgrad" bzw. die „Produktivität" entscheidend für die Ausrichtung der Sozialpolitik.

So bemerkenswert es ist, wie sich dieser Bogen über ein halbes Jahrhundert hinweg von Sombart ausgehend, in den Ansichten Euckens wieder schließt, es braucht hier nicht besonders betont zu werden, daß heute wohl die Sozialpolitik weiter interpretiert werden muß, als dies in den hier zitierten Ansichten der sozialpolitischen Aufgabenstellung zum Ausdruck kommt. Darauf ist hier nicht einzugehen, vor allem auch, weil ich an anderer Stelle die Beziehungen zwischen der Wirtschafts- und Sozialpolitik eingehend untersucht habe[13]. Trotz dieser Modifizierung kann aber kein Zweifel daran bestehen, daß eine Sozialpolitik, die sozialpolitische Ziele ohne Rücksicht auf die ökonomischen Grundlagen verfolgt, in ihren Mißerfolgen sehr schnell deutlich macht, wie eng Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik verzahnt sind. Dabei ist eine solche

---

der heutigen Sozialpolitik, in: Schmollers Jahrbuch, 82. Jg. 1962, S. 1 ff., und ders., Erdrutsch in der Wissenschaft Sozialpolitik, in: Schmollers Jahrbuch, 87. Jg., S. 417 ff.

[11] *Eucken,* Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, S. 312 ff.; ähnlich auch *Müller-Armack,* Alfred, Abhängigkeit und Selbständigkeit in den Wirtschaftsordnungen, S. 479 ff., besonders S. 482.

[12] *Eucken,* Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, S. 315.

[13] Vgl. dazu *Winterstein,* Helmut, Sozialpolitik mit anderen Vorzeichen, Berlin 1969, S. 172 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verzahnung nicht nur durch die Mittel gegeben, welche die Wirtschaft der praktischen sozialpolitischen Arbeit zur Verfügung stellt. Wir haben vielmehr eine zunehmende Durchdringung der Wirtschaftspolitik mit sozialpolitischen Ideen festzustellen, auf die schon Liefmann-Keil und Weddigen hingewiesen haben und die Leopold von Wiese veranlaßten, die Sozialpolitik und ihre Beziehung zur Nationalökonomie so zu kennzeichnen, daß die Sozialpolitik zur allgemeinen Wirtschaftspolitik gewandelt sei. Auch Oswald von Nell-Breuning spricht von der Sozialpolitik als integralen Bestandteil der allgemeinen Politik, wobei sich Wirtschafts- und Sozialpolitik gegenseitig durchdringen. Ein Gedanke, der ähnlich auch schon von Herkner vor 40 Jahren ausgesprochen worden ist[14].

C. Der Kern der Neuen Sozialen Frage im Gegensatz zur alten sozialen Frage

1. Es erscheint zunächst bemerkenswert, daß bei der Herausstellung der Neuen Sozialen Frage das Problem von den Erscheinungsformen der sozialen Schwäche aus formuliert wird (materielle Armut, soziale Deprivation, multiple Deprivation), und daß an den Anfang der Diskussion um die Neue Soziale Frage die unterschiedlichen Erscheinungsformen der Armut gestellt werden. Viel weniger ist dagegen von den Ursachen dieser Armut die Rede. Wir sehen bei dieser Feststellung von den wenig ergiebigen Erklärungen ab, die behaupten, die Ursache der Armut sei auf den Sozialstatus als Konsequenz der Resourcenverteilung (Naegele) zurückzuführen, oder die auf die relative Verelendung als Ursache der Armut verweisen (Christiansen)[15]. Auf das Problem der relativen Verelendung wird noch einmal zurückzukommen sein. Sehen wir uns weiter um, dann finden wir keine Untersuchungen, die eingehender den Ursachen der Armut nachgehen, um somit eine Grundlage für eine effektive Armutsbekämpfung zu schaffen. Die Feststellung, daß über die Hälfte der armen Haushalte Rentnerhaushalte sind, (H. Geißler), enthält gewiß eine wichtige Information, für die Ermitt-

[14] *Liefmann-Keil,* Elisabeth, Sozialpolitische Entwicklungstendenzen, in: Jubiläumsausgabe des Nachrichtendienstes Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge zum 75. Geburtstag von Wilhelm Polligkeit, Jg. 1951, Nr. 5/6, S. 140; *Weddigen,* Walter, Sozialpolitik 4, in: HdSW, Band 9, 1956, S. 563; *Wiese,* Leopold v., Sozialpolitik 3, in: HdSW, Band 9, S. 554; *Nell-Breuning,* Oswald v., Sozialpolitik als integraler Bestandteil der allgemeinen Politik, in: Sozialwissenschaft und Gesellschaftsgestaltung, Festschrift für Gerhard Weisser, Berlin 1963, S. 339; *Herkner,* Heinrich, Unbestrittene und bestrittene Sozialpolitik, in: Schmollers Jahrbuch, 48. Jg. 1924, S. 218.

[15] *Christiansen,* Ursula, Obdachlos weil arm, Gesellschaftliche Reaktionen auf die Armut, Gießen 1973, S. 9 ff.; *Naegele,* Gerhard, Formen der Armut im Alter, in: Soziale Welt, 26. Jg. (1975), S. 277.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lung der Ursachen aber, die als Grundlage einer Therapie dienen können, reichen sie leider nicht aus.

2. Bei der alten sozialen Frage ging es in den Anfängen und im Kern — ausgehend von den sozialen Klassen und dem Klassenkonflikt — entscheidend um die Beseitigung dieses Konfliktes, mit dem Ziel, eine leistungsfähige Wirtschaftsgesellschaft zu schaffen; die Produktivitätsorientierung war eindeutig in den Vordergrund gestellt, oder es wurde wenigstens eine weitgehende Berücksichtigung dieser Produktivitätsziele gefordert. Es ging um die schaffende, produzierende Klasse, von welcher der Marxismus verabsolutierend behauptet, diese sei die einzig produktive Klasse. Für mich besteht kein Zweifel, daß die Orientierung der Sozialpolitik in ihren Anfängen und weit bis in das 20. Jahrhundert hinein, von diesem Klassenmodell der Gesellschaft geprägt wurde, ohne daß notwendigerweise die marxistische Klassenkampftheorie übernommen wurde. Bei einer Analyse der leitenden Normen der Sozialpolitik, wie sie in der Sozialpolitik-Wissenschaft in dieser Zeitspanne erarbeitet worden ist, lassen sich vielfältige Belege für diese Behauptung finden.

Bei der Neuen Sozialen Frage dagegen geht es expressis verbis *nicht* um die Produzenteninteressen. Ganz ausdrücklich sind vielmehr die Interessen der Nichtproduzierenden in den Vordergrund gestellt. Ihre beschränkten Möglichkeiten zur Teilnahme am Konsumprozeß (ihre Armut, H. Geißler), lassen die Neue Soziale Frage entstehen. Dazu kommt die oftmals fehlende oder ungenügende Organisierung bei bestimmten Gesellschaftsgruppen, vor allem bei den Frauen, so daß weibliches Geschlecht, Alter und Kinderreichtum zu Merkmalen der neuen Armut würden[16].

Damit bleibt als Ursache für die Armut und damit als Ursache für das Entstehen einer Neuen Sozialen Frage vorzeigbar nur

a) die Unterprivilegierung der Nichtorganisierten und
b) die Unterprivilegierung der Nichtproduzenten, und zwar eine Unterprivilegierung als Folge
   b1) des Generationenkonfliktes
   b2) des Geschlechterkonfliktes.

So unergiebig, unvollständig und z. T. auch so wenig neu[17] diese Ursachen sind (die Arbeit von H. Scherl läßt erkennen, daß ohne weiter-

[16] *Geißler,* Heiner, a.a.O., S. 28.

[17] So stellt Ludwig Neundörfer schon 1969 die Nichtorganisierten als die „Vergessenen" der Sozialpolitik heraus und versucht, diese These exemplarisch an den Personengruppen der Behinderten, der alleinstehenden Frauen (besonders den Witwen) und den kleinen Landwirten und kleinen Selbständigen in ländlichen Regionen nachzuweisen. Vgl. *Neundörfer,* Ludwig, Die ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gehende Differenzierung der Armutsursachen kaum eine erfolgreiche Sozialtherapie aufgrund dieser Grobgliederung geleistet werden kann, und daß die Gruppe der Working Poor vollkommen außer Ansatz bleibt, s. S. 99 f.), die hier als maßgebend für das Entstehen von Armut genannt werden, eines wird m. E. doch recht deutlich sichtbar und damit wird der Kern der Neuen Sozialen Frage bloßgelegt. Hier geht es entscheidend darum, bestimmten Bevölkerungsgruppen ausreichende Konsummöglichkeiten zu schaffen. Diese Bevölkerungsgruppen sind die Nichtproduzenten, die selbst kein Einkommen erwirtschaften, um am Konsum teilhaben zu können und die Nichtorganisierten, die wegen ihrer mangelnden Organisation über nicht genügend Stör- oder Drohpotential verfügen, um bei dem Verteilungskampf ein ausreichend großes Stück des zu verteilenden Kuchens zu erhalten. Die Neue Soziale Frage lösen zu wollen heißt demnach, die Verteilungsproblematik in den Griff zu bekommen und eine „gerechte" Verteilung zu finden, eine Verteilung, die auch den Nichtproduzenten und Nichtorganisierten eine ausreichende Versorgung mit Konsummöglichkeiten sichert. Das nicht geschafft zu haben, wird der bisherigen Sozialpolitik vorgeworfen, das begründe ihr Versagen.

Wenn wir nun diesen Vorwurf noch etwas eingehender analysieren, dann führt diese Interpretation der Neuen Sozialen Frage zu zwei weiteren Kernpunkten:

a) Einmal ist festzuhalten, daß das Feststellen einer Unterprivilegierung und unzureichender Konsummöglichkeiten nur möglich ist, wenn von bestimmten Wertungen ausgegangen wird, die den genannten Personengruppen höhere Konsummöglichkeiten einräumen möchten. Dabei wird wohl unser Plädoyer in der sozialen Arbeit für den Hungrigen anders ausfallen müssen als für die Teilnahme am Fernsehen, wie Hans Achinger vor Jahren schon einmal trefflich anmerkte[18]. Diese Wertungen bestimmen dann das Ausmaß der Umverteilung zu Gunsten der genannten Unterprivilegierten. Damit tritt in der sozialen Arbeit wieder die humanitär-ethische Kategorie bestimmend in den Vordergrund, die ganz sicher immer für die Armen- oder Wohlfahrtspflege, bzw. Sozialhilfe, die Grundlage abgab. Sie wird aber für die moderne Sozialpolitik zumindest dieses Jahrhunderts nicht als ausreichend angesehen (wie oben gesagt), da ja die moderne Sozialpolitik in weiten, ganz entscheidenden und auch heute im Vordergrund stehenden Fragen nichts mit der Armutsbekämpfung zu tun hat. Dazu kommt, und das ist von grundsätzlicher Bedeutung, daß die Ethik *allein* keine aus-

gessenen Notstände, die in der Sozialgesetzgebung nicht gedeckt sind, in: Sozialpolitik und persönliche Existenz, Festschrift für Hans Achinger, Hrsg. A. *Blind*, Ch. *v. Ferber*, H. J. *Krupp*, Berlin 1969, S. 201 ff.

[18] *Achinger*, Hans, Sozialpolitik und Wissenschaft, Stuttgart 1963, S. 90.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reichende Basis für die sozialpolitische Arbeit abgibt. Für mich als Schüler Weddigens ist es recht bemerkenswert, daß diese Verwischung in den Grundlagen der verschiedenen Sparten der sozialen Arbeit (Sozialpolitik, Sozialhilfe, Versorgung), die Weddigen für die fünfziger und sechziger Jahre zu erkennen glaubte und gegen die er sich in einer seiner letzten Arbeit wandte[19], im Ansatz der Neuen Sozialen Frage, eine weitere Fortsetzung findet.

Es ist ein weiteres Kennzeichen der Diskussion der Neuen Sozialen Frage — und darüber hinaus auch der Diskussion um die Ausweitung der klassischen Sozialpolitik im Zuge der Verwirklichung sozialer Reformen —, daß dabei ökonomische (und hier vor allem Produktivitätsgesichtspunkte) in den Hintergrund treten oder überhaupt keine Rolle mehr spielen. Auch das fügt sich nahtlos in den hier skizzierten Zusammenhang, nach dem die ethische Begründung in zunehmendem Maße als allein ausreichend für soziale Maßnahmen erachtet wird. Wir stoßen hier auf ein Phänomen, das wir ähnlich schon einmal bei der Untersuchung der Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland feststellen mußten. Das Zurücktreten ökonomischer Überlegungen, die lange, wie ich dort ausgeführt habe, der sozialpolitischen Zielverfolgung Grenzen setzend, z. B. in den Regierungserklärungen immer wieder genannt wurden, findet sich in der Regierungserklärung der Bundesregierung vom 28. 10. 1969 nicht mehr. Bei der Abfassung meiner damaligen Arbeit mußte ich noch Mutmaßungen über diese Stiländerung anstellen, heute wissen wir, daß diese Änderung mehr bedeutet, als ein Wechsel in den Formulierungen. Hier wird eine Zäsur sichtbar; eindeutig sind von hier ab ökonomische Gesichtspunkte in den Hintergrund gerückt. Nichts macht das deutlicher, als eine Berechnung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung zur Rentenreform 1972/73, die den Nutzen, den die Rentner bzw. Versicherten, wenn sie einmal Rentner werden, aus der Rentenreformgesetzgebung bis zum Jahr 1986 bzw. 1987 hätten, mit DM 185 bzw. 208 Mrd. angab und dabei Nutzen mit Mehrausgaben gleichsetzte. Ein Abwägen mit dem Nutzenentgang der Beitrags- bzw. Steuerzahler, die ja diese Milliarden aufbringen müssen, fand ebensowenig statt, wie die Berücksichtigung der Umverteilungsproblematik. Das ist der Stil der Politik, die von Walt Rostow als kennzeichnend für die Erreichung des Stadiums der Reife einer Volkswirtschaft hervorgehoben worden ist, eine Politik, die notfalls auf einen Teil der Produktion verzichtet und eine Dämpfung des Antriebs im privaten Sektor in Kauf nimmt, um die soziale Sicherheit zu erhöhen[20]; wie wir heute wissen, eine Politik, die dieses Ziel so nicht immer erreicht.

[19] *Weddigen*, Walter, Erdrutsch in der Wissenschaft Sozialpolitik, in: Schmollers Jahrbuch, 87. Jg. 1976, S. 418 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Vom Feld der Wertungen ausgehend, d. h. also von der politischen Entscheidung über die Verteilung des Sozialproduktes, stoßen wir unmittelbar auf die Frage, wer muß bei diesem Umverteilungsprozeß Berücksichtigung finden, wer ist arm? Nach der eingangs skizzierten Arbeitsteilung sollte es nicht zu meinen Aufgaben gehören, über Armutsgrenzen zu berichten. Einige Grundüberlegungen, die unmittelbar in den von mir vorgetragenen Gedankengang einmünden, sind des Verständnisses wegen hier aber anzuführen.

Bei der begrifflichen Fassung der Armut in der Diskussion der letzten Jahre kann ein bemerkenswerter Wandel festgestellt werden. Noch in den fünfziger und anfangs der sechziger Jahre stellte sich die Armut recht greifbar und absolut als wirtschaftliche Hilfsbedürftigkeit des Menschen dar, der den wirtschaftlichen Anforderungen des gesellschaftlichen Lebens nicht gewachsen ist und der deshalb der wirtschaftlichen Hilfe der Gemeinschaft bedarf (Hans Scherpner[21]) oder als eine objektive Tatsache des äußerlich leicht erkennbaren Entbehrens am Notwendigsten und damit als eine subjektive Erscheinung im Sinne des Gefühls eines Mangels an Mitteln der Bedürfnisbefriedigung (Leopold von Wiese)[22].

Wenn man auch hier schon darüber diskutieren kann, was das Notwendigste ist, das der Arme entbehren muß, so scheint dieser Armutsbegriff doch noch recht handfest und eindeutig, vor allem, wenn wir sehen, wie stark der Armutsbegriff später relativiert worden ist. Beispiele sollen diesen Wandel erhellen. So weist Stephanie Münke 1968 einmal auf die wirtschaftliche Not hin, die infolge hoher Belastungen durch Ratenkäufe auch bei denen entstehen kann, deren Einkommen über dem konventionellen Existenzminimum liegt, die aber wegen der Einführung von Kurzarbeit, Einkommenskürzungen hinnehmen mußten. Hier sei aus subjektiver Armut, die auf dem Vergleich der eigenen Konsummöglichkeiten mit den anderen, Freunden und Bekannten, beruhte, infolge der Reaktion der Betreffenden echte wirtschaftliche Not entstanden, die aber nicht zur Hilfsbedürftigkeit im Sinne der Sozialgesetzgebung führt, weil das Einkommen immer noch über den Regelsätzen liegt, nur eben für andere, nicht unbedingt lebensnotwendige Güter des demonstrativen Konsums, verwendet werden muß. Im Grunde haben das nicht die dieser Verführung Erlegenen, sondern die Gesellschaft mit ihrem, auch seitens der Regierung zeitweilig geför-

[20] *Winterstein,* Helmut, Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 95, und *Rostow,* Walt, Stadien wirtschaftlicher Entwicklung, eine Alternative zur marxistischen Entwicklungstheorie, Göttingen 1960, S. 26 und 95.

[21] Vgl. *Scherpner,* Hans, Theorie der Fürsorge, Göttingen 1962, S. 139.

[22] Vgl. *Wiese,* Leopold v., Über die Armut, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, VI. Jg. 1954.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

derten Selbstverständnis als Wohlstands- und Leistungsgesellschaft zu verantworten[23].

Verfolgen wir diesen Gedanken weiter — und in der Literatur ist vor allem dieser Aspekt der relativen Armut in den Vordergrund gerückt — dann wird die Armut zu einer Position relativer Benachteiligung im Vergleich zur übrigen Gesellschaft im Hinblick auf ökonomische Güter[24]. Die Begründung dieser Position mit Hilfe der Theorie der relativen Verelendung liegt nahe. Im Mittelpunkt so fundierter Armutsanalysen steht dann notwendigerweise die Einkommensverteilung zur Erreichung einer egalitären Gesellschaft und nicht der Tatbestand, daß Bedürfnisse von Bevölkerungsgruppen nicht ausreichend befriedigt werden können. Mag auch die unterste Gruppe in der Pyramide der Einkommensbezieher noch so sehr in der Lage sein, ihre wesentlichen Bedürfnisse zu decken, so ist diese Gruppe doch arm, weil die über ihr stehenden Gruppen dazu noch besser in der Lage sind.

Die begriffliche Klärung und damit der Versuch, Armut operational zu definieren, um eine Grundlage für gesellschaftspolitische Aktionen zu gewinnen, wird weiter dadurch erschwert, daß Armut nicht nur absolut und relativ, objektiv und subjektiv zu sehen ist, sondern, daß Armut heute schwer faßbar als in ihrer Erscheinungsform weit über das Ökonomische hinausgreifend erklärt wird (Armut als multiple Deprivation). So nannten z. B. Baratz und Grigsby[25], die das Konzept der multiplen Deprivation entwickelt haben, fünf Mangelkategorien, die die Armut kennzeichnen. Diese Kategorien sind 1. physisches und geistiges Wohlbefinden — Mangel an physischem Komfort, 2. Krankheit, 3. Mangel an sozialer Sicherheit und Schutz vor Kriminalität, 4. Mangel an Wohlfahrtswerten und 5. Mangel an sozialer Achtung und Autorität. Von diesem Konzept wird dann ein Armutsbegriff abgeleitet, der in seiner Weite für die soziale Politik in der Tradition unseres Landes untauglich erscheint.

Den Konzepten der Neuen Sozialen Frage kann man nun allerdings nicht vorwerfen, daß sie von einem Armutsbegriff ausgehen, der in seiner Relativität erkennbar nicht geeignet ist, als Grundlage für die konkrete Arbeit der Sozialpolitik zu dienen. Im Gegenteil, ihr Anknüpfen an den Sozialhilfebedarfssätzen scheint die Armutsbestimmung von der Unbestimmtheit der relativen Armut oder der multiplen Depriva-

---

[23] Vgl. *Münke,* Stephanie, Armut in der Wohlstandsgesellschaft, in: Festschrift für Bruno Gleitze, hrsg. v. Fr. Lenz in Verbindung mit C. Föhl und C. Köhler, Berlin 1968, S. 87.

[24] Vgl. *Christiansen,* Ursula, a.a.O.

[25] Vgl. *Baratz,* M. S. and *Grigsby,* W. G., The Meaning and Measurement of Poverty, Institute for Environmental Studies, University of Pennsylvania, September 1968.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tion wegzuführen; denn die Sozialhilfebedarfssätze gehen von Bedarfsrechnungen aus (s. H. Scherl, in diesem Band, S. 89), die diesen Sätzen viel von ihrer Relativität nehmen könnten. Leider zeigt aber die genauere Analyse dort, wie schwierig Bedarfsrechnungen konkret durchzuführen sind. Darüber hinaus fließen auch hier wieder in diese Bedarfsrechnungen Wertungen über das für den Lebensunterhalt Notwendige ein, das für ein menschenwürdiges Dasein unerläßlich ist. Die politische Interpretation dieser Größen relativiert notwendig die scheinbar objektive Armutsdefinition.

Wenn z. B. Heiner Geißler schreibt: „Unsere Armen sind nicht in Indien und nicht in der Sowjetunion, sie sind auch nicht im 19. Jahrhundert arm, sie sind es hier und jetzt in der Bundesrepublik Deutschland, im 20. Jahrhundert. Im Verhältnis zur übrigen Gesellschaft sind sie Entrechtete ..."[26], dann wird deutlich, daß auch die scheinbar absolute Armut signalisierenden Sozialhilfebedarfssätze doch nur relative Armut anzeigen. Die Interpretation dessen, was ausreichend ist für ein menschenwürdiges Dasein wird mitbestimmt vom Standard derer, die im Produktionsprozeß stehen. So setzt einmal der im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums steigende Lebensstandard der Beschäftigten Maßstäbe, auch für die Konsummöglichkeiten der Nichtproduzenten. Dazu ist der ohne Zweifel erfolgreiche Versuch zu sehen, die unteren Einkommensgruppen bei Lohnerhöhungen überproportional anzuheben und die Einkommensbezieher in den weniger produktiven Wirtschaftszweigen am Wirtschaftswachstum in dem Maße teilhaben zu lassen, wie er in den produktivsten Wirtschaftszweigen vorgegeben ist. So erhöht der steigende Lebensstandard als Folge des Wirtschaftswachstums auch das Armutsniveau, weil die Bedürfnisse der Armen an den Konsummöglichkeiten der Produzierenden gemessen werden. Wenn wir die Auseinandersetzungen der Tarifpartner richtig deuten, dann ist entscheidend der Lebensstandard, der bestimmt wird von den Einkommenssituationen bei den produktivsten Gruppen in der Gesellschaft oder den Durchsetzungsfähigsten, die ja bei den sozialen Auseinandersetzungen die Lohnführerschaft übernehmen und dann die Beschäftigten in den weniger produktiven Gruppen mitziehen. Damit ist auch der Armutsbegriff relativiert und die ausreichenden Konsummöglichkeiten der sozialen Gruppen werden nicht an physiologischen Grenzen, sondern an den Standards gemessen, die die produzierenden Gruppen der Gesellschaft in ganz bestimmter Weise vorgeben.

Dazu kommt als weitere Einflußgröße die Praxis der Sozialhilfeämter. Ihre Möglichkeiten, Ermessensspielräume auszuschöpfen, können weiter mitwirken, die Armutsgrenzen anzuheben.

---

[26] *Geißler,* Heiner, a.a.O., S. 28/29.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

So gibt es für das Paradoxon, daß sich mit steigendem Lebensstandard und allgemeinem Wohlstand unserer Gesellschaft die Armut nicht vermindert, sondern, wie es die Zahlen auszudrücken scheinen, eher vermehrt, eine naheliegende Erklärungsmöglichkeit. Auch die wachsenden Ausgaben der Sozialhilfe finden hier ihre Begründung. Der steigende Lebensstandard der im Produktionsprozeß Stehenden als Folge des Wirtschaftswachstums hebt notwendigerweise die Armutsgrenze, die ja an den Konsummöglichkeiten dieser Bevölkerungsgruppen orientiert ist. Diese Grenze kann

a) im Gleichschritt mit dem steigenden Lebensstandard angehoben werden, dann bleibt ceteris paribus die Zahl der Armen gleich,
b) hinter dem Anstieg des Lebensstandards zurück bleiben, dann sinkt ceteris paribus die Zahl der Armen,
c) dem Anstieg des Lebensstandards vorauseilen, dann steigt ceteris paribus die Zahl der Armen.

Bei einer Politik, die sich verstärkt den Randgruppen der Gesellschaft zuwenden will (siehe Regierungserklärung vom 18. 1. 1973), ist zu erwarten, daß eine solche Anhebung der Armutsgrenze beabsichtigt ist. Auch die Analyse dieser Politik rechtfertigt diese Annahme. Sehr deutlich zeigt das ein Vergleich der Entwicklung des Sozialhilferegelsatzes mit der Entwicklung der Lebenshaltungskosten und den Einkommen.

So wurde der Sozialhilferegelsatz von 1969 bis 1976 um 99 % angehoben, während im gleichen Zeitraum der Index der durchschnittlichen Lebenshaltungskosten für 2-Personen-Haushalte von Rentnern und Sozialhilfeempfängern nur um 46 % und der Index der durchschnittlichen Wochenverdienste von Industriearbeitern um 82,5 % anstieg. Offenkundig wurde der Inhalt des ‚Warenkorbs' für die Berechnung der Sozialhilferegelsätze während dieses Zeitraums beträchtlich verändert und vergrößert, wobei man laut einer internen Stellungnahme des Bundesministeriums für Familie, Jugend und Gesundheit vom Januar 1976, eine Anpassung der Sozialhilferegelsätze an den ‚allgemeinen Lebensstandard' verfolgte. De facto hat man damit die Sozialhilfebedarfssätze in Abkehr von den bisherigen Normen des Sozialhilferechts schon mehr zu einem Maßstab für relative Armut als für ‚absolute' Armut gemacht, wie es in der genannten Stellungnahme des Bundesfamilienministeriums andeutungsweise auch als Fortschritt angeführt ist. Hier wird wiederum die grundsätzliche normative Frage bei der Festlegung des sozialen Existenzminimums deutlich.

Auch die Entwicklung der Zahlen der Sozialhilfeempfänger und der Bruttoausgaben bestätigen diese Tendenz. Die Bruttoausgaben sind insgesamt von 2,859 Mrd. DM im Jahre 1969 auf 8,678 Mrd. DM im

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Jahre 1975 gestiegen, was einer Steigerung um rd. 300 % entspricht[27]. Auch diese Entwicklung ist ein Beleg dafür, daß ein gedachter absoluter Maßstab, der sich an Vorstellungen der Menschenwürde orientiert, die ja nicht Jahr für Jahr zu revidieren wären, in den letzten Jahren de facto zu einem relativen Maßstab gemacht wurde.

Diese hier deutlich werdenden Entwicklungs- und Anpassungsprozesse machen nicht nur sichtbar, wie relativ der Armutsbegriff ist, von dem in der Diskussion der Neuen Sozialen Frage ausgegangen wird; gleichzeitig wird der Wandel in der Interpretation der Menschenwürde sichtbar, die ja Jahr für Jahr in Bezug genommen werden muß, um die Bedarfssätze für die Sozialhilfe zu ermitteln. So lassen sich die steigenden Ausgaben auch interpretieren, als eine wachsende Bereitschaft für einen größeren Personenkreis mehr zu tun. Kommt dazu ein Abbau der Vorurteile, die bis heute offensichtlich viele abgehalten haben, fürsorgerische Leistung in Anspruch zu nehmen (Problem der verschämten Armut), dann wird zusätzlich ein Personenkreis zu Sozialhilfeempfängern, der bisher wegen nicht Inanspruchnahme von bereits bestehenden Ansprüchen statistisch nicht erfaßt wurde.

Die Berechnungen Scherls (s. S. 96 in diesem Band) weisen das hohe Gewicht dieses Personenkreises nach. Das Gesagte macht deutlich, daß eine Politik, die von Abgrenzungen ausgehen muß, die so vielfältigen, ideologisch bestimmten Interpretationen unterworfen ist, sich allein durch definitorische Manipulationen Probleme schaffen oder vorhandene Probleme als nicht existent erscheinen lassen kann; ganz einfach durch eine entsprechende Festlegung der Armutsgrenzen.

4. Hier wird ein altes Problem sichtbar, das auch in der Sozialpolitik eine immer größere Rolle spielt. Gemeint ist die Bewertung wachsender Sozialleistungen. Noch scheint es so zu sein, daß in der Sozialpolitik-Praxis recht unbefangen Mehrleistungen des Sozialleistungs-Systems ausschließlich nur als Erfolg gewertet werden (s. oben). Nur im Bereich der Sozialversicherung zeichnet sich eine differenziertere Haltung ab, m. E. aber erst seitdem sichtbar wird, daß Mehrleistungen auf die Dauer immer schwerer zu finanzieren sind. Erst die damit wieder offenkundig gewordenen ökonomischen Grenzen sozialer Sicherungspolitik sind Anlaß, die Ausweitung der Umverteilung zu verlangsamen. Nach wie vor scheint aber diese Grenzziehung nur mit Bedauern hingenommen zu werden. Wenn man könnte, würde man ganz sicher der Umverteilungsausweitung wieder einen höheren Stellenwert zuordnen.

Akzeptiert man diese hier umrissene Grundhaltung zur Umverteilungspolitik, dann kann der Anstieg der Leistungen der Sozialhilfe,

[27] Statistisches Taschenbuch 1977, Arbeits- und Sozialstatistik, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Ziffer 8.15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

soweit diese aus dem Anheben der Armutsgrenze dem Aktivieren des bisher verschämten Armen und dem großzügigen Ausschöpfen der Ermessensspielräume resultieren, eigentlich nicht negativ bewertet werden. Die Zahlen, welche H. Scherl vorlegt, zeigen ja, daß gerade diese Gründe ganz erheblich für die „Ausweitung der Armut" in unserem Wohlfahrtsstaat maßgebend sind. Dann wäre aber eine negative Bewertung nur möglich, wenn die eben genannte Grundhaltung grundsätzlich in Frage gestellt wird. Das geschieht in der Diskussion um die Neue Soziale Frage aber nicht, m. E. eine erhebliche Inkonsequenz. Wird die Grundposition dagegen bejaht, dann muß eine differenziertere Beurteilung Platz greifen.

5. Sehen wir von diesem Grundproblem ab, dann bleibt als wesentlicher Vorwurf, daß die Sozialpolitik insofern versage, weil sie eine Reihe sozialer Probleme nicht oder nicht ausreichend löse, so daß bestimmte Personengruppen in zunehmendem Maße auf die Sozialhilfe angewiesen seien. In der Tat dürfte dieser Vorwurf — wenigstens zum Teil — berechtigt sein. Dabei scheinen aber die heute ungelösten sozialen Probleme so neu nicht zu sein, wie das ihre Etikettierung sagen will. Viele sind mit den alten Problemen identisch, die nicht vollständig, oder nur vorübergehend gelöst wurden. Die bei der Sitzung des sozialpolitischen Ausschusses im Jahre 1976 vorgelegte Arbeit von F. Buttler, K. Gerlach und P. Liepmann (siehe S. 9 ff. in diesem Band) und im Anschluß daran die Arbeit von H. Scherl, geben hier wichtige Hinweise. So wird sichtbar, daß die zur Lösung der alten sozialen Frage gefundenen und so erfolgreichen Konzepte, in zunehmendem Maße an Bedeutung verlieren. Sie sind auf Sozialtatbestände hin konstruiert worden, die heute nicht mehr in dieser Form und in diesem Umfang anzutreffen sind. Uns scheint es so zu sein, daß die sozialen Probleme, die hier mit dem weitreichenden Begriff der Neuen Sozialen Frage etikettiert werden, ganz sicher in einem erheblichen Umfang durch die Institutionalisierung der sozialpolitischen Arbeit und der daraus abzuleitenden notwendigen Konsequenzen verursacht wurden. Gerade der schon anderweitig betonte Immobilismus der Sozialinstitutionen gegenüber den sozialen Änderungen verhindert es oftmals, neue soziale Probleme zu erkennen und einzugestehen, daß die alten sozialen Probleme an Bedeutung verloren haben. Dazu kommt, daß sich Institutionen solcher Bauart notwendigerweise den Menschen in einem sehr prägnanten Sinn entfremden.

Das heute bestehende Sozialleistungssystem liefert einen Orientierungsrahmen, ein Orientierungssystem gleichsam, das lauter fertige Situationsschemata und Verhaltensmuster an den Menschen heranbringt, auf die er nur anzuspringen braucht, die er sich zu eigen machen muß, um vom Sicherungsnetz dieses Systems umfaßt zu bleiben. Der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mensch verhält sich sachgerecht, gemäß der Logik des Sicherungssystems, wenn er diesen Orientierungsrahmen für die Einrichtung seines Lebens zugrundelegt[28]. So sieht der Mensch sein Verhalten von systemeigenen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten bestimmt und sein Handeln im Sinne einer aktiven Lebensgestaltung wird so gleichsam ersetzt durch ein Verhalten im Sinne eines passiven Reagierens auf gebotene Verhaltensrastern. Denn nur, wenn der einzelne die Tatbestandsmerkmale erbringen kann, die z. B. die Arbeit der Sozialversicherung auslöst, wird er zum Anspruchsberechtigten. So artikuliert er seine sozialen Ansprüche genau nach den Ideologien, die ihm Verbände und Institutionen glaubhaft machen. Er erlebt seine Not gemäß jeweiligen Anspruchsmöglichkeiten, was schon Hans Achinger sehr klar herausgestellt hat[29]. Seine Überlegungen und seine Handlungen müssen notwendigerweise darauf ausgerichtet sein, die richtigen Sachverhalte innerhalb vorgegebener Orientierungsgefüge und Orientierungsverläufe zu arrangieren.

Aus diesem Grundtatbestand ergibt sich, daß die einzelnen, die ihren Lebensablauf gemäß diesen Orientierungsentwürfen ausgerichtet haben, heute wohl als ausreichend gesichert angesehen werden können und nach der Terminologie unserer heutigen politischen Diskussion keine sozialen Probleme aufwerfen. Ganz sicher muß hier noch überprüft werden, ob dieser Sicherungsschutz in allen Fällen ausreichend ist, den einzelnen vor Armut zu schützen. Auf diesem Gebiet ist noch ein Forschungsbedarf zu befriedigen. Hinweise dazu finden sich in der Arbeit von H. Scherl.

Gelingt es dagegen dem einzelnen nicht, diese Verhaltensmuster aufzunehmen und ihnen gleichsam entlang zu leben, in all den Fällen also, in denen gebrochene Lebensabläufe, also anormale Erwerbskarrieren vorliegen, reicht auch der vom Sozialversicherungssystem gebotene Schutz nicht aus, um den Nichterwerbstätigen oder aus dem Erwerbsleben Ausscheidenden vor Armut zu bewahren. Die Untersuchung Scherls zeigt sehr deutlich, daß eine ganze Reihe von Armenkategorien hier einzuordnen sind, so daß hier die Sozialhilfe notwendigerweise in ihrer Funktion als Ausfallsbürgschaft zum Tragen kommen muß.

Also doch wieder die alte soziale Frage, die nur heute nicht mehr zeitgerecht angegangen und gelöst wird, und zwar wegen einer Erstar-

---

[28] *Freyer*, Hans, Das soziale Ganze und die Freiheit der Einzelnen unter den Bedingungen des industriellen Zeitalters, Göttingen / Berlin / Frankfurt, S. 28.

[29] *Achinger*, Hans, Gefahren der Institutionalisierung in der Sozialpolitik, in: Sinnvolle und sinnwidrige Sozialpolitik, Aktionsgemeinschaft soziale Marktwirtschaft, Ludwigsburg 1959, S. 57 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung des alten Systems, das in seiner Schematisierung unelastisch geworden ist und neue Tatbestände nicht mehr aufnehmen und zweckgerecht verarbeiten kann? So ist ganz sicher die Stellung der Frau mit ihrer Rolle in Beruf und Familie heute im sozialen Sicherungssystem nicht zeitgemäß verankert. Denn immer häufiger ist hier ja die gebrochene Erwerbskarriere die Norm. Zusammen mit den im Vergleich zum Mann geringeren Einkommenschancen ergeben sich Schwachstellen in der sozialen Sicherung solcher Existenzen, die bei einer Belastung (z. B. Ehescheidung) häufig zum Bruch führen. Ob das neue Eherecht hier einen grundsätzlichen Wandel schaffen kann, ist noch offen. Ganz sicher sind auch die Belastungen, welche die Erziehung der Kinder für die Familie bedeuten, nur unvollkommen im sozialen Sicherungssystem berücksichtigt und wie mir scheint, wenig durchdacht und zweckgerecht in das System aufgenommen. Dieses Problem greift der Beitrag von M. Wingen (abgedruckt in diesem Band S. 149 ff.) auf.

6. Die Bedeutung der Einbindung des einzelnen in ein Geflecht sozialer Hilfeleistungen mit dem angesprochenen relativ starren Anspruchsschema, nimmt mit dem Ansteigen des Volumens der Sozialleistungen und der Vergrößerung der Zahl der Anspruchsberechtigten laufend zu. Um diese Bedeutung der sozialen Umverteilung für den einzelnen Arbeitnehmer zu demonstrieren, stellt Heiner Geißler einen Arbeitnehmer vor, der verheiratet ist und Kinder hat und der vom Lohn, und zwar von dem Lohn, den er am Arbeitsplatz auf Grund seiner Leistungen erzielt, allein nicht leben kann[30]. Er sei auf Sozialeinkommen z. B. in der Form von Kindergeld, Wohngeld und Ausbildungsförderung angewiesen. Wachsen diese Sozialeinkommensteile nicht entsprechend, dann kommt es zur Verarmung, offensichtlich auch wieder in einem relativen Sinn.

Ist also der normale Arbeitnehmer arm, angewiesen auf Sozialleistungen, um nicht zu verelenden?

Auch hier scheint die Argumentationskette recht kurz — zu kurz meine ich — geraten zu sein. Es darf hier doch nicht die wachsende Abgabenbelastung außer Betracht bleiben, die durch die Erhöhung der Sozialabgaben und der Steuerlast entsteht, hier vor allem durch die Steuerprogression bei der Einkommens- und Lohnsteuer und die die finanzielle Grundlage für die sozialen Einkommentransfers abgibt. An der Aufbringung dieser Mittel ist aber der beispielhaft genannte Arbeitnehmer selbst zu einem erheblichen Umfang beteiligt. Seine Abgabenbelastung wird in einer Rechnung, die in der Anlage I wiedergegeben ist, sichtbar. Für unsere Überlegung heißt das, der Arbeitnehmer, der angeblich auf Sozialeinkommen angewiesen ist, finanziert

[30] *Geißler*, Heiner, a.a.O., S. 26.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

über die von ihm bezahlten Steuern und Versicherungsbeiträge diese zusätzliche Einkommen in einem ganz hohen Maße, wenn nicht vollständig selbst.

Andererseits ist die Folge der hohen Abgabebelastung — das darf nicht übersehen werden — eine Denaturierung des Lohns. Die Argumentation Heiner Geißlers ist ein recht überzeugendes Indiz dafür, wie weitgehend heute in der Politik Sozialleistungen mit Leistungen des „Staates" an „Bedürftige" gleichgesetzt werden. Dabei wird vollkommen übersehen, daß der Transfereinkommensempfänger — wie gesagt — gleichzeitig oder früher die Gegenleistungen weitgehend erbringt oder erbracht hat.

Andererseits ist es richtig gesehen, daß heute eine im Arbeitskampf durchgesetzte Lohnerhöhung nur mehr so abgeschwächt zum Tragen kommt. Angestrebte Verbesserungen der sozialen Lage sozialer Gruppen müssen daher immer wieder durch die Erhöhung der Sozialleistungen, z. B. Kindergeld, Wohngeld usw. zu erreichen gesucht werden. Das führt dann in der Regel wieder zu einer Erhöhung der Abgabenbelastung, so daß im Extremfall dem einzelnen mit der einen Hand das gegeben wird, was ihm vorher mit der anderen genommen wurde. Eine Entwicklung, die einem unentrinnbaren Teufelskreis gleicht, so daß sie wohl kaum auf die Dauer akzeptiert werden kann.

Kommt dazu noch die unkritische Übernahme des Stellenwertes der Ausweitung der Sozialleistungen, so setzt sich der einmal eingeleitete Prozeß solange fort, bis die ökonomischen Rückschläge — wenigstens zeitweilig — ihn abstoppen.

Notwendige Folge der Ausweitung der Sozialleistungen ist die zunehmende Abhängigkeit vom Sozialapparat, auf dessen Leistungen — auch auf Grund der hohen Abgabenbelastung — der einzelne immer mehr angewiesen ist. Dieser Apparat muß aber — und hier münden diese Überlegungen in die bereits unter 5 ausgebreitete Problematik ein — dieser Institution gemäß handeln. Der einzelne, der nicht entsprechend der vorgegebenen Lebensentwürfe lebt, so daß Ansprüche entstehen, muß durch das dort angebotene Sicherungsnetz hindurch in die Arme der Sozialhilfe fallen. Jeder Versuch des einzelnen, diesem Anpassungszwang zu entrinnen, kann den Verlust an Rechtsansprüche auf Sicherung bedeuten. Ein Problem, das einmündet in die grundlegende Diskussion der Bewahrung und Betonung der Individualität des einzelnen. Nicht immer — scheint mir — kann die soziale Sicherungspolitik hier Erfolge verbuchen. Da in der heutigen Zeit die Sozialprozesse immer komplizierter und unüberschaubarer werden, ist es ganz sicher richtig und geboten, auch mit Hilfe der sozialen Sicherungspolitik Entlastungseffekte zu erzielen. Diese Entlastungen können aber

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu einer Beeinträchtigung der Freiheit des Menschen führen, die seinen Handlungsspielraum einengen und ihn zum Abhängigen sozialer Institutionen machen; der Staat wird der Zuteiler von Lebenschancen.

Anlage I*

Abgabenbelastung eines Arbeitnehmers im Jahre 1975
(verh., Steuerklasse III, 1 Kind)

	DM	in % d. Bruttol.
durchschnittliches Bruttoeinkommen	2215,—	
abzüglich: Lohnsteuer	271,60	12,26
Kirchensteuer	17,73	0,8
Sozialversicherung	199,35	9,0
Arbeitslosenversicherung	22,15	1,0
Krankenversicherung	121,82	5,5
Gesamtabzüge	632,65	28,56
abzüglich der indirekten Steuern von rd. 15 % des Haushaltsnettoeinkommens (1632,35 DM unter Berücksichtigung von DM 50,— Kindergeld)	244,84	11,05
Abgabenbelastung	877,49	39,61

* Vgl. dazu den DIW-Wochenbericht 21/72, S. 19 ff., der die Belastung der privaten Haushalte durch indirekte Steuer untersucht.

Unterstellt wird in dieser Belastungsrechnung, daß die Abgaben der Arbeitgeber zur Alterssicherung, zur Arbeitslosenversicherung und die Bestreitung der Krankheitskosten, sowie die Kosten der Lohnfortzahlung und die Aufwendungen bei berufsbedingter Invalidität als Kosten angesehen und als solche in die Kalkulation mit einfließen und voll auf die Preise überwälzt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Absolute Armut in der Bundesrepublik Deutschland: Messung, Vorkommen und Ursachen

Von *Hermann Scherl*, Erlangen

1. Einführung

Die in den letzten Jahren in der Bundesrepublik Deutschland wiederentdeckte ‚Armut im Wohlfahrtsstaat' (Geißler) wird vielfach — insbesondere im Rahmen der Behauptung einer ‚Neuen Sozialen Frage' als ein Indiz für das teilweise Versagen der bisherigen staatlichen Sozialpolitik gewertet. Unterscheidet man bei den politischen Maßnahmen, die in der öffentlichen Diskussion dem Bereich der Sozialpolitik im weitesten Sinne zugerechnet werden, jedoch zwischen solchen, die spezifisch gruppenbezogen sind, als sozialpolitische in einem engeren Sinne und den institutionellen Vorkehrungen zu staatlicher Hilfe in individuellen Notlagen, der Sozialhilfe, so ist angesichts der Armutsbehauptung differenzierter zu fragen, ob es sich bei der Armut in unserem Lande um eine Summe von heterogenen, individuell ausgeprägten und bedingten Notlagen handelt, zu deren schneller Behebung sich evtl. die institutionellen Vorkehrungen der Sozialhilfe als unzulänglich erweisen, oder ob es sich zumindest teilweise um gruppenspezifische Notstände handelt, bei denen eine mögliche gruppenspezifische Armutsprävention versäumt wurde. Anstelle des seit 1975 in der wissenschaftlichen Diskussion um die neue Armut in den Vordergrund getretenen Streits um die Globalzahlen der Armutspopulation in der Bundesrepublik Deutschland[1] wäre es m. E. für die sozialpolitische Diskussion ergiebiger, zu untersuchen, wie sich die ungeachtet aller Berechnungsunterschiede anscheinend auf jeden Fall beträchtliche Armutspopulation zusammensetzt, vor allem hinsichtlich der Ursachen der individuellen Armut, um daraus Aufschlüsse für zweckmäßige Maßnahmen der Armutsbekämpfung zu erhalten. Im folgenden will ich versuchen, die Gesamtheit der Armen in der Bundesrepublik Deutschland nach Ar-

[1] Siehe *Kortmann*, Klaus, Zur Armutsdiskussion in der BRD, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 56. Jg. (1976), S. 144 ff., *Klanberg*, Frank, Armutsstandards und Einkommensstatistik, in: Sozialer Fortschritt, 26. Jg. (1977), S. 126 - 130.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mutsursachen aufzugliedern und die vielerlei verstreut vorliegenden einschlägigen Literaturbeiträge und Daten zu einem sicherlich noch fragmentarischen Mosaik des gegenwärtigen Erscheinungsbildes der Armut in unserem Lande zusammenstellen.

Wie das strittige Ausmaß der Armut in der BRD, so ist auch ihr Erscheinungsbild schon vorbestimmt durch die Wahl der Armutsdefinition, für die es in der Literatur vielerlei Vorschläge gibt.

Die verschiedenartigen Verwendungsweisen des Begriffes ‚Armut' haben offenbar nur eines gemeinsam: der damit bezeichnete soziale Sachverhalt soll als ein sozialer Mißstand ausgegeben werden. Dementsprechend scheint es bei den verschiedenen Definitionsvorschlägen und den gelegentlich geführten Kontroversen um den ‚richtigen' Armutsbegriff eigentlich nur darum zu gehen, im Lichte verschiedener gesellschaftspolitischer Zielsetzungen verschiedene soziale Sachverhalte zum Problem zu erklären.

Im folgenden will ich mich nur mit *‚absoluter Armut'* befassen, um welche es in der aktuellen Diskussion im Zusammenhang mit der ‚Neuen Sozialen Frage' hauptsächlich geht. Absolute Armut liegt nach dem üblichen Sprachgebrauch vor, wenn eine Person bzw. die Konsumgemeinschaft eines Haushaltes nicht über jenen Mindestlebensstandard verfügt, den man als Mindesterfordernis eines ‚menschenwürdigen Daseins', als ‚soziales Existenzminimum', betrachtet. Meine Untersuchung von absoluter Armut bezieht sich somit auf das gesellschaftspolitische Ziel bzw. das sozialstaatliche Gebot, allen Bürgern ein menschenwürdiges Dasein zu sichern. Sie soll dazu als Problemdiagnose Aufschluß geben, inwieweit dieses Ziel in der BRD heute nicht verwirklicht ist und Hinweise geben, welche Mittel bei der gegebenen Lage in Betracht kommen, dieses Ziel besser zu verwirklichen. Nicht befassen werde ich mich hingegen mit dem Vorkommen von ‚relativer Armut' und von ‚subjektiver Armut', welches unter ganz anderen gesellschaftspolitischen Zielsetzungen als Problem zu betrachten wäre.

Mit ‚relativer Armut' wird üblicherweise der Sachverhalt bezeichnet, daß Haushalte ein geringeres Einkommen oder einen geringeren Lebensstandard haben als andere Haushalte einer Vergleichsgruppe, wobei als Vergleichsmaßstab häufig der gesellschaftliche Durchschnitt herangezogen wird, bzw. die entsprechende ‚Modalgruppe'. Dieser Sachverhalt wird hauptsächlich unter bestimmten Zielvorstellungen von ‚Verteilungsgerechtigkeit' als ein gesellschaftspolitisches Problem betrachtet, wozu freilich anzumerken ist, daß die Ziele der Verteilungsgerechtigkeit sehr vielschichtig sein können und in der normativen Diskussion — im Gegensatz zum Ziel der Sicherung eines menschenwürdigen Daseins für jedermann — noch sehr umstritten sind. Im Rahmen von solchen Zielvorstellungen scheint insbesondere das Richtungsziel ‚mehr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gleichheit' als maßgeblich vorausgesetzt zu werden, wenn heute vor allem von Soziologen öfter vorgeschlagen wird, Armut als ‚multiple Deprivation', d. h. als (relative) Benachteiligung von Individuen in mehreren Lebenslagedimensionen, wie z. B. Einkommen, Bildung, Sozialprestige, politische Partizipation etc., zu definieren und zu messen[2].

Während es sich bei absoluter und relativer Armut um Prädikate handelt, welche den Individuen ungeachtet von deren Selbsteinschätzung zugeordnet werden können, bezeichnet der Begriff ‚subjektive Armut' gerade den Sachverhalt, daß Personen sich selbst als ‚arm' oder ‚benachteiligt' sehen, unabhängig davon, ob sie auch im absoluten oder relativen Sinne als ‚arm' einzustufen wären. Das Vorkommen von subjektiver Armut dürfte vermutlich unter wohlfahrtspolitischen Zielsetzungen der Erhöhung der individuellen Zufriedenheit, sowie evtl. auch unter dem Ziel der Sicherung des sozialen Friedens von Interesse sein.

Wenngleich meine Darstellung der als ‚absolut arm' zu betrachtenden Haushalts- bzw. Personenkategorien auf eine Erhellung der „Ursachen' der Armut und der sozialpolitischen Möglichkeiten ihrer Prävention und Behebung zielt, sehe ich davon ab, auf die Frage einzugehen, ob die verschiedenen Erscheinungsformen von Armut nun von den Betroffenen selbst verschuldet sind, oder ‚gesellschaftlich bedingt' sind. Diese Frage, mit der sich viele Literaturbeiträge zum Armutsproblem beschäftigen[3] — die älteren vorwiegend mit einer Tendenz, Armut als durch individuelles Versagen selbstverschuldet darzustellen, einige neuere hingegen mit der modischen Attitüde, individuelle Benachteiligungen als ‚gesellschaftlich bedingt' auszuweisen — scheint mir im Kern eine Frage der Bewertung sozialer Sachverhalten zu sein und damit nicht mit prinzipiell wahrheitsfähigen Aussagen positiver Sozialwissenschaft, deskriptiver oder theoretischer Natur, beantwortbar zu sein — obwohl solche Wertungen faktisch zumeist sehr eng mit gewissen deskriptiven oder theoretischen Annahmen ‚verwachsen' sind und von daher auch positiv wissenschaftlich kritisierbar sind.

Schließlich ist vorweg darauf hinzuweisen, daß es sich bei der im Einzelfall vorfindbaren Armut fast immer um einen komplexen sozialen Sachverhalt handelt, der sich aus dem Zusammenspiel von persönlichen Merkmalen oder von Handlungen des Armen mit Handlungen

[2] Zum Konzept der ‚multiplen Deprivation' siehe u.a.: *Lidy*, Klaus, Definition und Messung der Armut, Diss. Heidelberg 1974, S. 45 f. Ein eindrucksvolles Beispiel für die Akzentuierung des Armutsproblems auf das Problem der sozialen Ungleichheit, gibt das Werk von *Miller*, S. M. und *Roby*, Pamela, The Future of Inequality, New York - London 1970, in dem implizit Armut als multiple Deprivation behandelt wird.

[3] Vgl. z. B. den Literaturbericht in: *Badura*, Bernhard und *Gross*, Peter, Sozialpolitische Perspektiven, München 1976, S. 185 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

seiner sozialen Umwelt, insbesondere institutionell vorgezeichneten Handlungen, ergibt und daß es dabei immer problematisch ist, aus der Vielzahl der zusammenwirkenden ergebnisrelevanten Situationselemente einzelne herauszugreifen und als Armutsursache zu bezeichnen. Exemplarisch veranschaulicht: Wenn bei einer kinderreichen Familie das Markteinkommen des Vaters als einzigem Verdiener zusammen mit den Sozialeinkommenstransfers nicht das für diese Familiengröße zu veranschlagende soziale Existenzminimum erreicht, so könnte man u. a. sowohl das zu niedrige Markteinkommen des Vaters, wie auch die zu große Kinderzahl, die fehlende Erwerbstätigkeit der Mutter, oder das unzureichende Kindergeld als einzelne Armutsursachen benennen, man könnte bei einzelnen genannten Faktoren ansetzend im Kausalzusammenhang nach vorgelagerten Ursachen weitersuchen und beispielsweise die für das niedrige Markteinkommen vermutlich verantwortliche geringe Berufsqualifikation des Vaters als Armutsursache aufweisen; und manche würden noch weiter gehen und schlechthin die ‚kapitalistische Produktionsweise' als ‚letzte' Armutsursache ausgeben. Wenn ich später einzelne Situationselemente als Armutsursachen herausstelle, so beanspruche ich im Bewußtsein dieser Problematik dabei weder alle im Einzelfall maßgeblichen Situationselemente aufzuzählen, noch gar ‚letzte' Ursachen aufzuzeigen: vielmehr will ich skizzenhaft bestimmte Bedingungskomplexe, bei denen Armut häufig auftritt herausheben und dabei vor allem jene mitwirkenden Bedingungen erhellen, die einer gewollten Veränderung durch politische Maßnahmen zugänglich scheinen.

2. Definition und Messung von absoluter Armut

Bevor man die von Geißler und anderen vorgelegten und mittlerweile sehr umstrittenen Schätzungen des Ausmaßes absoluter materieller Armut in der BRD würdigen kann und daran gehen kann, die soziale Zusammensetzung der absolut Armen näher zu untersuchen, muß man sich erst die Probleme der operationalen Definition von absoluter Armut und der Feststellung ihres Vorkommens bewußt machten, was schon die beträchtlichen Divergenzen bei den vorliegenden neueren Schätzungen der Zahl der absolut armen Haushalte in der BRD nahelegen. Im folgenden kann ich auf diese Probleme nur kurz hinweisen, ohne dazu im Rahmen dieses Beitrags schon restlos befriedigende Lösungen bieten zu können.

2.1 Probleme der operationalen Definition von absoluter Armut

Unter absoluter Armut versteht man allgemein den Sachverhalt, daß eine Person, bzw. die Personengemeinschaft eines Haushalts, nicht über jenes Mindestmaß an Gütern verfügt, welches in der jeweiligen Gesell-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaft als Voraussetzung eines ‚menschenwürdigen Daseins' zu erachten ist und welches vielfach als das ‚soziale', das ‚konventionelle', das ‚kulturelle' oder ‚soziokulturelle' Existenzminimum bezeichnet wird; die ebengenannten Adjektive werden von verschiedenen Autoren offenkundig in synonymer Bedeutung verwendet. Welche Güterbündel man als Voraussetzung eines menschenwürdigen Daseins erachtet, ist offenkundig eine normative Entscheidung zur Auslegung des äußerst vagen und vieldeutigen Begriffs ‚Menschenwürde', der man sich auch nicht entziehen kann, indem man die in der jeweiligen Gesellschaft vorfindbare Mehrheitsmeinung über das Existenzminimum zum Maßstab erhebt[4]. Ein normativer Konsens scheint hierzulande lediglich darüber zu bestehen, daß das soziale Existenzminimum mehr Güter umfaßt, als das ‚physische Existenzminimum', welches als der zur Erhaltung der physischen Existenz erforderliche Mindestbedarf noch einigermaßen wertfrei durch medizinische, insbesondere ernährungsphysiologische Erkenntnisse zu ermitteln ist[5].

Faktisch scheinen indes die Werturteile zur Festlegung des sozialen Existenzminimums in der Regel von den in der jeweiligen Gesellschaft verbreiteten Vorstellungen über ein menschenwürdiges Dasein beeinflußt zu sein, und diese scheinen ihrerseits wiederum abhängig zu sein von der allgemeinen Entwicklung und Verteilung des Lebensstandards in der jeweiligen Gesellschaft. Insofern dürften faktisch alle Festsetzungen des sozialen Existenzminimums und die darauf aufbauenden operationalen Definitionen von absoluter Armut relativ sein, relativ zum jeweiligen historischen Wohlfahrtsniveau einer Gesellschaft[6].

Dennoch sind m. E. jedoch die Begriffe von absoluter und relativer Armut klar voneinander zu unterscheiden, vor allem im Hinblick auf

[4] Dies legt z. B. die Definition in der ‚Sozialenquête' nahe: „Als konventionelles Existenzminimum kann das Minimum an Bedürfnisbefriedigungsmitteln bezeichnet werden, das für eine *nach Anschauung der Gesellschaft* menschenwürdige Existenz erforderlich ist" (Kursiv H. S.), siehe *Bogs*, W. u. a., Soziale Sicherung in der BRD, Bericht der Sozialenquêtekommission, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz, o. J., S. 121, Ziffer 329. — Klaus Lidy erörtert die Möglichkeit, das soziale Existenzminimum durch Meinungsbefragung zu ermitteln, ausführlicher siehe *Lidy*, Klaus, Definition und Messung der Armut, Diss. Heidelberg 1974, S. 101 ff.

[5] Vgl. Sozialenquête, a.a.O., S. 121: „Fest steht nur, daß es (das konventionelle Existenzminimum — H. S.) höher ist, als das physische Existenzminimum." — Piel weist allerdings darauf hin, daß auch für die Festlegung des physischen Existenzminimums schon normative Entscheidungen notwendig sind, vgl. *Piel*, Wolf-Dieter, Zur sozialen Bedingtheit und politischen Bestimmbarkeit des sozialen Existenzminimums, Diss Köln 1968, S. 48.

[6] Dies hebt Heiner Geißler besonders hervor: „Jede Armutsdefinition muß jedoch relativ sein, bezogen auf die jeweilige Gesellschaft. Unsere Armen sind nicht in Indien und auch nicht in der Sowjetunion, sie sind auch nicht im 19. Jahrhundert arm, sie sind es hier und jetzt, in der Bundesrepublik Deutschland, im 20. Jahrhundert." — *Geißler*, H., Die neue Soziale Frage, Freiburg 1976, S. 28/29.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die verschiedenen gesellschaftspolitischen Ziele und Problemstellungen auf die sie bezogen sind, worauf ich eingangs schon hingewiesen habe. Der begriffliche Unterschied wird besonders deutlich, wenn man sich vor Augen hält, daß es durchaus denkbar ist, daß in einer Gesellschaft die gesamte Bevölkerung als absolut arm betrachtet werden kann, dabei aber niemand als relativ arm, z. B. bei allgemeinen Hungersnöten, wie auch umgekehrt, daß ein beträchtlicher Bevölkerungsteil als relativ arm betrachtet werden kann und zugleich niemand als absolut arm.

Selbst wenn man über die Mindesterfordernisse einer menschenwürdigen Existenz eine ungefähre Vorstellung hat — über allgemeine und damit zwangsläufig auch sehr vage Normen, läßt sich wohl leicht Konsens erzielen — ist es doch sehr schwierig, sie in einer praktikablen und zugleich voll befriedigenden operationalen Definition des sozialen Existenzminimums zu konkretisieren, mit deren Hilfe man im Einzelfall eindeutig entscheiden kann, ob einer Person oder der Personengemeinschaft eines Haushalts das Prädikat ‚arm' (im absoluten Sinne) zuzuschreiben ist. Es liegt nahe, dabei von gewissen soziokulturellen ‚Grundbedürfnissen' auszugehen, deren Befriedigung als notwendige Voraussetzung einer menschenwürdigen Existenz in der jeweiligen Gesellschaft zu betrachten ist, und für eine operationale Definition des sozialen Existenzminimums entweder Güterbündel zusammenzustellen, welche pro Zeiteinheit für die Befriedigung dieser Grundbedürfnisse erforderlich sind, oder — für Geldverkehrswirtschaften — entsprechende Mindesteinkommensbeträge pro Zeiteinheit zu ermitteln, welche den Konsum dieser Güterbündel erlauben. Diese Mindesteinkommensbeträge können entweder ‚analytisch' als Summe der Preise der Güterbündel ermittelt werden, oder ‚summarisch' annähernd geschätzt werden. Dabei ergeben sich jedoch einige schwierige Probleme.

Zunächst sind die Vorstellungen über die Grundbedürfnisse über die sich Konsens herstellen läßt, noch sehr vage und vieldeutig, wie sich exemplarisch in der Formulierung des § 12 BSHG zeigt, wo versucht wurde, den ‚notwendigen Lebensunterhalt' als Mindesterfordernis einer menschenwürdigen Existenz verbindlich zu normieren:

„Der notwendige Lebensunterhalt umfaßt besonders Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Zu den persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens gehören in vertretbarem Umfang auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben." Hier bleibt beispielsweise die konkrete Frage offen, ob auch der Besitz eines Rundfunkgeräts, eines Fernsehgeräts, oder eines Telefons, in den notwendigen Lebensunterhalt einzuschließen ist. Sodann wird beim Gedankenschritt von den Grundbedürfnissen zu den dafür erforderlichen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bedürfnisbefriedigungsmitteln schnell deutlich, daß es in der Regel für jedes Bedürfnis sowohl alternative Güter gibt (z. B. für Ernährung: Brot oder Kartoffel, Quark oder Fleisch), wie auch verschiedene Intensitäten der Bedürfnisbefriedigung durch verschiedene Gütermengen oder verschiedene Güterqualitäten (z. B. ‚gute' oder ‚schlechte' Wohnung). Und schließlich kann bei diesem Vorgehen nicht ignoriert werden, daß die Bedürfnisse interindividuell sehr verschiedenartig ausgeprägt sein können, wobei einige Bedürfnisunterschiede unter normativen Gesichtspunkten wohl beachtenswert sein dürften: so beispielsweise der unterschiedliche Ernährungsbedarf, der sich aus dem Lebensalter (Kind-Erwachsene), dem Gesundheitszustand (z. B. Spezialdiät) und der Erwerbstätigkeit (z. B. Schwerarbeit) ergibt. Hier stellt sich die Frage, ob man das soziale Existenzminimum überhaupt generell für alle Personen einer Gesellschaft gleichermaßen operational festlegen kann, oder nur individualisierend unter Würdigung der Lebensverhältnisse und der Präferenzskala der einzelnen Individuen, oder als Mittelweg, zwar generell, aber differenziert nach bestimmten größeren Personenkategorien. Bei der letztgenannten Vorgehensweise stellt sich dann die nächste Frage, welche Differenzierungen zweckmäßigerweise vorzunehmen sind. Stephanie Münke z. B. differenziert in der ersten größeren deutschen Armutsuntersuchung der Nachkriegszeit das soziale Existenzminimum in Anlehnung an die ‚klassischen' Armutsstudien von Rowntree nach dem Erwerbsstatus, wobei sie den Erwerbstätigen einen ‚produktiven Bedarf' zuordnet, den Erwerbslosen einen etwas geringeren ‚leistungserhaltenden Bedarf' und den Nichterwerbstätigen einen noch geringeren ‚lebenserhaltenden Bedarf'[7]; in den jüngsten deutschen Untersuchungen über absolute Armut wird diese Differenzierung nicht mehr vorgenommen.

Die eben angesprochenen Probleme können etwas entschärft werden, wenn man sich für die operationale Definition des sozialen Existenzminimums, durch Einkommensbeträge für den notwendigen Lebensunterhalt pro Zeiteinheit entscheidet. Die Einkommensbeträge lassen den Individuen einen gewissen Dispositionsspielraum, welche Bedürfnisse sie mit welchen Gütern befriedigen wollen. Allerdings sind solche ‚Armutsmaßstäbe' dem Einwand ausgesetzt, daß mit der Verfügbarkeit der entsprechenden Einkommensbeträge noch nicht der Konsum der lebensnotwendigen Güter verbürgt ist.

Bei einigen Haushalten mag es trotz eines hinreichenden Einkommens gelegentlich an lebensnotwendigen Gütern fehlen, etwa weil hier das Einkommen für nicht lebensnotwendige Güter ausgegeben wird (z. B. Alkohol oder Güter des demonstrativen Konsums), bzw. weil es an

[7] Vgl. *Münke*, Stephanie, Die Armut in der heutigen Gesellschaft, Berlin 1956, S. 38 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Fähigkeit mangelt, das Einkommen gleichmäßig über die damit abzudeckenden Konsumzeiträume aufzuteilen. Armutsmessungen mittels Einkommensbeträgen sind deshalb problematisch bei Haushalten mit ‚anormalem Konsumverhalten', worauf später noch einmal zurückzukommen sein wird.

Gegen die operationale Definition des sozialen Existenzminimums durch Einkommensbeträge läßt sich weiter einwenden, daß dabei der Gesichtskreis auf die käuflichen Marktgüter eingeengt wird, und daß dabei einige wichtige menschliche Bedürfnisse vernachlässigt werden, welche nicht durch Marktgüter zu befriedigen sind, deren Befriedigung aber gleichwohl auch als notwendige Voraussetzung einer menschenwürdigen Existenz erachtet werden kann, wie z. B. die Befriedigung des Bedürfnisses nach menschlichem Kontakt und sozialer Anerkennung. Dieser Einwand klingt an, wenn einige Armutsforscher sich gegen eine ‚ökonomistische' Verkürzung des Armutsbegriffs wenden[8]. Verschiedentlich wurde dazu schon angeregt, das soziale Existenzminimum mit Hilfe des von Gerhard Weißer entwickelten Konzepts der Lebenslage zu definieren, als Mindestbedürfnisbefriedigungsspielraum, bei dem auch die Bedürfnisse zu berücksichtigen sind, welche nicht schon durch bloße Verausgabung von Einkommen zu befriedigen sind[9]. Solange es jedoch nicht gelingt, entsprechende Vorstellungen in Meßvorschriften umzusetzen, kann man aber wohl auch das Einkommen als einen praktikablen Lebenslagenindikator betrachten, was zusätzlich durch die Vermutung zu stützen wäre, daß die Menge der verfügbaren nichtmonetären Bedürfnisbefriedigungsmittel faktisch sehr stark mit dem verfügbaren Einkommen korreliert.

Üblicherweise wird Armut bei Haushalten gemessen, nicht bei einzelnen Individuen. Dies ist von vorneherein nicht ganz unproblematisch, weil es gelegentlich vorkommen mag, daß zwar das Einkommen eines Haushalts über der Armutsgrenze liegt, daß aber dennoch einzelne Haushaltsmitglieder aufgrund einer sehr ungleichen haushaltsinternen Einkommensaufteilung nicht über die als notwendig erachteten Güter verfügen (z. B. wenn der alleinverdienende Ehemann der Frau zu wenig Haushaltsgeld gibt). Solange man jedoch kaum über empirische Daten über die haushaltsinterne Einkommens-, bzw. Konsumverteilung verfügt, muß man sich wohl mit Armutsmessungen auf Haushaltsebene anhand des Haushaltseinkommens behelfen. Dabei ist jedoch noch das technische Problem, zu lösen, wie die das soziale Existenzminimum markierenden Einkommensbeträge nach Haushaltsgrößen zu differenzieren sind.

[8] Vgl. z. B. *Scharf*, Bodo, Armut: Eine neue Soziale Frage?, in: Soziale Sicherheit, 26. Jg. (1977), S. 46/47.

[9] Vgl. *Scharf*, a.a.O., S. 48, sowie *Piel*, a.a.O., S. 25.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hier liegt es nahe, für den für die bloße Haushaltsführung erforderlichen Einkommensbedarf, z. B. für Hausrat, gesondert einen gewissen Grundbetrag festzulegen und die haushaltsgrößenspezifischen Armutsgrenzen zu ermitteln, indem man diesen Grundbetrag mit den personellen Einkommensbedarfsbeträgen für die einzelnen Haushaltsmitglieder addiert. Hier stellt sich die Frage, welcher Einkommensbedarf gleichsam für die ‚fixen Kosten' der Haushaltsführung gesondert zu veranschlagen ist, die nicht einfach zu beantworten ist, weil etliche Ausgaben, an die man dabei denkt wie z. B. für Kücheneinrichtung, Möbel etc. teilweise auch von der Haushaltsgröße abhängig sind.

Ein weiteres ‚technisches' Problem ergibt sich bei der Ermittlung bzw. Festsetzung der Einkommensbedarfsbeträge aus dem Sachverhalt, daß etliche der dabei zu berücksichtigenden ‚lebensnotwendigen' Güter auf stark segmentierten und teilweise sehr unvollkommenen Märkten zu recht unterschiedlichen Preisen angeboten werden. Vor allem bei der analytischen Ermittlung der Einkommensbedarfssätze anhand von ‚Warenkörben' stellt sich unübersehbar die Frage, welche Preise man dabei zugrundelegen soll. So gibt es z. B. bei den Mietpreisen schon am gleichen Ort erhebliche Unterschiede für vergleichbare Wohnungen und noch größere Unterschiede zwischen Stadt und Land. In diesem Zusammenhang ist evtl. auch zu bedenken, daß gerade einkommensschwache Haushalte wegen fehlender Marktkenntnis und geschäftlicher Unbeholfenheit häufig höhere Preise zahlen, als nach den Marktverhältnissen eigentlich erforderlich wäre, was Caplovitz in der griffigen These ‚The poor pay more' zusammenfaßte, die mittlerweile mehrfach empirisch bestätigt wurde[10].

Bevor man absolute Armut durch Vergleich des Haushaltseinkommens mit den haushaltsspezifischen Einkommensbeträgen für das soziale Existenzminimum im Einzelfall feststellen kann, ist schließlich noch zu klären, inwieweit und in welcher Weise dabei ein evtl. vorhandenes Vermögen zu berücksichtigen ist. Bei Geldvermögen und Sachwerten, deren Nutzung nicht der zum sozialen Existenzminimum gehörenden Befriedigung von Grundbedürfnissen dient, und die in Geld umgewandelt werden könnten, stellt sich die normative Frage, ob den Haushalten zugemutet werden kann, diese Vermögen zu verflüssigen und ob sie dementsprechend dem laufenden Einkommen zugerechnet werden sollen. Bei Vermögen in Gestalt langlebiger Gebrauchsgüter, deren Nutzung zum sozialen Existenzminimum gehört, wäre zu erwägen, ob die Einkommensbedarfssätze um den Wert dieser Nutzungen vermindert werden sollen. Bei diesen Fragen ist vor allem auch die Konstanz des Einkommens der Haushalte und die Beobachtungsperiode

[10] Vgl. *Caplovitz*, David, The Poor Pay More, London 1963. Vgl. auch *Zundel*, Rolf, Die Armen zahlen mehr, in: Die Zeit Nr. 24 v. 6. 6. 75, S. 43/44.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Bedeutung: Während bei Haushalten mit einem zukünftig permanent niedrigem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze (z. B. Frührentner) die Verwertung eines bescheidenen Vermögens oder die Anrechnung der Nutzung vorhandener langlebiger Gebrauchsgüter diese oft nur kurzfristig über die Armutsgrenze heben kann und deshalb bei langfristiger Betrachtung vernachlässigbar ist, könnte sie Haushalte mit kurzfristigen Einkommenseinbußen sehr wohl über dem sozialen Existenzminimum halten, so daß man diese Haushalte bei Berücksichtigung des vorhandenen Vermögens evtl. nicht mehr als arm betrachten kann. Bei nur vorübergehenden Einkommensausfällen sind Haushalte evtl. auch nicht als ‚arm' zu betrachten, wenn sie die Möglichkeit haben, die vorübergehende Einkommenslücke durch Kreditaufnahme zu überbrücken.

Diese kurzen Andeutungen der wichtigsten Probleme bei der operationalen Definition des sozialen Existenzminimums bzw. der Konstruktion eines Maßstabs für absolute Armut dürften schon zeigen, daß die Validität der gebräuchlichen Armutsmaßstäbe, bei denen aus Gründen der einfachen Konstruktion und Handhabbarkeit zumeist einige dieser Probleme vernachlässigt werden, mit erheblichen Vorbehalten zu bewerten ist. Dies gilt insbesondere für den in USA im Zusammenhang mit den staatlichen Programmen zur Armutsbekämpfung häufig verwendeten offiziellen Armutsmaßstab der ‚Social Security Administration'[11]: Ausgehend von einem von ‚Experten' zusammengestellten Warenkorb für die preisgünstigste, gerade noch gesundheitserhaltende Ernährung für eine vierköpfige Modellfamilie, werden durch Preisbewertung und durch Umrechnung über die Pro-Kopf-Ausgaben — mit gewissen Korrekturen, welche der angenommenen Kostendegression mit wachsender Haushaltsgröße und häufigen Bedarfsabweichungen nach der typischen personellen Zusammensetzung der Haushalte der verschiedenen Größe Rechnung tragen sollen — Ernährungsbudgets für die einzelnen Haushaltsgrößen ermittel. Mit Hilfe von ‚Engelkoeffizienten', wird dann die Armutsgrenze für die verschiedenen Haushaltsgrößen als ein Vielfaches dieser Ernährungsbudgets postuliert, bei einem zugrundegelegten Engelkoeffizienten von $^1/_3$, d. h. unter der Annahme, daß die Ernährungsausgaben bei einkommensschwachen Vierpersonenhaushalten ein Drittel der gesamten Konsumausgaben ausmachen, wird z. B. die Einkommensgrenze für einen 4-Personen-Haushalt in Höhe des dreifachen Betrags des Ernährungsbudgets festgesetzt. Den offenkundig niedrigeren Lebenshaltungskosten von landwirtschaftlich tätigen Familien wird hier Rechnung getragen, indem für sie die Armutsgrenze in Höhe von 85 % der Standardarmutsgrenzen fest-

[11] Eine ausführliche Darstellung dieses Armutsmaßstabs gibt Lidy, a.a.O., S. 71 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gelegt wird. Ähnlich vielen Einwänden ausgesetzt, wie sie gegen die offizielle amerikanische Armutsgrenze schon vorgebracht wurden[12], sind die an die Sozialhilferegelsätze anknüpfenden operationalen Definitionen für absolute Armut, wie sie in den jüngeren deutschen Armutsuntersuchungen verwendet wurden.

In der BRD liegt es sehr nahe, sich bei der operationalen Definition des sozialen Existenzminimums an die Normen des Sozialhilferechts für die ‚Hilfe zum Lebensunterhalt' anzulehnen. Da die ‚Hilfe zum Lebensunterhalt' so bemessen werden soll, daß sie ein menschenwürdiges Dasein sichert, kann man ihre Bestimmung als die politisch gewollte offizielle operationale Definition des sozialen Existenzminimums betrachten.

Im Sozialhilferecht wird die Hilfe zum Lebensunterhalt aufgegliedert in ‚laufende Leistungen' und ‚einmalige Leistungen'. Die ‚laufenden Leistungen' umfassen erstens die tatsächlichen Aufwendungen der Haushalte für die Unterkunft, d. h. die Mietkosten, und zweitens „Leistungen für Ernährung, Kochfeuerung, Beschaffung von Wäsche von geringerem Anschaffungswert, Instandhaltung von Kleidung, Wäsche und Schuhen in kleinerem Umfang, Körperpflege, Beschaffung von Hausrat von geringem Anschaffungswert, kleinere Instandsetzungen von Hausrat, Beleuchtung, Betrieb elektrischer Geräte, Reinigung und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens"[13], welche nach Regelsätzen zu berechnen sind. Diese Regelsätze werden jährlich ermittelt als die Preissumme eines entsprechenden Warenkorbs, der von Experten des Vereins für öffentliche und private Fürsorge zusammengestellt wurde und von Zeit zu Zeit den sich verändernden Marktgegebenheiten und Konsumstandards neu angepaßt wird[14]. Im Sozialhilferecht wird dabei von einem ‚Eckregelsatz' für einen 1-Personen-Haushalt ausgegangen, der zugleich der Regelsatz für den Haushaltsvorstand bei größeren Haushalten ist; für weitere Haushaltsangehörige werden nach dem Lebensalter abgestufte Prozentsätze des Eckregelsatzes hinzugerechnet, beispielsweise für Kinder bis zu sieben Jahren in Höhe von 45 % des Eckregelsatzes, oder für Personen über 22 Jahren in Höhe von 80 % des Eckregelsatzes. Für bestimmte Personenkategorien, wie z. B. alte Menschen, werdende Mütter, Behinderte, sieht das Sozialhilferecht unter Berücksichtigung ihres besonderen Bedarfs schließlich noch ‚Mehrbedarfszuschläge' auf den für sie anzurechnenden personellen Regelsatz vor, und eine ‚Individualisierungsklausel' erlaubt es zudem,

[12] Siehe ebenda, S. 80 ff.

[13] § 1 der Verordnung zur Durchführung des § 22 BSHG (Regelsatzverordnung), BGB 1971, I, S. 451.

[14] Vgl. *Petersen,* Käthe, Die Regelsätze nach dem BSHG, kleinere Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 43, Frankfurt/M. 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die laufenden Leistungen abweichend von den Regelsätzen zu bemessen, „soweit dies nach der Besonderheit des Einzelfalles geboten ist“[15]. Die einmaligen Leistungen, für den in den Regelsätzen nicht berücksichtigten Bedarf, vor allem für langlebige Gebrauchsgüter mit größerem Anschaffungswert, sollen hingegen gänzlich nach den Besonderheiten des Einzelfalles, je nach dem tatsächlich zuzubilligendem Bedarf gewährt werden.

Man sieht, daß im Sozialhilferecht für die Ermittlung des Sozialhilfebedarfs ein Kompromiß zwischen einer generellen, allerdings nach der personellen Zusammensetzung der Haushalte differenzierten Festlegung und einer individualisierenden Festlegung gesucht wurde. Will man den zu veranschlagenden Sozialhilfebedarf als Maßstab für absolute Armut verwenden, so braucht man dazu noch Annahmen über den Einkommensbedarf, der nach dem Sozialhilferecht durch individualisierende ‚einmalige Leistungen‘ abgedeckt werden soll. In der bekannten Armutsstudie von H. Geißler wurde dafür ein Pauschalbetrag von 25 % der sich für die Haushalte ergebenden Regelsatzsumme veranschlagt; von Seiten des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit wurde dagegen eingewandt, daß dafür höchstens eine Pauschale von 15 % angesetzt werden könne[16], und auch in den von Mitarbeitern der Sozialpolitischen Forschergruppe Frankfurt/Mannheim (SPES) entwikkelten Armutsstandards, wird offenbar ein niedrigerer Pauschalbetrag für die einmaligen Leistungen als bei Geißler angesetzt[17]. Sofern Armutsmessungen nicht auf Haushaltsebene durchgeführt werden, sondern wie bei der Geißler-Studie als Globalschätzung der Zahl der armen Haushalte durch Anlegen von haushaltsgrößenspezifischen Armutsgrenzen an aggregierte Einkommensschichtungen, sind dazu noch weitere Annahmen erforderlich, über die personelle Zusammensetzung der Haushalte der verschiedenen Größen (um die Haushaltsregelsätze festlegen zu können) und über die zu veranschlagenden Mietkosten. Bezüglich der zu veranschlagenden Mietkosten wurde im Anschluß an die Geißler-Studie vor allem die Frage diskutiert, ob man bei der Bestimmung der Armutsgrenzen von den tatsächlichen durchschnittlichen Mietkosten ausgehen soll, oder von normativen Schätzwerten für die Kosten einer ‚menschenwürdigen‘ Unterkunft (siehe dazu den Beitrag von Klanberg in diesem Band S. 127 ff.).

[15] § 22 (1) BSHG.

[16] Vgl. Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit, Informationen zu den fragwürdigen Berechnungen des Rheinland-Pfälzischen Ministers *Geißler*, vervielfältigtes Manuskript, Bonn, 18. 8. 1976, S. 7.

[17] *Kortmann*, a.a.O., S. 147, veranschlagt für die einmaligen Leistungen nur eine Pauschale von 10 %, bei Klanberg war in dem zur Ausschußtagung vorgelegten Vortragsmanuskript nicht angegeben, welcher Pauschalsatz hier beim sogenannten ‚Sozialhilfestandard‘ zugrundegelegt wurde, es ist jedoch anzunehmen, daß es weniger als 25 % sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei den neueren deutschen Armutsuntersuchungen wurden teilweise sehr unterschiedliche Zusatzannahmen gemacht, wodurch sich die verwendeten Armutsgrenzen auch teilweise beträchtlich unterscheiden, wie aus der nachfolgenden Tabelle 1 ersichtlich ist, in der ich die verwendeten, nach Haushaltsgrößen differenzierten Armutsgrenzen alle auf das Jahr 1977 aktualisiert habe, indem ich sie durch den zum Untersuchungszeitpunkt geltenden Sozialhilfeeckregelsatz dividierte und den dabei gewonnenen Quotienten ('Sozialhilferegelsatzmultiplikator') dann mit dem bundesdurchschnittlichen Sozialhilfeeckregelsatz für 1977 in Höhe von DM 287,— multiplizierte.

Tabelle 1

Einkommensgrenzen für absolute Armut in neueren deutschen Untersuchungen, aktualisiert auf 1977

(monatliches Haushaltsnettoeinkommen in DM)[18]

Haushaltsgröße, Zahl der Hh.-Mitglieder	Verfasser und Untersuchungsjahr					
	Krupp (1969)	Lidy (1969)	Geißler (1974)	Kögler (1975)	INFAS (1974)	Scherhorn (1969)
1	459	631	660	660	430	803
2	775	832	976	890	775	1205
3	1119	1148	1234	1119	1033	1550
4	1464	1464	1521	1291	1291	1894
5	1779	1779	1894	1435	1550	2181
ermittelter Anteil der armen Haushalte (%)	1,4	2,7	9,1	20,3 (!)	—	—

Eigene Berechnung anhand der in Anmerkung 18 genannten Quellen.

Zu den in der äußeren rechten Spalte wiedergegebenen Einkommensbeträgen für das soziale Existenzminimum von Scherhorn ist allerdings anzumerken, daß ihre Berechnung nicht vom Sozialhilferecht ausging, mit dem sie wohl auch bei großzügigster Interpretation kaum mehr in Einklang zu bringen wären. Sie wurden vielmehr für ein Gutachten zum Wohngeldgesetz durch Befragung von Budgetberaterinnen über

[18] Die in Tab. 1 verwendeten Einkommensgrenzen wurden entnommen: *Krupp*, H. J., Arm und Reich: Wie man Unterschiede mißt, in: transfer, Bd. 1, Gleiche Chancen im Sozialstaat?, Opladen 1975, S. 71, *Lidy*, a.a.O., S. 164, *Geißler*, H., Armut im Wohlfahrtsstaat, in: Sozialer Fortschritt, 25. Jg. (1976), S. 124, *Kögler*, Alfred, Die Entwicklung von 'Randgruppen' in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1976, S. 243 u. 286, *Münstermann*, u. a., Armut in Deutschland, in: transfer, a.a.O., S. 32, *Scherhorn*, G., Die Belastbarkeit der Haushalte und Wohnkosten unter Berücksichtigung wohnungs- und sozialpolitischer Ziele, Gutachten zu § 10 des Wohngeldgesetzes, unveröffentlichtes Manuskript, Hamburg 1970, zitiert bei *Kögler*, a.a.O., S. 233 und 285.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das von ihnen geschätzte soziale Existenzminimum ermittelt[19]. Daß sie deutlich über den anderen, am Sozialhilferecht orientierten Schätzungen des sozialen Existenzminimums liegen, deckt sich mit einer gelegentlich zu hörenden Behauptung, daß die Bemessung der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt nach den Sozialhilferegelsätzen unter dem ‚wahren' sozialen Existenzminimum bliebe[20]. Eine große deutsche Illustrierte stellte eine entsprechende Story über die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt kürzlich unter den Titel: „Zum Leben zu wenig — zum Sterben zu viel[21]."

Andererseits wurde gerade in allerjüngster Zeit angesichts des rapiden, von den Sozialhilfeträgern kaum mehr finanzierbaren Zuwachses der Ausgaben für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt schon von Politikern die Frage aufgeworfen, ob die Sozialhilferegelsätze in den letzten Jahren nicht zu stark angehoben worden seien. Sieht man, daß der Sozialhilferegelsatz in den Jahren von 1969 bis 1976 um 99 % angehoben wurde und sich damit fast parellel zum Anstieg der Durchschnittsverdienste der Industriearbeiter entwickelte (82,5 % von 1969 auf 1976), während der Index der durchschnittlichen Lebenshaltungskosten für 2-Personen-Haushalte von Renten- und Sozialhilfeempfängern im gleichen Zeitraum nur um 46 % anstieg, so kann man sich in der Tat des Eindrucks nicht erwehren, daß die Sozialhilfebedarfssätze in den letzten Jahren unter der Hand schon fast zu einem Maßstab für einen bestimmten Grad von ‚relativer Armut' gemacht wurden. Ob das, was man als Mindesterfordernis eines menschenwürdigen Daseins erachtet, obzwar es unbestritten immer historisch relativ ist, je nach Entwicklung des Durchschnittseinkommens und des Durchschnittskonsums von Jahr zu Jahr zu revidieren ist, erscheint doch sehr fragwürdig. Helmut Winterstein hat in seinem Beitrag in diesem Band die Tendenz zur stärkeren Relativierung des durch die Sozialhilfebedarfssätze bestimmten Armutsstandards deutlich charakterisiert (Vgl. seinen Beitrag, S. 71 f.) und auch drastisch auf ihre problematischen Implikationen hingewiesen, nämlich daß Armutsbekämpfung dann eigentlich nur noch Einkommensnivellierung und Angleichung der Konsumchancen bedeuten kann.

---

[19] Vgl. *Kögler,* a.a.O., S. 233 und 285.

[20] Vgl. z. B. *Christiansen,* Ursula, Obdachlos weil arm, Gesellschaftliche Reaktionen auf die Armut, Gießen 1973, S. 16, mit Bezug auf *Blume,* Otto, The Poverty of Old People in Rural Areas, in: *Townsend,* Peter, The Concept of Poverty, London 1970, S. 184 f.

[21] „Stern", Heft 12/1977, S. 54ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.2. Die Fragwürdigkeit der vorliegenden Globalschätzungen der Zahl der absolut armen Haushalte in der BRD

Angesichts der recht unterschiedlichen und teilweise auch recht fragwürdigen verwendeten Armutsgrenzen kann es eigentlich kaum mehr verwundern, daß die Befunde über die Zahl der darunterliegenden Haushalte so unterschiedlich ausfallen, selbst wenn die Untersuchungszeitpunkte sehr nahe beieinander liegen — siehe Tab. 1, untere Zeile. Sowohl Kortmann, wie auch Adam und Klanberg, haben überzeugend dargelegt, daß ein Teil der Ergebnisdifferenzen auf die verwendeten unterschiedlichen Armutsgrenzen zurückzuführen ist — der andere Teil beruht auf den unterschiedlichen Einkommensschichtungsdaten, die zugrundegelegt wurden und evtl. auch auf unterschiedlichen Interpolationstechniken beim Anlegen der Armutsgrenzen an Einkommensschichtungen, bei denen die Klassengrenzen in der Regel nicht mit den Armutsgrenzen identisch sind[22]. Zu den Einkommensschichtungsdaten ist hier anzumerken, daß diese vorläufig noch eine äußerst unsichere empirische Grundlage für Schätzungen der Zahl der Armen abgeben, weil die verfügbaren primärstatistischen Daten über die Schichtung der Haushaltsnettoeinkommen in der BRD aus den ‚Einkommens- und Verbrauchsstichproben' (EVS) und den Mikrozensuserhebungen des Statistischen Bundesamts sehr fragwürdig sind, was sich darin zeigt, daß sie erstens mit den aggregierten Einkommensdaten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht in Einklang zu bringen sind[23], und zweitens auch sehr stark voneinander abweichen, wie sich aus der Gegenüberstellung der Ergebnisse der EVS 1973 und aus dem Mikrozensus 1974 in der folgenden Tabelle 2 ersehen läßt.

Ich will mir hier ersparen, die möglichen Fehlerquellen dieser primärstatistischen Haushaltseinkommensdaten im einzelnen zu erörtern und kann dazu auf die einschlägigen Literaturbeiträge verweisen[24].

Vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), wie auch von der Sozialpolitischen Forschergruppe Frankfurt/Mannheim (SPES) werden bekanntlich seit einiger Zeit Einkommensschichtungsmodelle erarbeitet, in denen versucht wird, die primärstatistischen Daten zu korrigieren, zu ergänzen und sie auch differenzierter aufzubereiten, als dies in den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes geschieht. Diese Einkommensschichtungsmodelle empfehlen sich deshalb besonders für Armutsuntersuchungen. Allerdings ist vorerst noch strittig,

[22] Vgl. *Kortmann,* a.a.O., S. 145 f., *Klanberg,* a.a.O., S. 128, *Adam,* H., Zur Armutsdiskussion in der BRD, in: Sozialer Fortschritt, 26. Jg. (1977), S. 38/39.

[23] Vgl. *Göseke,* G. und *Bedau,* K. D., Verteilung und Schichtung der Einkommen der privaten Haushalte in der BRD 1950 - 1976, Berlin 1974, S. 14.

[24] Siehe *Krupp,* H. J., Möglichkeiten der Verbesserung der Einkommens- und Vermögensstatistik, Göttingen 1975, S. 80 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Anteile der einkommensschwachen Haushalte in der BRD lt. EVS 1973 und Mikrozensus 1974 und 1976

Von allen Haushalten	hatten ein monatliches Nettoeinkommen bis unter DM	EVS 1973 (%)	Mikrozensus 1974 (%)	Mikrozensus 1976 (%)
1-Pers.-Hh.	600	21,5	30,0	19,6
2-Pers.-Hh.	800	5,2	11,4	6,3
3- und mehr Pers.-Hh.	1000	1,5	5,0	2,75
Von allen Haushalten	unter diesen Einkommensgrenzen:	6,4	13,6	8,6

Quellen: Statistisches Jahrbuch für die BRD, 1975, S. 64 und 1977, S. 66, Wirtschaft und Statistik, 1977, S. 244.

welches dieser Einkommensschichtungsmodelle für Armutsuntersuchungen verläßlicher ist; auf die einschlägige Diskussion und insbesondere die Kontroverse zwischen DIW- und SPES-Mitarbeitern kann ich jedoch im Rahmen dieses Beitrags nicht näher eingehen[25]. Allein anhand der veröffentlichten Darstellungen einiger Ergebnisse und der Methoden ihrer Gewinnung kann ein ‚Außenseiter' sich hier schwerlich ein fundiertes Urteil bilden. Zweifelsohne verspricht jedoch die Anlage eines ‚Mikrodatenfiles', wie es die SPES-Gruppe entwickelt, mit einzelnen Haushalten mit vielerlei Einkommensdaten und sozioökonomischen Merkmalen als Grundeinheiten, durch die damit mögliche differenzierte Armutsmessung auf Haushaltsebene bessere Ergebnisse, wenn nur der Datensatz ein annähernd wirklichkeitsgetreues Modell der Grundgesamtheit aller Haushalte verkörpert. Bei Armutsmessungen anhand eines Mikrodatenfiles können insbesondere haushaltsspezifische Armutsgrenzen, je nach den tatsächlichen Mietkosten verwendet werden und kann auch ein evtl. vorhandenes Vermögen berücksichtigt werden (siehe dazu den Beitrag von Klanberg in diesem Band). Leider lassen sich mit Hilfe des SPES-Mikrodatenfiles genauere Aussagen über das Vorkommen von Armut in der BRD vorläufig nur für die 60er Jahre machen, da hier vorerst nur Daten bis zum Jahr 1969 verfügbar sind.

Angesichts der Fragwürdigkeit der jüngeren Globalschätzungen der Zahl der absolut armen Haushalte in der BRD, kann man ihnen m. E. allenfalls den Aussagewert zusprechen, daß sie alle darauf hindeuten,

[25] Vgl. *Kortmann, Krupp, Schmaus,* Strukturen der Einkommensverteilung 1969, in: WSI-Mitteilungen, 28. Jg. (1975), S. 539 ff., sowie *Bedau,* K. D., Einige Bemerkungen zur Statistik der Einkommensverteilung, in: WSI-Mitteilungen, 29. Jg. (1976), S. 222 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß absolute Armut hierzulande nicht als unbedeutende Ausnahmeerscheinung abgetan werden kann, sondern daß es sie in einer Größenordnung gibt, die ein gesellschaftspolitisches Problem konstituiert[26]. Der Streit um die genauen Zahlen ist aber dabei müßig.

2.3. Absolute Armut als Sozialhilfebedürftigkeit

Unklar bleibt bei den vorliegenden neueren Schätzungen der Zahl der absolut Armen durchweg, ob in dieser Zahl die Zahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt eingeschlossen sein soll.

Nach der bisherigen Definition, nach der absolute Armut nur dann vorliegt, wenn das verfügbare Einkommen eines Haushalts *unter* dem sozialen Existenzminimum liegt, dürften die Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt eigentlich nicht mehr zu den absolut Armen gezählt werden, wenn man die Sozialhilfebedarfssätze als operationale Definition des sozialen Existenzminimums betrachtet. Heiner Geißler indes betrachtet die Zahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt als Teilmenge der von ihm ermittelten Zahl der absolut Armen und bezeichnet sie als die ‚sichtbare Spitze des Eisbergs' materieller Armut[27]. Abgesehen von den verwendeten Armutsgrenzen, von Besonderheiten der Einkommenserfassung bei der Konstruktion der zugrundeliegenden Einkommensschichtung und der tatsächlichen Praxis der Bemessung der Sozialhilfe, unter deren Berücksichtigung diese Betrachtungsweise evtl. auch nach dem bisherigen Sprachgebrauch vertretbar wäre[28], kann man freilich die Definition von absoluter Armut so abändern, daß auch die gerade an der Armutsgrenze liegenden Sozialhilfeempfänger noch als absolut arm gelten: Absolute Armut würde damit beim gegebenen System der sozialen Sicherung in der BRD nahezu gleichgesetzt mit dem sozialrechtlichen Tatbestand der Sozialhilfebedürftigkeit[29].

Bei der folgenden Untersuchung der Armutsursachen will auch ich von dieser Definition von absoluter Armut ausgehen, weil mir im Hin-

[26] Ähnlich: Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Gutachten der Kommission, Göttingen 1977, S. 456 (Ziff. 18).

[27] Vgl. *Geißler*, H., Armut im Wohlfahrtsstaat, a.a.O., S. 124.

[28] Man kann annehmen, daß insbesondere die ‚einmaligen Leistungen' im Rahmen der Sozialhilfe, welche in den Sozialhilfebedarfssätzen berücksichtigt sind, in den Einkommensstatistiken überwiegend nicht als Einkommen erfaßt werden, zudem wird mit ihnen in der Sozialhilfepraxis nicht selten sehr gegeizt, wie Bujard und Lange zeigen, vgl. *Bujard*, O. und *Lange*, U., Theorie und Praxis der Sozialhilfe, unveröffentlichtes Manuskript, Köln 1976, S. 42 f.

[29] Die vollkommene Gleichsetzung ist freilich nicht zulässig, weil die Hilfsbedürftigkeit im Sozialhilferecht von einem besonderen Einkommensbegriff ausgeht und vorrangig den Einsatz von Vermögen und die Ausschöpfung familienrechtlicher Unterhaltsansprüche voraussetzt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

blick auf die politischen Möglichkeiten der Prävention und Behebung von absoluter Armut die Frage, unter welchen Bedingungen jemand unter das soziale Existenzminimum fällt, wenn er nicht auf die Sozialhilfe zurückgreift, viel ergiebiger erscheint, als die Frage, warum Personen oder Haushalte, die unterhalb des sozialen Existenzminimums liegen, keine Sozialhilfe empfangen; diese letztere Frage würde sich beim gegebenen System der sozialen Sicherung in der BRD vorrangig bei der Untersuchung der Ursachen absoluter Armut (im bisherigen Sinne) stellen. Im Zusammenhang mit der Behauptung einer ‚Neuen Sozialen Frage' soll jedoch das gesamte System der sozialen Sicherung bzw. der gesamte Bereich der Sozialpolitik zur Diskussion gestellt werden und nicht nur die Effizienz der Sozialhilfe bei der Verwirklichung des gesellschaftspolitischen Ziels der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle Bürger.

Setzt man für unser Land absolute Armut mit ‚Sozialhilfebedürftigkeit' gleich, so ist der Vergleich der statistisch erfaßten Zahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt mit der ‚sichtbaren Spitze des Eisbergs' absoluter Armut in der Tat zutreffend. Nach einer Stichprobenerhebung des Instituts für angewandte Sozialwissenschaft (INFAS) in einem ‚ärmlichen' Dortmunder Wohnbezirk (1974) — allerdings ohne Ausländerhaushalte — bezogen dort von 74 nach dem verfügbaren Haushaltseinkommen als mutmaßlich sozialhilfebedürftig eingestuften Haushalte nur 26 Haushalte (35 %) auch tatsächlich Sozialhilfe, wobei der Anteil der Sozialhilfeempfänger bei einzelnen Subgruppen sehr stark differierte: von 66 % bei sozialhilfebedürftigen Rentnern bis zu Null bei mutmaßlich sozialhilfebedürftigen Erwerbstätigen[30]. Auch eine vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik in Köln 1975 durchgeführte Stichprobenerhebung bei einkommensschwachen Alten zeigte eine ‚Dunkelziffer' von mutmaßlich Sozialhilfebedürftigen, die keine Sozialhilfe empfangen, von ungefähr 50 % auf[31]. Dabei ist freilich zu bedenken, daß vermutlich ein Teil der nach dem Einkommen als sozialhilfebedürftig eingestuften Haushalte nach dem geltenden Sozialhilferecht keinen Anspruch auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt hat, sei es, weil vorrangig Unterhaltsansprüche gegen Unterhaltsverpflichtete (Verwandte 1. Grades) auszuschöpfen wären, oder weil erst ein vorhandenes Vermögen zu verwerten wäre. Nach den Berechnungen Klanbergs (vgl. seinen Beitrag in diesem Band) hätte 1969 immerhin ein Viertel aller Haushalte mit einem Einkommen unterhalb der von Heinrich Geißler angesetzten Armutsgrenze wegen vorhandenen Vermögens keinen Anspruch auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt gehabt. Die wahre Dunkelziffer der Sozialhilfe-

[30] Vgl. *Münstermann*, u. a., a.a.O., S. 41.

[31] Vgl. *Bujard* und *Lange*, a.a.O., S. 178.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

anspruchsberechtigten dürfte deshalb etwas geringer sein, als die oben angeführten Zahlen vermuten lassen.

Bei der Betrachtung der jährlichen Zunahme der Zahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt seit 1970 (vgl. Beitrag Winterstein, S. 57) stellt sich die interessante Frage, ob dies als ein Indiz für die Zunahme der Sozialhilfebedürftigkeit angesehen werden kann, ob bildlich gesprochen der gesamte ‚Eisberg' der Armut gewachsen ist, oder ob lediglich mehr davon sichtbar wurde, was als ein Erfolg der Sozialhilfe zu werten wäre[32]. Rechnet man die in der Geißler-Studie verwendeten Armutsgrenzen auf 1970 um (unter Zugrundelegung der damaligen Sozialhilferegelsätze) und legt sie an die Einkommensschichtungsschätzung des DIW für 1970 an, so zeigt sich, daß danach die Zahl der Armen 1970 auf 1974 etwas zurückgegangen sein müßte[33]. Ulrich Geißler hat überzeugend dargelegt, daß sich durch die Effekte der Einkommenssteuer- und Kindergeldreform die von Heiner Geißler für 1974 ermittelte Zahl der Armen 1975 beträchtlich verringert haben müßte[33a]. Sofern das DIW-Einkommensschichtungsmodell — ungeachtet evtl. vorhandener systematischer Fehler, die jedoch während des Vergleichszeitraums vermutlich in gleicher Weise wirken und deshalb bei einem intertemporalen Vergleich evtl. zu vernachlässigen sind — die Entwicklung der Einkommensschichtungsstruktur von 1970 bis 1974 annähernd richtig erfaßt, hieße dies, daß die Zunahme der Zahl der Sozialhilfeempfänger ab 1970 nur auf einer Verringerung der ‚Dunkelziffer' beruht, während gleichzeitig die Zahl der Sozialhilfebedürftigen abnahm. Die letztere wäre freilich noch stärker zurückgegangen, wenn die Sozialhilfebedarfssätze von 1970 in den folgenden Jahren nur mit konstanter Kaufkraft fortgeschrieben worden wären.

3. Ursachen der Sozialhilfebedürftigkeit in der BRD

So wie schon die Heraushebung einzelner Faktoren als ‚Ursachen' der Armut, bzw. der Sozialhilfebedürftigkeit aus der Vielzahl der dabei zusammenwirkenden Faktoren zwangsläufig selektiv ist, kann auch die Aufgliederung der Armutsursachen nach vielerlei Gesichtspunkten vorgenommen werden. Die folgende Aufgliederung der möglichen Ursachen von Sozialhilfebedürftigkeit ist vor allem auf die Fragestellung ausgerichtet, ob und welche gruppenspezifischen Gemeinsamkeiten sich dabei ausmachen lassen, bei denen eine der Sozialhilfe vorgelagerte Armutsprävention durch gruppenbezogene sozialpolitische Maßnahmen,

[32] So z. B. *Geißler,* Ulrich, Armut in Deutschland — eine Neue Soziale Frage?, in: Sozialer Fortschritt 25. Jg. (1976), S. 50.

[33] Vgl. *Klanberg,* a.a.O., S. 129.

[33a] Vgl. *Geißler,* U., a.a.O., S. 51.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

insbesondere im Bereich von Sozialversicherung und Versorgung, sowie von Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik, als möglich erscheint. Um die Bedeutung und Reichweite solcher sozialpolitischer Ansätze der Armutsprävention sichtbar zu machen, versuche ich dabei, soweit möglich, zumindest die Größenordnung der entsprechenden einzelnen Problemgruppen ungefähr abzuschätzen.

Freilich hängt die Größe der einzelnen sozialhilfebedürftigen Personenkategorien und ihr Anteil an der Gesamtheit der Sozialhilfebedürftigen offenkundig stark von der Armutsgrenze ab, von der man dabei ausgeht. Bei dem folgenden Versuch einer Aufgliederung der Sozialhilfebedürftigen nach Ursachenkategorien will ich jedoch davon absehen, eine genaue Armutsgrenze willkürlich festzulegen, zumal genauere Zahlenangaben über die darunterfallenden einzelnen Personengruppen beim gegenwärtigen Wissensstand ohnehin nicht möglich sind. Ich will mich darauf beschränken, das Vorkommen und die Bedingungen von Einkommensschwäche aufzuzeigen, welche nach den in Tab. 1 abgesteckten Bandbreiten für die Armutsgrenzen teilweise oder überwiegend als absolute Armut betrachtet werden kann und vermutlich häufig auch den sozialrechtlichen Tatbestand der Sozialhilfebedürftigkeit erfüllt.

Wie können in einer hochentwickelten Marktwirtschaft, mit einem ausgebauten und dichtgeknüpften Netz der sozialen Sicherung wie in der BRD, dennoch Menschen in Armut geraten? Das neue Schlagwort von der ‚Armut in der Wohlstandsgesellschaft' mag hierzulande zunächst, wie viel früher in den USA, manchen Rätsel aufgeben, da vermutlich die Ansicht sehr verbreitet ist, daß heutzutage jedermann die Chance hat, sich durch produktive Marktteilnahme ein hinreichendes Einkommen zu erwerben und sich insbesondere durch Wahl einer Erwerbslaufbahn als Arbeitnehmer durch die damit verbundene obligatorische Sozialversicherung gegen die wichtigsten Risiken einer Verarmung bei Einkommensausfall abzusichern. Während Armut in der Frühzeit der Industrialisierung vor allem Kollektivschicksal der Arbeiterschaft war, scheint es, daß bei dem heute erreichten Reallohnniveau und dank der mit dem Arbeitnehmerstatus verknüpften sozialen Sicherung niemand mehr deshalb arm sein kann, weil er Arbeiter ist, wie es Heiner Geißler pointiert formulierte[34]. Bedenkt man, daß in unserem rechts- und sozialstaatichen System zudem auch bei etlichen unverschuldeten Personenschäden, die evtl. eine Verarmung herbeiführen könnten, privatrechtliche Ansprüche auf Schadensersatz oder sozialrechtliche Ansprüche auf Versorgung gewährt werden, dann mag man Armut bzw. Sozialhilfebedürftigkeit vorwiegend als Ergebnis indivi-

[34] Vgl. *Geißler*, H., Neue Soziale Frage, in: Soziale Sicherheit, 25. Jg. (1976), S. 33.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

duellen Versagens betrachten und/oder allenfalls bei Personengruppen vermuten, die aufgrund besonderer Umstände nicht voll erwerbsfähig sind und von der Politik der sozialen Sicherung vernachlässigt werden. Das letztere wird neuerdings besonders von der schlagwortartigen Behauptung eines ‚Konfliktes zwischen den Produktiven und den Unproduktiven' und zwischen den ‚politisch einflußreichen Organisierten und den Nichtorganisierten' von Proponenten einer ‚Neuen Sozialen Frage' angedeutet.

Im folgenden will ich zeigen, daß diese Populärtheorie allenfalls teilweise zutrifft. M. E. läßt sich die Gesamtheit der absolut Armen in unserem Land im Hinblick auf die augenfälligen Armutsursachen in drei große Kategorien aufgliedern: Die erste Kategorie könnte man kennzeichnen als Menschen bzw. Haushalte in ‚außergewöhnlichen Lebensumständen' und/oder mit ‚anormalen Erwerbslaufbahnen', die nicht voll erwerbstätig sind und, von der Sozialhilfe abgesehen, keinen Anspruch auf ein hinreichendes Transfereinkommen haben. Die zweite Kategorie könnte man hingegen treffend mit dem in der angloamerikanischen Armutsforschung eingeführten Begriff der ‚Working Poor' kennzeichnen; sie umfaßt Haushalte von einkommensschwachen Erwerbstätigen und Haushalte von Personen, die trotz einer normalen Erwerbslaufbahn bei Arbeitslosigkeit oder Erwerbsunfähigkeit von der Sozialversicherung nicht vor Armut bewahrt werden. In einer besonderen dritten Kategorie könnte man schließlich jene traditionelle Klientel der früheren Armenpflege und Fürsorge und der heutigen Sozialhilfe zusammenfassen, bei der Armut auf abweichendem Verhalten beruht und die landläufig als ‚asozial' betrachtet wird. Sicherlich sind diese drei Kategorien noch unscharfe Typisierungen mit fließenden Übergängen und Überschneidungen bei den ihnen gerade noch peripher zuzuordnenden Personengruppen, aber ich meine, daß diese Aufgliederung vor allem im Hinblick auf die Möglichkeiten der Armutsbekämpfung sachdienlich ist. Vorweg kurz angedeutet, rücken bei der ersten Kategorie vor allem Maßnahmen der Ausgestaltung von Sozialleistungen in das Blickfeld, während bei der zweiten Kategorie insbesondere auch Maßnahmen der Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik in Betracht kommen, und schließlich bei der dritten Kategorie Maßnahmen der individualisierenden persönlichen Hilfe besonders geeignet scheinen.

3.1. Armut bei Nichterwerbstätigen in besonderen Lebensumständen

Der ersten Hauptkategorie der Armen bzw. Sozialhilfsbedürftigen, bei denen die Armut durch fehlendes Erwerbseinkommen und das Fehlen einer Einkommensausfälle kompensierenden sozialen Sicherung infolge außergewöhnlicher Lebensumstände bedingt ist, lassen sich m. E.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hierzulande derzeit hauptsächlich folgende große, nach Ursachenkonstellationen zu unterscheidende Personen- bzw. Haushaltsgruppen zurechnen: (a) Haushalte von Studenten oder in Ausbildung befindlichen Personen ohne hinreichendes Transfereinkommen, (b) Haushalte von alleinstehenden Elternteilen mit kleinen Kindern, bei denen die Erziehungspflichten einer Vollerwerbstätigkeit im Wege stehen, (c) auf Arbeitseinkommen angewiesene Haushalte, in denen der Einkommensbezieher vorübergehend arbeitsunfähig oder arbeitslos ist und die nicht auf Einkommensersatz durch die Sozialversicherung zurückgreifen können, und schließlich (d) Haushalte von Erwerbsunfähigen ohne hinreichende Rentenansprüche infolge einer von dem ‚Musterentwurf' der Rentenversicherung abweichenden Erwerbslaufbahn.

(a) Bei den bisher in der BRD ausgiebig diskutierten Globalschätzungen der Zahl der absolut armen Haushalte hat man meines Wissens noch nicht bedacht, daß in ihnen auch eine je nach zugrundegelegter Armutsgrenze mehr oder minder große Zahl von Haushalten von in vorübergehend in Aus- oder Weiterbildung befindlichen und deshalb nicht vollerwerbstätigen Personen enthalten sein müßte, insbesondere von Studentenhaushalten. Für diesen Personenkreis gibt es in der BRD zwar eine Vielzahl von Möglichkeiten, für die Zeit der Ausbildung über die staatliche und private Ausbildungsförderung ein Transfereinkommen zu erhalten, doch das faktisch am häufigsten zur Verfügung stehende Transfereinkommen, nämlich die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (Bafög) liegt mit einem derzeitigen Höchstsatz von DM 580,— für getrennt von den Eltern lebende Studenten unter der von H. Geißler postulierten Armutsgrenze für einen 1-Personen-Haushalt. Das Deutsche Studentenwerk hat in seiner 8. Sozialerhebung für 1976 die notwendigen Lebenshaltungskosten eines alleinstehenden Studenten auf DM 690,— veranschlagt[35], ein Betrag, der knapp über der nach dem Geißler-Standard zu berechnenden Armutsgrenze liegt. Seine Berechnung orientiert sich allerdings nicht an sozialhilferechtlichen Normen und berücksichtigt vor allem auch den besonderen Bedarf von Studenten (Ausbildungsmittel).

Die Zahl der Studentenhaushalte, die tatsächlich unter bestimmten Armutsgrenzen bleiben, läßt sich indes nur schwer schätzen, weil einerseits viele der statistisch ausgewiesenen Bafög-Empfänger, deren Zahl 1976 350 000 betrug[36], in Haushalten ihrer Eltern oder ihrer erwerbstätigen Ehegatten leben, wobei der Gesamthaushalt meist deutlich über der Armutsgrenze liegen dürfte, und viele Bafög-Empfänger vermutlich noch private Einkommenstransfers (Geld- oder Sachzuwendungen

[35] Zitiert nach ‚Analysen', 7. Jg. (1977), S. 11.

[36] Lt. Handelsblatt v. 28. 10. 76, S. 25.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Eltern und Verwandten) erhalten und auch gelegentlich oder ständig ein Erwerbseinkommen beziehen (welches gegenüber den Förderungsämtern erfahrungsgemäß häufig verschwiegen wird). Andererseits dürften aber vermutlich auch etliche Studentenhaushalte, deren unterhaltspflichtige Eltern über der Einkommensgrenze für die Bafög-Gewährung liegen, faktisch geringere Unterhaltszahlungen als die Sozialhilfebedarfssätze erhalten. Grob und gewagt geschätzt, kann man annehmen, daß derzeit etwa 200 000 - 300 000 Studentenhaushalte unter der von Geißler gesetzten Armutsgrenze liegen; freilich nur sehr wenige davon dürften auch noch unter der von Mitarbeitern der Sozialpolitischen Forschergruppe Frankfurt / Mannheim (Krupp, Kortmann, Klanberg) entwickelten Armutsgrenze, dem von ihnen so genannten ‚Sozialhilfestandard' liegen[37].

Bei der Gruppe der Studenten wird es besonders deutlich, wie problematisch es ist, bestimmte Sozialhilfebedarfssätze als Grenze eines ‚menschenwürdigen Daseins' zu betrachten, zumal gerade Studenten offenkundig vielfach ein ihrer Einkommenssituation besonders angemessenes Konsumverhalten entwickeln. Im übrigen dürfte die Armutssituation bei Studenten normativ evtl. auch deshalb gesondert zu bewerten sein, weil der mit ihr verbundene Konsumverzicht wohl in der Regel als zeitlich begrenztes Opfer freiwillig in Kauf genommen wird, gleichsam als Investition für ein erhofftes späteres wesentlich höheres Einkommen.

(b) Eine weitere zahlenmäßig bedeutsame Gruppe unter den absolut armen Haushalten in der BRD stellen die Haushalte von alleinstehenden Elternteilen mit kleinen Kindern, insbesondere von ledigen, geschiedenen, getrennt lebenden oder verwitweten Müttern, denen man im Hinblick auf ihre familienpolitisch bejahten Erziehungsaufgaben eine sozial bedingte verminderte Erwerbsfähigkeit zusprechen könnte. In der neuesten vorliegenden Sozialhilfestatistik waren 1975 unter den Haushalten, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt empfingen (außerhalb von Anstalten) immerhin 17 % (108 664) Elternteile mit Kindern[38], bei denen sich als Grund für die Hilfsbedürftigkeit eine verminderte Erwerbsfähigkeit vermuten läßt. Darüberhinaus gibt es vermutlich noch eine beträchtliche ‚Dunkelziffer' von alleinstehenden Müttern mit Kindern, die keine Sozialhilfe beziehen, obwohl ihr Einkommen aus Unterhaltszahlungen oder Teilzeitbeschäftigungen unterhalb der für sie zu ermittelnden Sozialhilfebedarfssätze bleibt. Nach dem Mikrozensus von 1974 gab es damals in der BRD etwa 581 000 Haushalte von Alleinstehenden mit Kindern, davon 189 000 mit Kindern unter 6 Jah-

[37] Zur Armutsgrenze von Krupp, siehe oben, Tab. 1 — zum Berechnungsmodus des ‚Sozialhilfestandards' siehe *Kortmann*, a.a.O., S. 147.

[38] Vgl. Sozialhilfeempfänger 1975, in: Wirtschaft und Statistik 1977, S. 326.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ren und 81 000 mit Kindern unter 3 Jahren, jeweils vorwiegend Mütter, nur zu einem geringen Teil Väter oder Großeltern[39]. Allerdings waren 1974 von den alleinstehenden Müttern mit Kindern unter 15 Jahren 62 % erwerbstätig, bei den Müttern mit nur einem Kind sogar 70 %, bei den Müttern mit 3 und mehr Kindern hingegen nur 33 %; bei den 171 000 Müttern mit Kindern unter 6 Jahren lag die Erwerbsquote immerhin noch bei 58 %, bei den 26 000 alleinstehenden Müttern mit zwei und mehr Kindern unter 6 Jahren lag sie jedoch nur bei 30 %. Und bei den 74 000 alleinstehenden Müttern mit Kindern unter 3 Jahren lag die Erwerbsquote bei 56 %[40], wovon allerdings schätzungsweise 10 % nur eine Teilzeitbeschäftigung ausübten[41].

Die Zahl der tatsächlich sozialhilfebedürftigen alleinstehenden Mütter läßt sich daraus allerdings nur ungefähr erahnen, aber nicht näher schätzen, weil anzunehmen ist, daß etliche der nicht erwerbstätigen Mütter aus den Unterhaltszahlungen der Kindsväter bzw. der getrennt lebenden oder geschiedenen Ehemänner, zusammen mit Kindergeld und Wohngeld auf ein Einkommen über die für sie anzusetzenden Sozialhilfebedarfssätze kommen. Bei den Unterhaltszahlungen liegt allerdings noch ein Sonderproblem darin, daß nach Schätzung von Fachleuten erfahrungsgemäß nur 50 - 60 % der unterhaltspflichtigen Väter regelmäßige Unterhaltszahlungen leisten[42]. Zur Linderung der Nöte der auf die Unterhaltszahlungen angewiesenen alleinstehenden Mütter wurde in jüngster Zeit verschiedentlich vorgeschlagen, öffentliche ‚Unterhaltssicherungskassen' einzurichten, wie sie schon in einigen anderen Ländern bestehen. Für eine weitergehende Behebung der Armut bzw. der Sozialhilfebedürftigkeit bei alleinstehenden Elternteilen mit Erziehungspflichten bieten sich zwei große Alternativen an: Entweder eine Förderung der Erwerbstätigkeit dieser Personen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, evtl. zur Ausweitung des Angebots von Teilzeitarbeitsplätzen, flankiert durch den Ausbau von Kindertagesstätten — bei der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage dürfte dieser Ansatz allerdings nur wenig erfolgversprechend sein —, oder die Gewährleistung eines hinreichenden Einkommens durch staatliche Versorgungsleistungen in Gestalt eines ‚Erziehungsgeldes', wie es in jüngster Zeit, teilweise mit arbeitsmarktpolitischen Hintergedanken, viel-

[39] Siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie A, Reihe 5 Haushalte und Familien, 1975, S. 48/49.

[40] Ebenda, S. 73.

[41] Vgl. *Thierauf,* Lothar W., Erwerbstätige Mütter mit Kindern bis zu 3 Jahren, Repräsentativ-Erhebung des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit, 1975, unveröffentlichter Bericht, S. IV.

[42] Vgl. *Happe,* B., Einrichtung von Unterhaltsvorschußkassen in der BRD?, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge, 57. Jg. (1977), S. 72.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fach gefordert wurde. Offenkundig sind für die Entscheidung zwischen diesen beiden Alternativen vor allem auch familienpolitische Zielsetzungen und Leitbilder maßgeblich. Ich werde darauf an späterer Stelle nochmals eingehen.

(c) Während in der Frühzeit der Industrialisierung, als die ‚alte soziale Frage' entstand, Arbeitslosigkeit und krankheitsbedingte vorübergehende Arbeitsunfähigkeit der Ernährer von auf Erwerbseinkommen angewiesenen Haushalten häufige Armutsursachen waren, sollten sie dies heute in der Regel nicht mehr sein, denn für diese ‚normalen' Risiken einer Arbeitnehmerlaufbahn wurde als ein erfolgreicher Lösungsansatz der alten sozialen Frage die Sozialversicherung geschaffen, welche den Arbeitnehmerhaushalten für solche Fälle Einkommensersatz bietet. Aus diesem Problemkreis der alten sozialen Frage gibt es heute nur noch einen kleinen unbefriedigend gelösten Restbestand, nämlich eine Anzahl von auf Arbeitseinkommen angewiesenen Haushalten, bei denen Arbeitslosigkeit oder Arbeitsunfähigkeit des Einkommensbeziehers auch heute noch zu Armut bzw. Sozialhilfebedürftigkeit führen, weil die Einkommensbezieher für diesen Fall infolge ‚atypischer', nicht dem Muster der Sozialversicherung entsprechender Erwerbslaufbahnen keinen Anspruch auf Einkommensersatz durch die Sozialversicherung haben. Daß auch trotz eines Anspruches auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung in bestimmten Fällen Sozialhilfebedürftigkeit eintritt, will ich hier vorläufig ausklammern und später im Zusammenhang von Armut bei Personen mit normalen Erwerbslaufbahnen behandeln.

Unter den Arbeitssuchenden haben nach dem derzeitigen Arbeitslosenversicherungsrecht[43] jene keinen Anspruch auf Einkommensersatz durch Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, ‚Arbeitslosengeld' oder ‚Arbeitslosenhilfe', welche bei Eintritt der Arbeitslosigkeit noch nicht die sogenannte ‚Anwartschaft' erfüllt haben: Eine Mindestversicherungsdauer von 26 Wochen in den vorhergehenden 3 Jahren für ‚Arbeitslosengeld' oder von 10 Wochen im vorhergehenden Jahr für ‚Arbeitlosenhilfe'. Da nahezu alle vollerwerbstätigen Arbeitnehmer versicherungspflichtig sind, kann es an der Erfüllung der Anwartschaft bei Arbeitssuchenden nur fehlen, wenn die Arbeitslosigkeit gleich zu Beginn einer Arbeitnehmerlaufbahn oder bei ihrer Wiederaufnahme nach längeren Unterbrechungen eintritt. Hier mag man zunächst an die heute in der BRD stärker ausgeprägte Jugendarbeitslosigkeit denken — doch obwohl arbeitslose Schulabgänger noch keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe haben, dürfte die Arbeitslosigkeit bei

[43] Vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Übersicht über die Soziale Sicherung, Bonn 1975, S. 228 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diesem Personenkreis zumeist nicht zur Ursache von Armut werden, da die meisten Jugendlichen vermutlich noch in den Haushalten ihrer Eltern leben und hier unterhalten werden. Bei älteren Absolventen von weiterführenden Schulen und Hochschulen dürfte hingegen schon ein größerer Anteil einen selbstständigen Haushalt führen und durch Arbeitslosigkeit beim Übergang in das Erwerbsleben in Armut geraten. In diesem Zusammenhang ist vor allem auf die Arbeitslosigkeit von Hochschulabsolventen zu verweisen. Armut infolge Arbeitslosigkeit dürfte auch häufiger bei alleinstehenden Frauen auftreten, die vorher längere Zeit unentgeltlich im Haushalt der Eltern, des Ehemannes oder von Verwandten gearbeitet haben oder sich ganz der Betreuung ihrer Kinder widmeten und die durch eine Änderung ihrer Lebensumstände, wie z. B. Tod der Eltern oder Ausfall der Unterhaltszahlungen, zur Arbeitsaufnahme genötigt sind. Ähnlich dürfte Arbeitslosigkeit häufig auch Armut für Haushalte von wirtschaftlich gescheiterten Selbstständigen und Landwirten bedeuten, deren Einkommensbezieher sich nach Aufgabe ihrer selbstständigen Erwerbstätigkeit erfolglos um Aufnahme unselbständiger Arbeit bemühen. Und schließlich ist auch noch auf die Strafentlassenen mit längeren Haftstrafen hinzuweisen, die während ihrer Haftzeit nicht arbeitslosenversichert sind und die nach der Haftentlassung zumeist große Schwierigkeiten bei der Arbeitsplatzsuche haben[44].

Bei einigen Haushalten bzw. Personen aus den eben genannten Kategorien kann anstelle der Arbeitslosigkeit auch krankheitsbedingte Arbeitsunfähigkeit die Armutsursache sein, nämlich, wenn sie noch gänzlich vor der Arbeitsaufnahme auftritt; im Gegensatz zur Arbeitslosenversicherung besteht ein Anspruch auf Lohnfortzahlung durch den Arbeitgeber und anschließend auf ‚Krankengeld' schon ab dem ersten Versicherungstag bzw. Arbeitstag. Häufiger, wenngleich ebenfalls vermutlich nur bei einer geringen Zahl von Haushalten, dürfte Arbeitsunfähigkeit heute bei solchen Selbstständigen zu Armut führen, welche bei vorübergehenden Ausfällen des Erwerbseinkommens nicht auf angesammeltes Vermögen zurückgreifen können und es versäumt haben, für den Fall der Arbeitsunfähigkeit durch Privatversicherung vorzusorgen. So hat der ‚Bericht der Bundesregierung über die wirtschaftliche und soziale Lage der künstlerischen Berufe' (‚Künstlerbericht') von 1975 aufgezeigt, daß in einigen Sparten bis zu 10 % der selbstständig tätigen Künstler ohne jegliche Sicherung für den Krankheitsfall leben[45]. Vermutlich gibt es auch noch bei anderen freiberuflich Tätigen oder Kleingewerbetreibenden einen geringen Anteil von Personen bzw.

[44] Vgl. *Kögler*, a.a.O., S. 397/398.

[45] Vgl. Bericht der Bundesregierung über die wirtschaftliche und soziale Lage der künstlerischen Berufe (Künstlerbericht), BT-DS 7/3071 (1975), S. 73.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Haushalten ohne Einkommenssicherung für den Fall krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit.

Abschließend ist noch anzumerken, daß häufigere Arbeitsunfähigkeit auch bei Arbeitnehmern mit Anspruch auf Lohnfortzahlung und Krankengeld in indirekter Weise wohl nicht selten zu Verarmung führt: Wenn sie durch Arbeitsplatzverlust und/oder berufliche Dequalifizierung Einkommensminderungen nach sich zieht, nach welchen das Haushaltseinkommen unter die Armutsgrenze absinkt, was insbesondere bei Haushalten mit mehreren Kindern sehr schnell eintritt, wie ich an späterer Stelle noch zeigen werde.

(d) Vermutlich über die Hälfte der gegenwärtig in der BRD sozialhilfebedürftigen Haushalte sind Haushalte von Personen, die bei den gegenwärtigen Arbeitsmarktverhältnissen als ‚erwerbsunfähig' zu betrachten sind, weil die von ihnen anzubietende Arbeitsleistung aufgrund einer durch physische oder psychische Mängel bedingten verminderten Leistungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt auf längere Sicht kaum nachgefragt werden. Dies ist wohl überwiegend auch bei Personen im Alter von über 65 Jahren anzunehmen, ein Alter, in dem sich 1975 über ein Drittel der Haushaltsvorstände von Haushalten, die laufend Hilfe zum Lebensunterhalt empfingen, befand[46]. Dennoch wäre es m. E. im Hinblick auf die Möglichkeiten der Armutsprävention wenig sachdienlich, hier die Ursache der Armut allein darin zu sehen, daß der betroffene Personenkreis, Behinderte u. Invaliden, bei den gegebenen Arbeitsmarktverhältnissen eben kein normales Erwerbseinkommen erzielen kann. Denn in der Regel soll ja die für Arbeitnehmer, etliche arbeitnehmerähnliche Berufsgruppen und auch für einige Gruppen von Selbständigen, wie z. B. Handwerker und Landwirte, obligatorische soziale Rentenversicherung die auf Arbeitseinkommen angewiesenen Haushalte vor Verarmung bei Invalidität schützen. So ist bei der Armut von Erwerbsunfähigen weiter zu fragen, warum und bei welchen Fällen überhaupt keine, oder keine hinreichenden Rentenansprüche bestehen. Im Rahmen dieses Beitrags kann ich zu dieser Frage jedoch nicht auf alle relevanten Details des Rentenversicherungsrechts mit seiner fast unüberschaubaren Fülle von Sonderregelungen für einzelne Falltypen eingehen, sondern ich will mich bei der Beantwortung auf eine ‚Grobanalyse' beschränken und die vermutlich am häufigsten vorkommenden und sozialpolitisch bedeutsamsten Ursachenkonstellationen herausstellen.

Abgesehen von Verletztenrenten aus der gesetzlichen Unfallversicherung bei Arbeitsunfällen oder diesen gleichgestellten Schadensereignissen, besteht überhaupt kein Anspruch auf Invalidenrente, wenn bei

[46] Siehe Sozialhilfeempfänger 1975, a.a.O., S. 326.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eintritt der Erwerbsunfähigkeit — ich vernachlässige im folgenden die immer fragwürdiger werdende rentenversicherungsrechtliche Unterscheidung zwischen ‚Berufsunfähigkeit' und ‚Erwerbsunfähigkeit' und spreche vereinfacht immer nur von Erwerbsunfähigkeit — noch nicht die für Invalidenrenten erforderliche Mindestversicherungszeit, die sogenannte ‚kurze Wartezeit' erfüllt ist; diese beträgt in der Regel 60 Versicherungsmonate. Nur bei einer geringen Anzahl der armen Erwerbsunfähigen dürfte es heute gänzlich an einer Versicherungsmitgliedschaft in der sozialen Rentenversicherung fehlen, ohne daß dafür eine gleichwertige private Vorsorge getroffen wurde. Nach der Öffnung der gesetzlichen Rentenversicherung für jedermann, verbunden mit der Möglichkeit der Beitragsnachentrichtung, dürfte dies heute allenfalls noch bei nicht rentenversicherungspflichtigen Selbständigen in geringem Umfang vorkommen, wie u. a. auch der Künstlerbericht der Bundesregierung zeigt[47], sowie bei Frauen, die vor Eintritt der Erwerbsunfähigkeit nur im Haushalt gearbeitet haben. Bis 1975 war allerdings vermutlich auch ein Großteil der ‚Frühbehinderten', bei denen die Erwerbsunfähigkeit schon vor Eintritt in das Berufsalter bestand, überhaupt nicht rentenversichert. Mit dem ‚Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter' vom 7. 5. 75 unterliegen aber nun auch Frühbehinderte, die in ‚Werkstätten für Behinderte' beschäftigt sind, in Heimen oder Anstalten leben, oder in Berufsbildungswerken ausgebildet werden — nach den politischen Intentionen sollte dies bei möglichst vielen Behinderten der Fall sein — der Rentenversicherungspflicht, und sie können nun auch erstmals einen Anspruch auf Erwerbsunfähigkeitsrente erwerben, allerdings erst nach einer gesondert festgelegten Wartezeit von 20 Versicherungsjahren[48]. Diese Wartezeit gilt auch für jene Frühinvaliden, bei denen die Erwerbsunfähigkeit vor Erfüllung der normalen Wartezeit von 60 Monaten eintritt.

Der Großteil der Erwerbsunfähigen, welche wegen Nichterfüllung der Wartezeit überhaupt keinen Anspruch auf Erwerbsunfähigkeitsrente haben, dürfte vorläufig immer noch von den ‚Frühbehinderten' gestellt werden, von denen vermutlich nur wenige, dank einer vor 1975 zurückgelegten freiwilligen Mitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung, heute schon in Genuß einer Erwerbsunfähigkeitsrente kommen.

Obwohl die Behinderten seit etwa 1970 verstärkt im Blickfeld der praktischen Sozialpolitik stehen und sowohl von der amtlichen Statistik, wie auch von der empirischen Sozialforschung unter vielerlei Aspekten erfaßt und erforscht werden, ist es kaum möglich, annähernd

[47] Vgl. Künstlerbericht, a.a.O., S. 62.

[48] Vgl. Sozialversicherung für Behinderte, in: Sozialer Fortschritt, 24. Jg. (1975), S. 188.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

abzuschätzen, wieviele Haushalte von Frühbehinderten ohne Anspruch auf Erwerbsunfähigkeitsrente heute tatsächlich arm sind. Schon die ermittelten oder geschätzten Zahlen für den Anteil der Frühbehinderten an den unter 15jährigen differieren beträchtlich, von 0,8 % nach dem Mikrozensus von 1966, bis zu 8 % nach einer Schätzung von Bracken und Has für 1965[49], was zum Teil wohl auch durch verschiedene Definitionen von Behinderung bedingt ist, deren Problematik besonders deutlich bei der strittigen Zuordnung der im pädagogischen Sinne als ‚lernbehindert' oder ‚verhaltensgestört' zu betrachtenden Kinder zutage tritt. Wieviele von den ursprünglich Frühbehinderten nach Eintritt in das Berufsalter als dauerhaft erwerbsunfähig zu betrachten sind, das hängt offenkundig von den Arbeitsmarktverhältnissen ab — in diesem Zusammenhang ist auch auf die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu verweisen, welche die berufliche Eingliederung von Behinderten fördern sollen, wie z. B. das ‚Schwerbehindertengesetz' — und von den gebotenen Möglichkeiten der Rehabilitation, oder hier besser gesagt: der beruflichen Habilitation. Gerade in letzter Zeit wird offenbar mit einigem Erfolg angestrebt, möglichst viele der Frühbehinderten möglichst frühzeitig durch Rehabilitationsverfahren erwerbsfähig zu machen. Nach dem letzten vorliegenden Rehabilitationsbericht der Bundesanstalt für Arbeit konnten 1975 von 34 603 Rehabilitationsverfahren bei unter 18jährigen immerhin 23,5 % mit einer vorläufigen beruflichen Eingliederung zum Abschluß gebracht werden[50]. Derzeit ist jedoch nicht bekannt, welcher Anteil der Frühbehinderten durch Rehabilitationsverfahren und durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dauerhaft in eine normale Erwerbslaufbahn, bzw. zu einem normalen Erwerbseinkommen gelangt ist, und es ist auch weiter nicht bekannt, welcher Anteil der heute noch erwerbsunfähigen Frühbehinderten ständig in Anstalten lebt oder in Haushalten von anderen Einkommensbeziehern (Ehegatten, Eltern) unterhalten wird. So kann man lediglich vermuten, daß die Zahl der armen Haushalte von frühbehinderten Erwerbsunfähigen mindestens in der Größenordnung von einigen Zehntausend liegt, evtl. aber auch in die Hunderttausende geht.

Beträchtlich, aber ebenfalls kaum näher abzuschätzen ist auch die Zahl der Haushalte von Erwerbsunfähigen, bei denen eine ihnen zustehende Erwerbsunfähigkeitsrente vor allem deshalb unter dem Sozialhilfebedarfssatz liegt, weil sie bei der Rentenberechnung infolge ‚atypischer' Erwerbslaufbahnen nicht auf die bei Invalidenrenten normalerweise anrechenbare Versicherungszeit von mindestens 39 Versicherungsjahren kommen. Das bestehende Rentenversicherungsrecht ist auf

[49] Zitiert nach *Kögler*, a.a.O., S. 63.

[50] Vgl. Arbeits- und Berufsförderung Behinderter im Jahre 1975, in: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 24. Jg. (1976), S. 1260.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine ‚Mustererwerbslaufbahn' ausgerichtet, bei der die Versicherungszeit spätestens mit dem vollendeten 16. Lebensjahr beginnt, evtl. durch Anrechnung von zunächst versicherungsfreien Ausbildungszeiten als ‚Ausfallzeiten', und bei der dann bei einer durchschnittlichen Einkommentsentwicklung an sich erst nach 40 Versicherungsjahren die Rente für den Fall der Erwerbsunfähigkeit eine Höhe von nahezu 60 % des vorherigen Bruttoerwerbseinkommens erreicht, was man als groben Richtsatz für eine auskömmliche Rente betrachten könnte.

Um Versicherte, die vorzeitig, vor Vollendung dieser 40 Versicherungsjahre erwerbsunfähig werden, vor Verarmung zu schützen, wird diesen nach dem geltenden Rentenversicherungsrecht bei der Rentenberechnung in der Regel die sogenannte ‚Zurechnungszeit' vom Eintritt des Versicherungsfalles bis zum Kalendermonat der Vollendung des 55. Lebensjahres als ‚fiktive Versicherungszeit' angerechnet, so daß nach diesem Schema jeder Erwerbsunfähige mit Rentenanspruch bei normaler Erwerbslaufbahn auf eine anrechenbare Versicherungszeit von mindestens 39 Versicherungsjahren kommen müßte. Diese schematische Regelung berücksichtigt jedoch nicht jene, die erst im spätem Alter Mitglied in der Rentenversicherung werden, oder deren Versicherungszeit im Laufe ihrer Erwerbslaufbahn große Unterbrechungen aufweist, die weder als ‚Ersatzzeiten', noch als ‚Ausfallzeiten' angerechnet werden. Wer z. B. erst im Alter von 40 Jahren Mitglied der Rentenversicherung wurde, hat auch im Alter von 65 erst eine anrechenbare Versicherungszeit von 25 Jahren und kommt bei einer während der Versicherungszeit durchschnittlichen Einkommensentwicklung auf eine Erwerbsunfähigkeitsrente in Höhe von nahezu 37 % seines letzten Bruttoeinkommens.

Die vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik im Jahre 1975 in Köln durchgeführte Stichprobenerhebung bei 1000 über 65jährigen, mutmaßlich sozialhilfebedürftigen Personen läßt erkennen, daß solche Fälle doch recht häufig vorkommen: 21,6 % der befragten Alten waren im ersten Abschnitt ihrer Erwerbslaufbahn Landwirt oder selbständig erwerbstätig, und vermutlich dürfte bei den meisten von ihnen die mögliche Erwerbsunfähigkeitsrente oder das nach der gleichen Formel zu berechnende Altersruhegeld vor allem wegen des sehr späten Eintritts in die Rentenversicherung unzureichend sein. Darüber hinaus zeigte sich, daß auch die Hälfte der mutmaßlich sozialhilfebedürftigen Frauen eine ‚anormale' Erwerbslaufbahn mit langen Zeiten ohne versicherungspflichtigen Erwerbstätigkeiten hinter sich hatten, aufgrund derer sie wohl keinen hinreichenden eigenen Rentenanspruch erwerben konnten; diese Zeiten ohne Erwerbstätigkeit wurden vorwiegend mit Haushaltstätigkeit in der eigenen Familie, oder in der Familie von Verwandten bzw. der Eltern verbracht[51]. Es ist hier anzumerken,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß die schon oben als Armutsursache dargestellte Nichterwerbstätigkeit von alleinstehenden Müttern mit Kindern wohl auch häufig dazu führt, daß diese Personen, auch nach späterer Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit, dann im Alter wiederum sozialhilfebedürftig werden.

Die folgende Tabelle 3, in welcher die Rentenempfänger in der Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung 1975 nach den angerechneten Versicherungsjahren aufgegliedert sind, zeigt, daß bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten (BU-EU-Renten) in der Vergangenheit die ‚normale' Versicherungszeit von 39 Versicherungsjahren bei einem überraschend großen Anteil aller Rentenempfänger nicht erreicht wurde, bei Frauen sogar nur sehr selten.

Tabelle 3

Rentenempfänger in der BRD 1975, nach Vers.-Jahren

Von allen Rentenempfängern (in %) hatten eine Versicherungszeit (Jahre)

von	ARV				AnV			
	EU/BU-Renten		Altersruhegeld		EU/BU-Renten		Altersruhegeld	
unter	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
20	26,2	79,3	6,2	29,7	31,5	62,9	6,1	22,9
30	39,7	91,4	20,9	67,2	46,2	79,6	19,4	52,5
35	49,6	95,3	29,3	79,2	55,4	86,8	28,4	64,5
40	70,8	98,6	40,7	88,3	74,6	96,5	40,6	75,7

Quelle: Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Gutachten 1977, Göttingen 1977, S. 460/61, Tab. XI/5, XI/6.

Bei der Würdigung der in Tabelle 3 wiedergegebenen Zahlen darf allerdings nicht vergessen werden, daß hier noch die Unterbrechungen vieler früherer Erwerbslaufbahnen durch die große wirtschaftliche Depression 1929 - 1933, sowie durch Kriegszeit und Kriegsfolgen zum Ausdruck kommen. Außerdem ist zu bedenken, daß bei vielen der nach der Versicherungszeit zu vermutenden Kleinrentner die Haushalte vermutlich noch über andere Einkommensquellen verfügen.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang noch darauf hinzuweisen, daß nur bei einem Teil der armen Rentnerhaushalte die unzureichende Rentenhöhe vorwiegend durch zu geringe Versicherungszeit bedingt ist. Neben der anrechenbaren Versicherungszeit ist die sogenannte ‚persönliche Bemessungsgrundlage', d. h. das Verhältnis in dem das Bruttoarbeitsentgelt des Versicherten zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten während der Versicherungszeit durchschnittlich stand, die zweite entscheidende individuelle Variable, von welcher

[51] Vgl. *Bujard* und *Lange*, a.a.O., S. 61 f. u. S. 107 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die individuelle Rentenhöhe abhängt. Oft dürfte auch oder nur ein unterdurchschnittliches Arbeitseinkommen während der Versicherungszeit für unzureichende Renten verantwortlich sein, worauf ich im nächsten Abschnitt bei der Erörterung von Armut bei ‚normalen' Erwerbslaufbahnen noch näher eingehen werde.

3.2. Armut bei „normalen" Erwerbslaufbahnen

Entgegen der landläufigen Meinung, daß bei Vollerwerbstätigen in normalen Lebensverhältnissen und insbesondere bei Arbeitnehmern mit normalen Erwerbslaufbahnen kaum jemals Sozialhilfebedürftigkeit eintreten könne — dank der Sozialversicherung auch nicht bei Arbeitslosigkeit oder Alterserwerbsunfähigkeit — will ich im folgenden zeigen, daß es (a) eine große Gruppe von Arbeitnehmern mit unterdurchschnittlichem Arbeitseinkommen gibt, deren Familien in Armut geraten, wenn nur der Haushaltsvorstand berufstätig ist und er (aa) eine größere Familie zu versorgen hat, und/oder (ab) arbeitslos wird, wie auch, (ac) wenn der Einkommensbezieher schließlich nach einer normalen erfüllten Arbeitslaufbahn aus dem Erwerbsleben ausscheidet und zusammen mit seiner Frau von der erworbenen Rente lebt. Daneben gibt es (b) vermutlich auch noch eine kleinere Anzahl von Selbständigenhaushalten, bei denen die Sachlage ähnlich ist.

(a) Über die Schichtung der personellen Brutto- und Nettoarbeitseinkommen im unteren Einkommensbereich, wo die aus einem einzigen Arbeitseinkommen unterhaltenen Haushalte generell als ‚armutsgefährdet' zu betrachten sind, weiß man gegenwärtig leider nur sehr wenig, zumal die letzte veröffentlichte Lohn- und Gehaltsstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes von 1972 inzwischen veraltet ist. Einen ungefähren Überblick über die gegenwärtige Einkommensstruktur gibt lediglich die Erhebung der Nettoarbeitseinkommen der Erwerbstätigen aus dem Mikrozensus von 1976, zu der man ergänzend noch die nach Wirtschaftszweigen, Geschlecht und Leistungsgruppen aufgegliederte Statistik der durchschnittlichen Bruttoverdienste für 1976 heranziehen kann. Gegenüber der Verläßlichkeit der Nettoeinkommenserhebung beim Mikrozensus dürften allerdings ähnliche Vorbehalte wie gegen die Erhebung der Haushaltsnettoeinkommen angebracht sein. Für meine folgenden Ausführungen über die Armut bei Arbeitnehmerhaushalten mit einem unterdurchschnittlich verdienenden Einkommensbezieher, ist vor allem die Besetzung der unterhalb des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts aller rentenversicherten Arbeitnehmer — 1976 betrug dies monatlich DM 1944,—[52] — liegenden Einkommensklassen durch männliche Arbeitnehmer von Interesse. In

[52] Statistisches Jahrbuch für die BRD 1977, S. 374.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4 sind die entsprechenden Ergebnisse aus dem Mikrozensus von 1976 wiedergegeben.

Tabelle 4

Männliche Arbeitnehmer in der BRD 1976 mit einem unterdurchschnittlichen Nettoarbeitseinkommen

	Monatliches Nettoarbeitseinkommen von bis (DM) unter 1000		1000 - 1200		1200 - 1400		
	(%)	in Tsd.	(%)	in Tsd.	(%)	in Tsd.	100 %
Arbeiter	20,5	157,5	24,6	1890	26,1	200,5	7682
Angestellte	9,7	41,5	7,6	334	12,2	52,2	4286

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die BRD, 1977, S. 98.

Nimmt man an, daß es sich nur bei Arbeitnehmern mit einem monatlichem Arbeitsnettoeinkommen von unter DM 1000,— vorwiegend nicht um reguläre Arbeitnehmer handelt, sondern um Teilzeitbeschäftigte, Nebenerwerbstätige, Lehrlinge u. ä., so ist aus Tabelle 4 immerhin hervorhebenswert, daß 1976 vermutlich bei bis zu etwa 2 Mill. Haushalten der vollerwerbstätige, männliche Einkommensbezieher, der wohl zumeist auch der Haushaltsvorstand war, ein monatliches Arbeitsnettoeinkommen von unter DM 1200,— hatte, welches umgerechnet auf Bruttoeinkommen um mindestens 20 % unter dem Durchschnittsbruttoentgelt aller rentenversicherten Arbeitnehmer lag. Ein Überblick über die Statistik der durchschnittlichen Bruttoverdienste der Männer, insbesondere der Arbeiter, aufgegliedert nach Leistungsgruppen und nach Industriezweigen zeigt, daß die entsprechenden Bruttoverdienste bis ungefähr DM 1500,— bei ungelernten Arbeitern (‚Leistungsklasse 3'), in einigen Industriezweigen 1976 sogar dem Durchschnitt entsprachen[53].

Alleinstehende, oder verheiratete, kinderlose Arbeitnehmer in dieser Einkommensklasse hatten zwar 1976 ein verfügbares Einkommen, das beträchtlich über den Sozialhilfebedarfssätzen für einen Alleinstehenden oder ein kinderloses Ehepaar lag, sie wären demnach allenfalls ‚relativ arm' gewesen. Die Haushalte verheirateter Arbeitnehmer dieser Einkommensklasse fallen aber überwiegend unter die Grenze für absolute Armut, wenn bei ihnen, dem traditionellen Familienleitbild entsprechend, die Ehefrau nicht berufstätig ist und zusätzlich mehrere Kinder zu unterhalten sind, oder wenn der Ehemann längerdauernd arbeitslos wird. Sofern der Ehemann während seiner gesamten Erwerbszeit diesen Platz in der Einkommensstruktur beibehält, was bei den meisten ungelernten Arbeitern wohl anzunehmen ist, gerät das

[53] Ebenda, S. 438.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ehepaar nach dem derzeitigen Rentenversicherungssystem spätestens beim Ausscheiden des Ehemannes aus dem Erwerbsleben, d. h. beim Übergang auf Rentenbezug, in absolute Armut.

(aa) Daß Arbeitnehmerfamilien mit nur einem Einkommensbezieher, selbst bei einem durchschnittlichem Arbeitseinkommen bei größerer Kinderzahl ein geringeres verfügbares Einkommen als die Sozialhilfebedarfssätze haben, das hat schon Heiner Geißler in seiner Dokumentation ‚Kinderreichtum: Kennzeichen der Armut' deutlich herausgestellt und mit Zahlenbeispielen veranschaulicht[54]. Wenngleich die dabei verwendeten Zahlen teilweise etwas fragwürdig waren, was dem Bundesfamilienministerium Gelegenheit zu ‚Widerlegungen' gab[55], ist der behauptete Sachverhalt nicht anzuzweifeln: Da das Arbeitseinkommen in der Regel von der Kinderzahl unabhängig ist, und die pro Kind erzielbaren Transfereinkommenszuwächse (Kindergeld, Wohngeld), sowie die seit 1975 nur noch geringe Steuerersparnis, zusammengenommen niedriger sind, als die pro Kind anzusetzenden Sozialhilfebedarfszuwächse (je nach Alter des Kindes: 45 - 75 % der Eckregelsätze), wird mit steigender Kinderzahl zwangsläufig einmal der Punkt erreicht, bei dem der Sozialhilfebedarfssatz für die gesamte Familie das verfügbare Familieneinkommen übersteigt. Nach Heiner Geißlers Rechnungen wäre dieser Punkt 1976 bei Familien mit einem Einkommensbezieher mit durchschnittlichem Arbeitnehmereinkommen bei 4 - 5 Kindern erreicht worden, d. h. bei einer Familiengröße, die heute freilich schon recht selten geworden ist. Jedoch bei Arbeitnehmerhaushalten mit einem unterdurchschnittlichen Arbeitseinkommen des alleinverdienenden Vaters, beispielsweise in Höhe von monatlich DM 1100,— netto (ca. DM 1450,— brutto), konnte sich 1976 Sozialhilfebedürftigkeit indes schon bei einer ‚normalen' Kinderzahl von 2 - 3 Kindern ergeben, wie das folgende Zahlenbeispiel zeigen soll:

Verfügbares Haushaltseinkommen	(DM)	*Sozialhilfebedarfssatz* Regelsatz	(DM)
Arbeitsnettoeinkommen:	1100,—	Haushaltsvorstand:	268,—
Kindergeld (2 Kinder)	120,—	Regelsatz Ehefrau	215,—
Wohngeld	70,—	dto. 2 Kinder	375,—
insgesamt	1290,—	(Alter 8 und 12)	
		Summe	858,—
		dazu 15 % Pauschale für einmalige Leistungen	129,—
		Mietkosten (incl. Heizung)	310,—
		insgesamt	1297,—

[54] Vgl. *Geißler:* ‚Viele fallen durch das soziale Netz', FAZ v. 30. 6. 76, S. 11.

[55] Vgl. Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit, Informationen zu den fragwürdigen Berechnungen des Rheinland-Pfälzischen Ministers *Geißler,* Manuskript, Bonn 18. 8. 77 — sowie: ‚Streit um die Armen in der Bundesrepublik', FAZ v. 2. 9. 76, S. 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einen ungefähren Anhaltspunkt für das Vorkommen solchermaßen bedingter Sozialhilfebedürftigkeit gibt die Berechnung von Ulrich Geißler, welche an die Armutsuntersuchung von Heinrich Geißler anknüpft und bei ihr die Auswirkungen der Einkommenssteuer- und Kindergeldreform von 1976 zu berücksichtigen versucht: Danach hätten Anfang 1975 355 000 Arbeitnehmerhaushalte mit vier oder mehr Personen unter den von Heiner Geißler angesetzten haushaltsgrößenspezifischen Armutsgrenzen gelegen, das entspricht etwa 21 % aller dementsprechend als ‚arm' eingeschätzten Haushalte[56].

Bei der Armutsuntersuchung von INFAS in einem Dortmunder Stadtteil war 1975 sogar bei einem Drittel der als sozialhilfebedürftig eingeschätzten Haushalte der Haushaltsvorstand voll berufstätig[57]. Diese beiden Anhaltspunkte stehen allerdings im Gegensatz zu dem aus dem SPES-Mikrodatenfile für 1969 gewonnenen Befund von Klanberg, wonach 1969 Haushalte mit 4 und mehr Personen nur etwa 12 % aller nach dem Geißler-Standard (‚G-Standard') als arm zu betrachtenden Haushalte ausmachten, und gar nur 3 % aller Haushalte nach dem sogenannten ‚Sozialhilfestandard'; der Anteil der Arbeiterhaushalte war nach Klanberg 1969 mit 1,2 % (‚G-Standard'), bzw. 0,1 % (‚Sozialhilfestandard') sogar noch viel geringer (vgl. Tab. 4 des Beitrags von Klanberg in diesem Band). In der Statistik der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt sind für 1975 aber immerhin nahezu 32 000 Ehepaare mit einem Haushaltsvorstand unter 60 Jahren und 2 und mehr Kindern ausgewiesen[58], dies entspricht etwa 5 % aller Empfängerhaushalte, und die INFAS-Studie läßt vermuten, daß gerade bei den Erwerbstätigen die Dunkelziffer der Sozialhilfebedürftigen außerordentlich hoch ist (in der INFAS-Stichprobe bezog von den mutmaßlich sozialhilfebedürftigen Erwerbstätigenhaushalten kein einziger Sozialhilfe!)[59]. Es scheint sehr plausibel, daß Erwerbstätige erstens kaum auf den Gedanken kommen, daß sie einen Anspruch auf Sozialhilfe haben könnten und daß sie es zweitens als besonders deklassierend betrachten würden, Sozialhilfe in Anspruch nehmen zu müssen — ein Sachverhalt, dessen gesellschaftspolitische Bewertung sehr zwiespältig sein dürfte, wenn man dazu auch bedenkt, daß ohne diesen ‚Stolz' für etliche Arbeitnehmer mit größeren Familien evtl. kein Anreiz zur Erwerbstätigkeit mehr bestehen würde.

(ab) Bei Arbeitnehmerfamilien mit einem unterdurchschnittlich verdienenden Ernährer, deren Einkommen zwar noch über, aber doch schon nahe dem Sozialhilfebedarfssatz liegt, tritt Armut neu ein, wenn

[56] Vgl. *Geißler*, U., a.a.O., S. 51, Tab. 2.
[57] Vgl. *Münstermann*, u .a., a.a.O., S. 35.
[58] Vgl. Sozialhilfeempfänger 1975, a.a.O., S. 326.
[59] Vgl. *Münstermann*, u. a., a.a.O., S. 41.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Ernährer arbeitslos wird. Denn das Arbeitslosengeld beträgt in der Regel 68 % des letzten Arbeitsnettoeinkommens. Alleinverdienende Familienernährer mit einem monatlichen Arbeitsnettoeinkommen von DM 1100,— bekämen ein monatliches Arbeitslosengeld von DM 748,—, einen Betrag, der für 1976 vermutlich schon überwiegend unter den für Ehepaare anzusetzenden Sozialhilfebedarfssätzen lag. Noch ausgeprägter und weiterreichender ist die Verarmung, wenn statt Arbeitslosengeld nur Arbeitslosenhilfe in Höhe von 58 % des letzten Arbeitsnettoeinkommens zur Verfügung steht. Auch bei normalen Erwerbslaufbahnen, in denen die Anwartschaft für Arbeitslosengeld erfüllt wird, tritt bei längerdauernder Arbeitslosigkeit nach spätestens 312 Tagen die Arbeitslosenhilfe anstelle des Arbeitslosengeldes. Bei Bezug von Arbeitslosenhilfe kommen sogar schon Familien mit 2 Kindern und einem vorher durchschnittlichem Arbeitnehmereinkommen des alleinverdienenden Ernährers in die Nähe der Sozialhilfebedarfssätze.

Nach der Statistik der Empfänger von Leistungen bei Arbeitslosigkeit gab es zum 15. 6. 1977 im gesamten Bundesgebiet 162 169 Emfpänger von Arbeitslosenhilfe, darunter 137 204 im Anschluß an Arbeitslosengeld[60], d. h. nach längerdauernder Arbeitslosigkeit, wobei diese Zahlen überwiegend für Haushalte stehen dürften, da eine Kumulation von Arbeitslosenhilfeleistungen in Haushalten in der Regel nicht möglich ist. Bedenkt man, daß Arbeitslosenhilfe nur gewährt wird, insoweit der Antragsteller ‚bedürftig' ist, d. h. insoweit seine Familie nicht aus anderen Einkommensquellen einen Unterhalt in der Leistungshöhe erreichen kann, dann ist anzunehmen, daß ein Großteil der Empfängerhaushalte unterhalb oder nur knapp über den Sozialhilfebedarfssätzen liegt.

In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, daß ungelernte oder nur angelernte Arbeiter, bei denen in der Regel ein unterdurchschnittliches Arbeitseinkommen anzunehmen ist, offenbar häufiger und insbesondere auch längerdauernd arbeitslos werden als besser qualifizierte Arbeitnehmer[61].

(ac) Bei Arbeitnehmerlaufbahnen, bei denen das Bruttoarbeitsentgelt im Zeitablauf ständig oder zumindest überwiegend unter dem Durchschnitt aller Rentenversicherten lag, ergibt sich schließlich am Ende der Erwerbslaufbahn bei der Rentenbemessung nach dem derzeitigen Rentenberechnungsmodus eine ‚persönliche Bemessungsgrundlage' von unter 100 %, was heute faktisch bedeutet, daß die zu bean-

[60] Vgl. Amtliche Mitteilungen der Bundesanstalt für Arbeit, 25. Jg. (1977), S. 1078.

[61] Siehe z. B. Strukturanalyse der Arbeitslosen und der offenen Stellen, Ergebnisse der Sonderuntersuchung von Ende Mai 1977, in: Amtliche Mitteilungen der Bundesanstalt für Arbeit, 25. Jg. (1977), S. 908/909.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

spruchende Rente selbst bei einer ‚Musterversicherungszeit' von 49 Jahren (16. - 65. Lebensjahr) nahe, oder gar unter dem für ein kinderloses Ehepaar anzusetzenden Sozialhilfebedarfssatz liegt.

Nach der bekannten ‚Rentenformel', wonach sich bei Erwerbsunfähigkeitsrenten oder beim Altersruhegeld der jährliche Rentenbetrag als Prozentsatz der ‚persönlichen Bemessungsgrundlage'(P) von dem Produkt aus ‚Allgemeiner Bemessungsgrundlage' (B) und dem 0,015fachen der Anzahl der Versicherungsjahre ($J \times St$) ergibt[62], hätte z. B. 1976 bei einer vorgegebenen Allgemeinen Bemessungsgrundlage von DM 18 337 die Neurente eines Arbeitnehmers mit 49 Versicherungsjahren und einer persönlichen Bemessungsgrundlage von 80 % einen monatlichen Betrag von DM 896,— ausgemacht — während der Sozialhilfebedarfssatz für ein über 65jähriges Ehepaar (30 % Mehrbedarf), mit Unterkunftskosten in Höhe von etwa DM 200,—, für 1976 auf DM 900,— zu veranschlagen war. Bei weniger Versicherungsjahren wäre bei einem solchen Rentnerehepaar, bei dem nur der Ehemann berufstätig war und eine Rentenanwartschaft erworben hat, die Rente deutlich unterhalb des Sozialhilfebedarfssatzes geblieben. Selbst bei einer persönlichen Bemessungsgrundlage von 100 %, d. h. bei einem durchschnittlichen Arbeitnehmereinkommen während der Erwerbszeit, hätte 1976 die Erwerbsunfähigkeitsrente nach 39 anrechenbaren Versicherungsjahren, wie sie durch die Zurechnungszeit gewährleistet werden sollen, nur DM 893,— betragen.

Die oben als Beispiel angeführte Rente eines Arbeitnehmers mit einer persönlichen Bemessungsgrundlage von 80 % und 49 Versicherungsjahren würde zwar deutlich über der Armutsgrenze liegen, wenn der Empfänger alleinstehend, bzw. schon verwitwet wäre, dies gälte jedoch nicht umgekehrt auch für seine Ehefrau, denn für sie betrüge die Witwenrente nur 60 % des Rentenbetrages des Ehemannes, was etwa wiederum ungefähr dem Sozialhilfebedarfssatz für einen Alleinstehenden entspricht.

Aus diesem Sachverhalt erklärt sich wohl schon größtenteiles die Überrepräsentierung von alleinstehenden Frauen unter den armen Rentnerhaushalten, auf die Klanberg hinweist (siehe seinen Beitrag in diesem Band), insbesondere wenn man zusätzlich die statistisch höhere Lebenserwartung von Frauen bedenkt. Armut ergibt sich bei Witwenrentenempfängerinnen jedoch nicht erst durch die Rentenminderung um 40 % beim Tod des Ehemannes, wie es zunächst scheinen mag, sondern sie wäre auch zur Lebenszeit des Ehemannes bei entsprechenden Rentnerehepaaren schon gegeben und sie würde allenfalls überwunden, wenn die Ehefrau vorzeitig stirbt.

[62] Siehe dazu: Übersicht über die Soziale Sicherung, a.a.O., S. 76.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn Bestandsrenten bei Haushalten einmal unter dem Sozialhilfebedarfssatz liegen, dann ändert sich auch durch folgende Rentenanpassungen an diesem Verhältnis kaum etwas, solange die jährlichen Rentensteigerungen prozentual ungefähr den jährlichen Steigerungen der Sozialhilferegelsätze entsprechen, wie es in den letzten Jahren der Fall war. Sieht man von dem Fall des vorzeitigen Todes der Ehefrau ab, so kann man vereinfacht zusammenfassend sagen, daß permanent unterdurchschnittlich verdienenden Arbeitnehmern und deren Ehefrauen Armut im Alter nur erspart bleiben kann, wenn der Ehemann während der Erwerbszeit sich freiwillig höher versichert, bzw. sonstige zusätzliche Altersversorgungsanwartschaften erwirbt, oder wenn auch die Ehefrau berufstätig ist und dadurch eine eigene Rentenanwartschaft erwirbt.

(ad) Die obigen Ausführungen (aa) bis (ac) lassen vermuten, daß auch heute evtl. noch ein Teil der Arbeiterfamilien zu fast permanenter Armut prädestiniert ist, wobei unter den jeweils zusammenspielenden und im Lebenszyklus abwechselnden Armutsursachen (Kinder, Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit) eine konstant wirksame sein dürfte: das relativ niedrige Arbeitsennkommen des Familienernährers. Zu einem solchen Befund kommen insbesondere die in den USA entwickelten neueren Armutstheorien, die mit Konzepten eines ‚dualen' bzw. ‚segmentierten' Arbeitsmarktes arbeiten[63]. In diesen Theorien wurden viele empirische Einzelerkenntnisse, die alle darauf hindeuten, daß es in einem besonderen Segment des Arbeitsmarktes eine Gruppe von ständig in relativer und häufig auch in absoluter Armut lebenden Arbeitern gibt, zu einer prägnanten idealtypischen Beschreibung dieses Arbeitsmarktsegmentes als ‚sekundärer Arbeitsmarkt' verdichtet. Wenngleich diese Beschreibungen von amerikanischen Gegebenheiten ausgehen, die es hierzulande offenbar nicht in ähnlich deutlicher Ausprägung gibt, wie z. B. Rassendiskriminierung und Ghettoarmut, lassen doch einige empirische Indizien vermuten, daß auch hierzulande die ‚arbeitenden Armen' vorwiegend in einem ähnlich zu charakterisierenden Arbeitsmarktsegment zu lokalisieren sind, dessen Besonderheiten das Entstehen und den Fortbestand von Armut begünstigen (Siehe dazu insbesondere den Beitrag ‚Über den Zusammenhang von Arbeitsmarkt und Armut' — Das Alte an der ‚Neuen Sozialen Frage' von Buttler, Gerlach und Liepmann in diesem Band). Bei vielen relativ gering entlohnten Arbeitsplätzen sind die Arbeitsbedingungen sehr ungünstig (‚bad jobs'), sind Arbeitslosigkeit und Frühinvalidität relativ häufig und von ihnen aus ist nur selten ein beruflicher Aufstieg mit dauerhaften Einkommensverbesserungen möglich (‚dead end jobs'), so

[63] Siehe dazu vor allem: *Gordon*, David M., Theories of Poverty and Underemployment, Lexington 1972, insbesondere S. 43 - 49.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß der Zugang zu ihnen häufig schon zukünftig permanente relative Armut vorbestimmt. Die Inhaber solcher Arbeitsplätze zeigen zudem vergleichsweise häufig Verhaltensweisen, welche zusätzliche Verarmungsrisiken schaffen, wie z. B. häufiger Arbeitsplatzwechsel, Fernbleiben von der Arbeit, unregelmäßige Erwerbstätigkeit, übermäßiger Alkoholkonsum; für ihre Kinder sind dementsprechend die Sozialisationsbedingungen oft sehr ungünstig, so daß sie häufig mit niedrigster schulischer Qualifikation im Wettbewerb der Berufsanfänger um die ‚guten' Arbeitsplätze wiederum auf solche Arbeitsplätze verdrängt werden, wodurch sich dann die Armut oft von Generation zu Generation vererbt. In den größeren Städten kommt es auch hierzulande vielfach zu einer räumlichen Konzentration von armutsgefährdeten Familien, vorwiegend der unteren Unterschicht, in bestimmten Stadtvierteln (‚Segregierte Armut'), deren Sozialisationsmilieu zusätzlich die Perpetuierung und Vererbung von Armut begünstigt[64]. In diesem Zusammenhang ist auch auf die sich abzeichnenden Schwierigkeiten der beruflichen Integration der heranwachsenden Gastarbeiterkinder hinzuweisen, die auch in der BRD zukünftig das Problem einer Ghettoarmut, ähnlich wie in den USA, stärker hervortreten lassen könnten. Es ist hier noch anzumerken, daß bei etlichen Arbeitern des ‚sekundären Arbeitsmarktsegments', insbesondere solche aus großstädtischen Armutsvierteln, die Erwerbslaufbahnen doch nicht so ‚normal' sind, wie es meine Kategorisierung erscheinen läßt, und daß es hier einen fließenden Übergang zu der an späterer Stelle noch zu beschreibenden Kategorie der Armen mit abweichendem Verhalten gibt[65].

Wie die von Theorien des dualen Arbeitsmarktes behaupteten Merkmalszusammenhänge bei bestimmten Arbeitsplätzen und bei bestimmten Arbeitskräften, sowie zwischen Arbeitsplätzen und Arbeitskräften zu erklären sind, und welche sozialpolitischen Folgerungen daran anzuknüpfen wären, darauf kann ich im Rahmen dieses Beitrags nicht weiter eingehen, zumal in der amerikanischen Diskussion um die ‚Theorie des dualen Arbeitsmarktes' eine Vielzahl umstrittener Einzel-

[64] Zum Prozeß der Bildung von segregierter Armut, siehe *Vaskovics*, Laszlo, Segregierte Armut, Randgruppenbildung in Notunterkünften, Frankfurt - New York, 1976. — Siehe auch: *Hess*, Henner und *Mechler*, Achim, Ghetto ohne Mauern, Frankfurt 1973, die sehr ausführlich das Sozialisationsmilieu eines deutschen Armenviertels (S. 81 ff.) und das daraus resultierende Berufsverhalten (S. 124 ff.) beschreiben. Sowohl Vaskovics, wie auch Hess und Mechler fanden in den Armenvierteln einen Anteil der Sonderschüler von über 40 %, während der Bundesdurchschnitt bei etwa 5 % liegt.

[65] Bluestone z. B. ergänzt das Bild des ‚dualen' Arbeitsmarktes dementsprechend um ein drittes ‚Beschäftigungssegment', in dem Gelegenheitsarbeiten und kriminelle Aktivitäten die Lebensgrundlage der dort ‚Tätigen' bilden, vgl. *Bluestone*, B., The Tripartite Economy, Labor Markets and the Working Poor, in: Poverty and Human Resources Abstracts, July/Aug. 1970, S. 15 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hypothesen und Theoriefragmente vorgetragen wurden. Was dort unter dem Sammelbegriff ‚Dual Labor Market Theory' oder ‚Segmented Labor Market Theory' zusammengefaßt wird, ist noch weit davon entfernt, ein kohärentes Hypothesensystem zu bilden[66], vielmehr scheint das gemeinsame Element aller dieser Beiträge in ähnlichen typisierenden Beschreibungen raum-zeitlich begrenzt vorfindbarer Arbeitsmarktstrukturen und der mit ihnen verknüpften sozialen Verhaltensweisen zu liegen.

(b) Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß es derzeit vermutlich auch unter den Selbständigen eine geringe Zahl von Erwerbstätigen gibt, deren Einkommen ständig oder gelegentlich nicht hinreicht, ihre Familien über den Sozialhilfebedarfssätzen zu halten, zumal wenn mehrere Kinder zu unterhalten sind. So berichtet Jürgen Roth in seiner sicherlich in vielen Punkten fragwürdigen Reportage über Armut in Deutschland doch recht glaubwürdig, daß es insbesondere in strukturschwachen und zugleich auch landwirtschaftlich ungünstigen Regionen noch etliche Haushalte von vollerwerbstätigen Kleinlandwirten gibt, die sich mit harter Arbeit gerade am physischen Existenzminimum halten können[67]. Das mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel verbundene Aussterben mancher kleingewerblicher oder handwerklicher Berufe, wie es z. B. bei der drastischen Verminderung der Zahl der selbständigen Lebensmitteleinzelhändler augenfällig ist, läßt vermuten, daß es auch in solchen Berufen etliche Erwerbstätige gibt, deren Haushalte nicht das soziale Existenzminimum erreichen, die aber dennoch ihre selbständige Existenz weiterführen, solange sie nur das physische Existenzminimum gewährt, da sich insbesondere für ältere Selbständige aus solchen Berufen keine besseren Erwerbsalternativen anbieten. Wie bei den armen Kleinlandwirten, könnte man auch hier die Armutsursache in ‚versteckter Arbeitslosigkeit' sehen, die darin begründet ist, daß diese Erwerbswilligen auf dem Arbeitsmarkt keine Erwerbschancen sehen, und die deshalb nicht offen in Erscheinung tritt, weil kein Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht. Ähnlich dürfte es auch in einzelnen Erwerbszweigen sein, die derzeit besonders von der konjunkturellen Depression betroffen sind, so z. B. bei etlichen selbständigen Architekten und kleineren Bauunternehmern, die in konjunkturell besseren Zeiten keine Rücklagen gebildet haben, auf die sie zurückgreifen könnten. Daneben gibt es vermutlich auch in allgemein gut-

[66] Einen guten Überblick über die einschlägige Diskussion geben m. E.: *Gordon*, a.a.O., S. 83 ff., *Wachter*, M., Primary and Secondary Labor Markets: A Critique of the Dual Approach, in: Brookings Papers on Economic Activity, 3/74, S. 637 - 693; *Cain*, Glen. G., The Challenge of Segmented Labor Market Theories to Orthodox Theory: A Survey, in: Journal of Economic Literature 1976, S. 1215 - 1257.

[67] Vgl. *Roth*, Jürgen, Armut in der Bundesrepublik, Frankfurt 1974, S. 179 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gehenden selbständigen Erwerbszweigen und freien Berufen immer einen geringen Anteil von Erwerbstätigen, die durch wirtschaftliches Versagen oder geschäftlichen Mißerfolg in Armut geraten. Und endlich ist hier noch auf jene ‚Selbständigen' in Berufen hinzuweisen, in denen seit jeher die Einkommenschancen sehr unsicher und das Einkommen sehr unregelmäßig ist, exemplarisch sind hier die freischaffenden Künstler und die freiberuflichen Schriftsteller zu nennen.

3.3. Armut infolge abweichenden Verhaltens

Obwohl es sich um eine altbekannte Erscheinungsform der Armut handelt, wissen wir heute sehr wenig über das Ausmaß an individueller Armut, welche offenkundig aus einem von den Normen der Mehrheit der Bevölkerung abweichendem Verhalten, bzw. den gesellschaftlichen Reaktionen darauf, resultiert. Exemplarisch für diese Kategorie von Armen sind hier Arbeitsscheue, Land- und Stadtstreicher, Alkohol- und Drogensüchtige, Gelegenheitsarbeiter und Gelegenheitskriminelle zu nennen, die landläufig als ‚Asoziale' betrachtet werden, sowie Haushalte mit abweichendem Konsumverhalten, denen die Fähigkeit fehlt, Einkommen und Konsumpläne aufeinander abzustimmen (‚unwirtschaftliches Verhalten', ‚Überschuldung'), oder in denen einzelnen Haushaltsmitgliedern der notwendige Unterhalt vorenthalten wird. Insbesondere in den beiden letztgenannten Fällen wird deutlich, daß es sich hier oft um zeitweise Entbehrungen von als lebensnotwendig erachteten Gütern handelt, die mit der üblichen Armutsmessung anhand eines Vergleichs des Haushaltseinkommens mit Einkommensbedarfsbeträgen (‚Armutsgrenzen') nicht zu erfassen sind; hier zeigen sich deutlich die an früherer Stelle (S. 86) aufgewiesenen Mängel dieser Armutsmessung. Ein Teil der Personen bzw. Haushalte dieser Kategorie ist vermutlich auch in den Einkommensstichproben der amtlichen Statistik überhaupt nicht repräsentiert, so beispielsweise die Gruppe der Land- und Stadtstreicher.

Nach Expertenschätzungen gibt es in der BRD derzeit etwa 60 000 bis 100 000 Land- und Stadtstreicher, von denen die Mehrzahl im Alter von 25 - 45 Jahren ist und ohne geregelte Arbeit lebt[68]. Auf etwa 500 000 - 800 000 Personen, bzw. ca. 200 000 Haushalte wird die Zahl

[68] Vgl. Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit, Bericht über die Eingliederung von Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten, Bonn, August 1976 — hier zitiert nach den Auszügen in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge, 57. Jg. (1977), S. 80 — in diesem Bericht wird die Zahl der Nichtseßhaften auf 60 - 80 000 geschätzt, *Harmel*, Heinz, Nichtseßhafte, in: Bellebaum / Braun (Hrsg.), Reader Soziale Probleme I, Frankfurt 1974, schätzt ihre Zahl hingegen bis über 100 000 (S. 95).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

derer veranschlagt, die unter dem Begriff ‚Obdachlose' zusammengefaßt werden[69], die vorübergehend in öffentlichen Notunterkünften untergebracht sind, oder in menschenunwürdigen Wohnverhältnissen, zumeist in großstädtischen Armenvierteln, wohnen. Hier ist bei den erwerbsfähigen Haushaltsmitgliedern sehr häufig unregelmäßige Erwerbstätigkeit zu vermuten, und/oder mangelnde Fähigkeit, aus vorhandenem Einkommen für absehbar notwendige Konsumausgaben vorzusorgen. Kaum schätzen läßt sich hingegen die Zahl der weniger auffälligen Fälle, in denen zumindest zeitweise Armut aus individuell abweichendem Verhalten resultiert, insbesondere der Personen, die wegen Alkohol oder Drogenmißbrauch häufiger ohne Arbeit und Einkommen sind, der ‚sozial Unangepaßten', die selten längerdauernd einen Arbeitsplatz behalten, der Gelegenheitsarbeiter, die sich durch häufigen Arbeitsplatzwechsel den Forderungen von Gläubigern (Lohnpfändung) zu entziehen versuchen, der überschuldeten Haushalte, bei denen die Schuldentilgung den lebensnotwendigen Unterhalt beschneidet, sowie der zerrütteten Familien, in denen der Vater der Ehefrau und den Kindern gelegentlich den Unterhalt vorenthält.

Bei all diesen Fällen, in denen die Armut offenkundig aus individuellen abweichenden Verhalten resultiert, erscheint die individualisierende Sozialarbeit im Rahmen der Sozialhilfe als der am besten geeignetste Ansatz der Armutsbekämpfung. Ihr Vorkommen kann deshalb wohl von vornherein kaum als ein Indiz für ein Versagen der Sozialpolitik im engeren Sinne betrachtet werden — es sei denn, man akzeptiert die radikale These mancher sich progressiv gebender Sozialarbeiter, derzufolge die ‚Gesellschaftsstruktur' zu verändern, bzw. die kapitalistische Produktionsweise zu überwinden wäre, damit diese Erscheinungsform der Armut verschwindet[70].

4. Sozialpolitische Folgerungen

Abschließend darf ich thesenartig einige sozialpolitische Folgerungen, andeuten, die sich an die vorgestellten Untersuchungsergebnisse knüpfen lassen.

Kann man aus der Existenz einer nicht unbeträchtlichen Zahl von Sozialhilfebedürftigen auf ein Versagen der Sozialpolitik schließen?

[69] Vgl. *Kögler*, a.a.O., S. 303 f.

[70] Eine solche Betrachtungsweise wird z. B. in der Projektdarstellung der Projektgruppe Obdachlosenarbeit Duisburg/Essen im Rahmen eines von der EG geförderten ‚Modellvorhabens zur Bekämpfung der Armut' angedeutet, vgl. AGJ-Mitteilung, Heft 3 - 4/1976, S. 20 f.; hier wird insbesondere eine an Kapitalverwertungsinteressen orientierte Wirtschafts-, Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Boden- und Wohnungsbaupolitik für die Not der Obdachlosen verantwortlich gemacht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorweg ist anzumerken, daß es keine Indizien dafür gibt, daß die Zahl und der Anteil der Sozialhilfebedürftigen seit 1970 tatsächlich gewachsen ist — für die Zeit von 1970 - 1974 ist eher das Gegenteil anzunehmen, und dies obwohl die Sozialhilfebedarfssätze real beträchtlich erhöht wurden. Der erstaunliche Anstieg der Zahl der Sozialhilfeempfänger seit 1970 ist offenkundig auf eine starke Verringerung der Dunkelziffer der Sozialhilfebedürftigen zurückzuführen und somit als ein Erfolg der Sozialhilfe hinsichtlich des Zieles der Gewährleistung des sozialen Existenzminimums für jedermann zu werten. Allenfalls ab 1975 könnte es infolge der wirtschaftlichen Rezession wieder einen leichten Anstieg der Zahl der Sozialhilfebedürftigen gegeben haben.

Vieles deutet aber darauf hin, daß es immer noch eine unbefriedigend hohe Dunkelziffer gibt und man könnte evtl. vermuten, daß durch Leistungen aus Sozialversicherung und/oder Versorgung bei einigen Kategorien von Armen das Ziel der Sicherung einer menschenwürdigen Existenz besser zu erreichen wäre. Vielfach wird es auch als ein Mißstand angesehen, daß z. B. Rentner nach einem arbeitserfüllten Erwerbsleben, oder erwerbstätige Kinderreiche auf Sozialhilfe angewiesen sind[71]. Wäre es möglich und wünschenswert durch eine andere Ausgestaltung der Sozialleistungen, insbesondere der Leistungen der Sozialversicherung oder durch Transferzahlungen mit Versorgungscharakter, die Zahl der Sozialhilfebedürftigen beträchtlich zu verringern? Wurde dies versäumt?

Nach meiner Aufgliederung der Sozialhilfebedürftigen nach einzelnen Armutsursachen, die zwar sicher nicht erschöpfend ist, von der ich aber meine, daß zumindest die häufiger vorkommenden Falltypen erfaßt sind, kann man vermuten, daß dies in der Tat möglich wäre. So würde z. B. durch Einführung eines Erziehungsgeldes die Zahl der sozialhilfebedürftigen, alleinstehenden Mütter und die Zahl der sozialhilfebedürftigen Familien von Erwerbstätigen mit mehreren Kindern und nur einen Einkommensbezieher sicherlich verringert. Es hat sich auch gezeigt, daß die ‚klassischen' Lebenslagerisiken, zu deren Abdekkung in Deutschland die Sozialversicherung geschaffen wurde, nämlich Arbeitsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit und Erwerbsunfähigkeit, bei einzelnen Personenkreisen immer noch zu Sozialhilfebedürftigkeit führen, sei es, weil diese, obgleich auf Arbeitseinkommen angewiesen, nicht versichert sind (und keine private Vorsorge treffen), oder weil die beim gegenwärtigen Leistungssystem zu beanspruchenden Leistungen vielfach ungenügend sind. Man könnte es auf die von der alten sozialen Frage überkommenen Ausrichtung der Sozialversicherung auf ‚normale' Arbeitnehmerlaufbahnen und den Immobilismus der geschaffe-

[71] Sehr treffend ist diese Einstellung beschrieben bei: *Schäfer*, Dieter, Die Rolle der Fürsorge im System der sozialen Sicherung, Frankfurt 1966, S. 174 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nen Sicherungsinstitutionen zurückführen (siehe den Beitrag von H. Winterstein in diesem Band, S. 74 f.), daß neue sicherungswürdige Tatbestände bislang ignoriert wurden, wie z. B. Arbeitslosigkeit bei Berufsanfängern, bei denen heute eben nicht mehr generell vermutet werden kann, daß diese als Jugendliche noch im Haushalt der Eltern versorgt werden, oder Erwerbsunfähigkeit bei Frauen, bei denen man heute ebenfalls nicht mehr davon ausgehen kann, daß diese entweder aus dem Einkommen bzw. der Rente des Ehemannes versorgt werden, oder selber über das ganze Erwerbsalter hinweg berufstätig waren.

Doch scheint mir der Vorschlag, möglichst alle von diesen Risiken des Einkommensverlustes bedrohten Personen in die Sozialversicherung einzubeziehen und zugleich deren Leistungen so auszugestalten, daß sie in der Regel über den Sozialhilfebedarfssätzen liegen, äußerst problematisch. Denn dies würde offenkundig in den einzelnen Sozialversicherungszweigen noch stärkere Abweichungen vom versicherungstechnischen Äquivalenzprinzip als sie ohnehin schon gegeben sind, erfordern, und somit die Sozialversicherung noch ausgeprägter als bisher zu einem Institut der Einkommensumverteilung zwischen einzelnen Gruppen machen. So lange nicht die gesamte Bevölkerung in die Versicherungspflicht einbezogen ist, ist es unter normativem Aspekt sehr fragwürdig, einzelnen Gruppen der Versicherungspflichtigen die Lasten solcher versteckter Umverteilungsmaßnahmen aufzubürden. So anerkennenswert man von der Zielsetzung her die Einbeziehung der Frühbehinderten in die Sozialversicherung und insbesondere die Gewährleistung einer Erwerbsunfähigkeitsrente nach 20jähriger Versicherungszeit finden mag, so fragwürdig ist es beispielsweise doch, daß die an Frühbehinderte nach 20 Jahren zu gewährenden Erwerbsunfähigkeitsrenten hauptsächlich von den pflichtversicherten Arbeitnehmern zu finanzieren sind (angesichts des von vorneherein zeitlich vorhersehbaren Versicherungsfalles ist hier die Fiktion eines solidarischen Risikoausgleichs unhaltbar). Bezieht man aber die gesamte Bevölkerung in die Sozialversicherungspflicht ein — entsprechende Tendenzen sind seit etlichen Jahren in der praktischen Sozialpolitik unverkennbar — so stellt sich die Frage, warum dann überhaupt noch die Versicherungskonstruktion mühsam aufrecht erhalten werden soll, mit einem höchst komplizierten Versicherungsrecht und doch vielerlei Abweichungen vom Versicherungsprinzip: Einfacher wäre wohl eine steuerfinanzierte Staatsbürgerversorgung.

Will man für die meisten der von mir aufgewiesenen Verarmungsrisiken sicherstellen, daß die dafür zu gewährenden Versicherungs- oder Versorgungsleistungen die Empfänger in fast allen Fällen über den Sozialhilfebedarfssätzen halten, z. B. durch Festlegen von haushaltsgrößenspezifischen Mindestleistungen, so müßte man dabei ent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weder in Kauf nehmen, daß solche final begründeten Mindestleistungen auch von Personen bzw. Haushalten in Anspruch genommen werden, die ohnehin schon hinreichend gesichert sind, oder man müßte die Leistungsgewährung mit Bedürftigkeitsprüfungen verknüpfen. Das erstere wäre problematisch, weil dabei auf der Finanzierungsseite mehr Mittel aufgebracht werden müßten, als der angestrebte Sicherungszweck eigentlich erfordert, und die aus zusätzlichen Abgabenbelastungen resultierenden Einkommensminderungen bei bestimmten Personenkreisen evtl. neue Armut schaffen würden (siehe dazu den Beitrag von Winterstein S. 77). Beim letzteren, Bedürftigkeitsprüfungen bei angeblichen Versicherungs- oder Versorgungsleistungen, kann man hingegen fragen, warum man dann die ‚Grundsicherung' nicht gleich jenem Zweig der sozialen Sicherung überantwortet, dessen Leistungen je nach Bedürftigkeit so bemessen werden, daß der angestrebte Sicherungszweck, die Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für jedermann erfüllt wird: der Sozialhilfe.

Gegen das heute wieder häufig zu vernehmende Argument, daß die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen vielfach als deklassierend empfunden werde, weil ihnen immer noch das Odium der Armenfürsorge früherer Zeiten, bzw. der Almosengewährung anhafte, und es deshalb bei der Sozialhilfe zu unerwünschten Anspruchshemmungen kommt, läßt sich einwenden, daß man dieses Odium und die daraus erwachsenden Anspruchshemmungen faktisch konserviert, wenn es vorwiegend nur noch die ‚sozialpathologischen Fälle' sein sollen, die der Sozialhilfe vorbehalten bleiben. Da aber Versicherung und Versorgung mit ihrer starken gesetzlichen Normierung und ihrer Institutionalisierung erfahrungsgemäß erst mit beträchtlichen Zeitverzögerungen auf neue sicherungswürdige Tatbestände eingehen können, hieße dies, daß gerade bei neu sich herausbildenden Bedürftigkeitsfalltypen die Anspruchshemmungen weiter wirksam wären. Es scheint, daß die von der Sozialpolitiklehre herausgearbeitete zweckmäßige Arbeitsteilung von Versicherung und Versorgung einerseits und der Fürsorge andererseits — nämlich Beschränkung der Versicherung auf die versicherungstechnisch zu bewältigenden Fälle, der Versorgung auf die Entschädigung von ‚Sonderopfern' einzelner Gruppen und Ergänzung beider durch die Sozialhilfe als ‚Ausfallbürgschaft' für alle dabei nicht geregelten Sicherungsfälle, heutzutage wieder etwas in Vergessenheit gerät[72].

In Anbetracht des eben Gesagten, halte ich das Herausstellen der großen Zahl der Sozialhilfebedürftigen als Beleg für eine ‚Neue Soziale Frage' und als Indiz für das Versagen der bisherigen Sozialpolitik für bedenklich, weil es zu höchst problematischen sozialpolitischen Schluß-

[72] Siehe ebenda, S. 176 f., sowie: *Braun,* Hans, Soziale Sicherung, Stuttgart 1972, S. 50/51.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

folgerungen anregt. Das gleiche gilt auch für die plakativen Formeln, mit denen Proponenten einer ‚Neuen Sozialen Frage' die Existenz von Armut in unserem Land als Ergebnis von großen gesellschaftlichen Konflikten deuten, in denen politisch mächtige Gruppen (‚Organisierte') politisch Ohnmächtige im Verteilungskampf, bzw. besser: Im Umverteilungskampf, zurücksetzen: Produktive die Unproduktiven, insbesondere die Alten (‚Generationenkonflikt'), Männer die Frauen (‚Geschlechterkonflikt') und Kinderarme die Kinderreichen. Diese Formeln bieten m. E. weder eine befriedigende Erklärung des Vorkommens von Armut, denn beileibe nicht alle Rentner, Frauen und Kinderreiche sind arm, sondern wie ich gezeigt habe, nur jeweils ein Teil davon, bei dem zusätzlich noch ganz spezielle Bedingungen vorliegen, noch eine treffende typisierende Beschreibung der Armut, denn ein beträchtlicher Teil der Armen läßt sich nicht so einfach unter diese Kategorien subsumieren — sie taugen allenfalls dazu, sozialpolitisch kurzschlüssige Forderungen nach allgemeinen Rentenerhöhungen, nach einem ‚kostendeckenden' Kindergeld für alle Kinderreichen und nach Mindestlöhnen für Frauen auf den Plan zu rufen, um es überspitzt zu sagen.

Ein besser ‚kostendeckendes' Kindergeld bzw. ein ‚Erziehungsgeld' für alle Mütter mit kleinen Kindern wäre zwar m. E. als Versorgungsleistung für das ‚Sonderopfer' der Kinderaufzucht durchaus erwägenswert, vor allem, wenn man die positiven externen Nutzeneffekte der privaten Kinderaufzucht (‚Alterssicherung für die Kinderlosen') und die externen Ersparnisse der häuslichen Erziehung durch Mütter (weniger Kindertagesstätten, evtl. auch weniger Sozialisationsdefekte) bedenkt; finanzwissenschaftlich betrachtet, entspräche dies einer ‚Meritorisierung' der privaten Kinderaufzucht. Damit würde zugleich die Zahl der Sozialhilfebedürftigen beträchtlich verringert (alleinstehende Mütter mit Kindern, Arbeitnehmerfamilien mit einem unterdurchschnittlich verdienenden Ernährer), verknüpft mit einem ‚Erziehungsgeld' auch noch die Rentenversicherung der Mutter, so würde evtl. später auch die Zahl sozialhilfebedürftiger alter Frauen etwas verringert. Aber dies sind — genauso wie die in der tagespolitischen Diskussion herausgestellte Entlastung des Arbeitsmarktes — Nebenwirkungen einer Maßnahme, die nicht vorrangig der Armutsprävention dient. Hat man nur jene vorrangig im Auge, so wäre es wiederum fragwürdig die Leistungen an alle zu gewähren, oder doch wieder nur nach Maßgabe der Bedürftigkeit — als Fürsorgeleistung unter anderem Etikett.

Mein Plädoyer für den Einsatz der Fürsorge als Mittel der Armutsbekämpfung — ähnlich votiert die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel unter dem Motto ‚Finalisierung der Sozialpolitik' und ‚Schaffung einer Grundsicherung für alle Staatsbürger', die dabei auch den Vorschlag einer Mindestrente erwägt und verwirft[73] — geht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

allerdings davon aus, daß es möglich sein sollte, diese hinsichtlich des Ziels der Sicherung eines menschenwürdigen Daseins für alle Bürger effizienter zu machen als die bisherige Sozialhilfe. Nachdem die Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen schon etwas erforscht sind[74], scheinen einige Änderungen des Sozialhilferechts und der Sozialhilfepraxis, wie sie z. B. die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel vorschlägt, erfolgversprechend, wenn man nicht generell das neue System einer negativen Einkommenssteuer in Betracht zieht[75].

Es wäre dabei allerdings auch einmal grundsätzlich zu erörtern, ob das zu gewährleistende Mindestsicherungsniveau, so wie in den letzten Jahren, faktisch parallel zur Lohnentwicklung der produktivsten Arbeitnehmergruppen (vgl. Beitrag H. Winterstein S. 71) ständig heraufzusetzen ist. Auf längere Sicht hätte dies wohl zur Konsequenz, daß immer mehr Arbeitnehmer der unteren Lohngruppen, insbesondere in stagnierenden Wirtschaftszweigen mit unterdurchschnittlichen Lohnzuwächsen, sozialhilfebedürftig würden und für sie der Anreiz zu stetiger Erwerbstätigkeit evtl. geschwächt würde. Die in der ‚Regelsatzverordnung' zu § 22 BSHG, vorgegebene Norm, derzufolge bei der Festlegung der Sozialhilferegelsätze darauf zu achten sei, daß die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt bei Normalfamilien nicht das Nettoarbeitsentgelt der unteren Lohngruppen übersteigt, wird ohnehin derzeit schon fast verletzt, wie aus meinem Zahlenbeispiel auf S. 112 zu ersehen ist.

Inwieweit die in der BRD derzeit gegebene absolute Armut durch lohn- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu beseitigen wäre, bzw. zu verhindern gewesen wäre, darauf kann ich im Rahmen dieses Beitrags nicht näher eingehen. Nur zu der in das Argumentationsmuster der Proponenten einer ‚Neuen Sozialen Frage' passenden These, Armut bei Arbeitnehmern mit niedriger Berufsqualifikation und niedrigem Einkommen sei zu erklären durch deren bekanntlich vergleichsweise niedrigen gewerkschaftlichen Organisationsgrad und die sich daraus ergebende Vernachlässigung in der gewerkschaftlichen Tariflohnpolitik (‚Konflikt zwischen Organisierten und Nichtorganisierten')[76], sei hier kurz angemerkt, daß die von den Gewerkschaften in den letzten Jahren mehrfach durchgesetzten ‚Sockelbeträge' bei Tariflohnerhöhungen ge-

[73] Vgl. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, a.a.O., S. 455 f.

[74] Siehe dazu den Forschungsbericht von *Bujard* und *Lange*, a.a.O., S. 152 ff.

[75] Siehe z. B. *Schmidt*, Klaus M., Negative Einkommenssteuern als Mittel der Armutsbekämpfung, Diss. Freiburg/Brsg. 1971.

[76] So sieht z. B. H. *Geißler* die Existenz der Leichtlohngruppen als ‚Ausfluß eines relativ geringen Organisationsgrades von Frauen', vgl. derselbe, Die Neue Soziale Frage, Freiburg 1976, S. 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rade die Bruttoarbeitsentgelte in den untersten Lohngruppen überdurchschnittlich angehoben haben. Daß dies zur heute vergleichweise hohen Arbeitslosigkeit bei Unqualifizierten beigetragen hat, d. h. hier ungewollt Verarmung förderte, ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Im Übrigen ist abschließend noch darauf hinzuweisen, daß bei einem Teil der gegenwärtig absolut Armen die konjunkturelle Depression und die damit einhergehende Unterbeschäftigung offenkundig zu Verarmung beitrug und eine Überwindung der Armut durch Selbsthilfe erschwert. Dies ist augenfällig bei den Arbeitnehmern, die durch Arbeitsplatzverlust unter die Armutsgrenze fielen, bei Selbstständigen, die durch konjunkturell bedingte Einkommenseinbußen verarmten, sowie bei jenen Selbständigen, deren Haushaltseinkommen unterhalb der Sozialhilfebedarfssätze liegt und die bei der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage keine Chance sehen, eine besser bezahlte unselbständige Tätigkeit zu erlangen (‚versteckte Arbeitslosigkeit'). Daneben erschwert es die gegenwärtige Arbeitsmarktlage auch Studenten, alleinstehenden Müttern, sowie Kleinrentnern, ihr Einkommen durch für sie tragbare Teilzeitbeschäftigungen zu verbessern. In diesem Zusammenhang darf auch nicht übersehen werden, daß die Zuerkennung der rentenversicherungsrechtlichen ‚Erwerbsunfähigkeit' (wie auch der ‚Berufsunfähigkeit') auch von den jeweils gegebenen individuellen Arbeitsmarktchancen abhängt und daß vermutlich etliche Invalidisierungsfälle ebenfalls als ‚versteckte Arbeitslosigkeit' betrachtet werden können.

So gesehen, könnte man beim gegenwärtigen Vorkommen von absoluter Armut evtl. mehr von einem Versagen der Wirtschaftspolitik hinsichtlich des Ziels der Vollbeschäftigung sprechen, als von einem Versagen der Sozialpolitik. Betrachtet man die Bekämpfung von absoluter Armut als ein sozialpolitisches Ziel — der Beitrag von H. Winterstein in diesem Band zeigt freilich, daß gegen eine solche Betrachtungsweise Bedenken bestehen — so könnte man hier fast den bekannten Satz bestätigt sehen, daß eine gute Wirtschaftspolitik auch eine gute Sozialpolitik sei. Für eine Politik der Armutsbekämpfung durch stärkere Einkommensumverteilung über neue Sozialversicherungs- oder Versorgungsleistungen, mit steigender Abgabenbelastung im Gefolge, dürfte das Umgekehrte vermutlich kaum gelten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die empirischen Grundlagen der Neuen Sozialen Frage

Von *Frank Klanberg*, Frankfurt am Main

1. Ansatzpunkte einer Neugestaltung der Sozialpolitik

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es verschiedene Ansatzpunkte, von denen her über die Gestaltung des Systems der sozialen Sicherheit nachgedacht wird bzw. nachgedacht werden muß. In großen Zügen sind dies: (a) Sachzwänge institutioneller Art, die auf dem Postulat einer konsequenten Verwirklichung von Gerechtigkeitsgrundsätzen beruhen. Herausragendes Beispiel dafür ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes, welches die Schaffung gesetzlicher Grundlagen zur Gleichbehandlung von Mann und Frau in der Altersversorgung verlangt. (b) Sachzwänge finanzpolitischer Natur; die wachsenden Defizite und der Vermögensabbau der gesetzlichen Rentenversicherungen[1] machen Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich, die ohne Eingriffe in das bestehende System kaum vorstellbar sind. Die Lage der öffentlichen Haushalte läßt andererseits auf absehbare Zeit keinen Spielraum für wesentliche relative Erhöhungen der für sozialpolitische Zwecke verfügbaren Finanzmasse. (c) Drittens schließlich gibt es Ansätze mit primär aus ordnungspolitischen Vorstellungen herrührenden Impulsen, d. h. Forderungen nach einer Neukonzeption derjenigen Ordnungselemente, die sozusagen übergreifend und unabhängig von partikularen Lösungen für die Sozialpolitik wegweisend sein sollen.

In der noch anhaltenden Diskussion[2] der angeschnittenen Probleme kann man heute davon ausgehen, daß eigentlich nirgends eine radikale Abkehr von traditionellen Grundprinzipien sozialpolitischen Handelns wie Fürsorgeprinzip, Versicherungsprinzip und Versorgungsprinzip an-

[1] Vgl.: Neuere finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, November 1977, S. 32 - 39.

[2] Vgl. hierzu insbesondere: (a) H.-J. *Krupp*, Bedingungen und Prinzipien einer integrierten Sozialpolitik, in: M. Pfaff und H. Voigtländer (Hrsg.), Sozialpolitik am Scheideweg: Von der selektiven zur integrierten Sozialpolitik, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn, 1978 (b) W. *Albers*, Möglichkeiten einer stärker final orientierten Sozialpolitik, Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Band 119, Göttingen 1976; (c) Soziale Sicherung — Konsolidierung und Weiterentwicklung, Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bonn 1976, Kapitel XI; (d) G. W. *Brück*, Allgemeine Sozialpolitik, Grundlagen — Zusammenhänge — Leistungen, Bund-Verlag, Köln 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gestrebt wird. Diese Maximen bleiben als Orientierungslinien erhalten, werden jedoch eher als Bausteine instrumentalen Charakters in einer stärker final, d. h. an einem Zielsystem ausgerichteten Sozialpolitik betrachtet.

Ein hohes Maß an Einigkeit besteht auch über die Notwendigkeit einer fortschreitenden Diskussion darüber, welche Elemente in das Zielsystem einbezogen werden sollen. Die Beseitigung von Armut in unserer Gesellschaft ist, um nur ein Beispiel zu nennen, sicher ein Ziel, worüber rasch Übereinstimmung erreichbar ist. Bei anderen Zielen kann ein gesellschaftlicher Grundkonsens viel diffuser sein[3]. Es liegt indes auf der Hand, daß ein Ansatz, der auf einer stetigen Wechselwirkung von Theorie und Empirie beruht, außerordentlich hohe Anforderungen an die empirische Datenbasis stellt, die sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt erst teilweise erfüllen lassen. Beides, die Prüfung der Konsensfähigkeit des normativen Inhaltes eines operationalisierten Zielsystems und die empirische Überprüfung des Grades der Zielerreichungen mittels sozialer Indikatoren sind konstitutive Elemente einer integrierten Sozialpolitik.

Während nun die Erfüllung der zuletzt genannten Bedingung eine einigermaßen aussagefähige Ortsbestimmung von Sozialpolitik ermöglicht, ist dies bei den unter (c) einzuordnenden Ansätzen einer Neugestaltung weitaus schwieriger. Vielleicht das markanteste, und zumindest vor der Bundestagswahl 1976 aktuellste Beispiel dafür ist das mit dem Etikett „Neue Soziale Frage" versehene Politikprogramm. Dieses Programm fordert explizit eine „neue Philosophie der Sozialpolitik"[4] sowie ein neues Verständnis des Begriffes sozial, der, wie es heißt[5], „nicht nur die sichtbare, sondern auch die latente Armut umfaßt", und wo der Begriff sozial inhaltlich als „gerechte Ordnung" umschrieben wird.

Dieser stark wertorientierte Sprachduktus erfordert eine präzisere inhaltliche Umschreibung. Der Versuch einer Ausfüllung stößt jedoch auf Schwierigkeiten, weil die infragekommenden Quellen schweigen oder Begriffe unscharf verwenden. Nach Geißler[6] bestehen die Bau-

[3] Eine ausgezeichnete Übersicht über die damit verbundene Problematik gibt Ida C. *Merriam*, Die Ziele der Forschung und Bewertung im Bereich der sozialen Sicherheit, in: Internationale Revue für soziale Sicherheit 1976, Nr. 1, S. 3 ff. Siehe ferner das nach wie vor grundlegende Werk von E. *Liefmann-Keil*, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Springer-Verlag, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1961, Kapitel II und III.

[4] Hervorhebung im Original einer programmatischen Schrift der Konrad-Adenauer-Stiftung. Vgl. W. *Dettling* u. a., Die Neue Soziale Frage und die Zukunft der Demokratie, Bonn 1976, S. 88.

[5] Zitate aus *Dettling*, a.a.O., S. 89.

[6] H. *Geißler*, Die Neue Soziale Frage, Herderbücherei, 1976, S. 37/38.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

steine der Neuen Sozialen Frage in Dokumentationen zu empirischen Sachverhalten und in politischen Schlußfolgerungen, die aus komplizierten Tatbeständen zu ziehen versucht worden sind. Die entscheidenden Bauelemente werden dann politische Aktionen. Wer dieser Absicht zustimmt, gibt damit zwangsläufig das gesamte logische, von Liefmann-Keil[7] erarbeitete Instrumentarium auf, das in der Forderung gemündet hat, sozialpolitische Zielvorstellungen und praktische Forderungen zu unterscheiden. Heute wieder hinter dies wohlbegründete Postulat zurückzugehen, erscheint mir höchst unzweckmäßig. Erstens würde die Vieldeutigkeit des Begriffes Gerechtigkeit in einer pluralistischen Gesellschaft verkannt. Zweitens würde die Grenzlinie zwischen bona fide politischer Ökonomie und rein politischem Verhalten verwischt. Und drittens wäre das, was Neue Soziale Frage genannt wird, als sozialwissenschaftliche Hypothese überhaupt nicht mehr empirisch testbar und schiede als operabler Ansatz zur Überprüfung sozialer Ursache-Wirkungs-Konstellationen von vornherein aus. Übrig bliebe in diesem Fall eine Wertung des Ansatzes als politische Strategie, die innerhalb der Sphäre des Politischen durchaus sinnvolle Funktionen ausüben kann.

2. Die Rolle des Faktors Armut in der Neuen Sozialen Frage

Welche Rolle spielt nun „Armut" (gemeint ist hier ausschließlich durch die Variable Einkommen gekennzeichnete Armut) in der Neuen Sozialen Frage? Die Antwort hängt davon ab, welche Quellen man zu Rate zieht. Das ordnungspolitische Angehen gesellschaftlicher Problemfelder der unterschiedlichsten Art[8] führt offensichtlich keineswegs mit logischer Notwendigkeit zu einer Thematisierung von Armut. Armut ist überhaupt erst in den diversen Schriften Geißlers[9] mit der ordnungspolitischen Grundkonzeption der Neuen Sozialen Frage in Verbindung gebracht worden. Sein Argumentationsmuster geht von einer Unterprivilegierung der Nichtorganisierten und Nichtproduzenten in der modernen Gesellschaftsstruktur aus.

---

[7] E. *Liefmann-Keil*, a.a.O., S. 29 - 33.

[8] Die Aufzählung der Problemfelder, in: *Dettling*, Die Neue Soziale Frage, a.a.O., S. 83/84, enthält das Thema Armut überhaupt nicht. In der gesamten Schrift kommen, wenn ich mich nicht verzählt habe, die Begriffe „Armut" bzw. „arm" nur zweimal, und dann eher beiläufig, vor.

[9] (a) Heiner *Geißler*, „Neue Soziale Frage" — Zahlen, Daten, Fakten, Bundesfachausschuß für Sozialpolitik der CDU, hektographiert, 5. November 1975; (b) Heiner *Geißler*, Die Neue Soziale Frage, Herder Taschenbuch, Freiburg i. Br., 1976; (c) Heiner *Geißler*, Kinderreichtum — Kennzeichen der Armut, Dokumentation, 28. Juni 1976, Rheinland-Pfalz, Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport; (d) Heiner *Geißler*, Armut im Wohlfahrtsstaat, in: Sozialer Fortschritt, Heft 6/1976, S. 123 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Typologisierung von Interessengruppen führt zu einer großen, unorganisierten, latenten Gruppe, in der es jedem einzelnen Gruppenmitglied an Anreiz und Motivation fehlt, seine Bedürfnisse zu artikulieren. Die ständige Benachteiligung dieser Gruppe gegenüber kleineren, gut organisierten, ihre Interessen fördernden Gruppen beschwört bei der latenten Gruppe eine ökonomische Situation herauf, die bis zur — relativen — ökonomischen Insuffizienz reicht. Diese postulierte Entwicklung ist „Neue Armut"[10].

Die als Konfliktlinie zwischen organisierten und nichtorganisierten Interessen definierte soziale Dynamik sagt bereits einiges über die erwartete personelle Zusammensetzung der Systembenachteiligten aus. Da es sich im wesentlichen um die Gruppe der Nichterwerbstätigen handeln muß, dürfte „Neue Armut" am ehesten bei Rentnern auftreten. In den Publikationen zur Neuen Sozialen Frage werden indessen häufig unspezifische Termini wie „Einkommensschwache" oder „sozial Schwache" benutzt. Die schiere Größe des nichterwerbstätigen Bevölkerungsteils in unserer Gesellschaft erfordert nach der Logik der Neuen Sozialen Frage das Vorhandensein eines erheblichen Potentials an „Neuer Armut", deren empirischem Nachweis ein zentraler Stellenwert zukommt. Armut erscheint als ultima ratio der logischen Deduktionskette, und der empirische Nachweis Neuer Armut beweist — nach Geißler[10] — auch die Richtigkeit des Grundansatzes.

Freilich muß in einem so aufgebauten Gedankenschema auch das Umgekehrte gelten. Der empirische Nachweis des Nichtvorhandenseins von Armut bringt die Ausgangshypothese zu Fall. In dieser inversen Schlußfolgerung werden die interpretativen Schwierigkeiten der Argumentation noch deutlicher als in der Ausgangshypothese sichtbar. Die Reduzierung komplexer sozialer Phänomene auf monokausale Tatbestände bietet schlechthin keine geeignete Grundlage zur Erklärung der Realität. So gesehen ist die Neue Soziale Frage eine „Verelendungstheorie" im neuen Gewand, die man für wahr halten kann, ohne ihren Wahrheitsgehalt empirisch überprüfen zu können.

Die gerade formulierte These heißt nun natürlich nicht, daß sich das methodische Vorgehen *im einzelnen* einer Nachprüfung entzöge. Fragen wie: Was ist unter Armut im Wohlfahrtsstaat zu verstehen? Wieviel Mitbürger sind davon betroffen? Und was ist zu tun, um Armut zu beseitigen? haben ja durchaus ein sozialpolitisches Eigengewicht. In diesem übertragenen Sinne, nämlich zur Aktivierung einer zwar sozial*politisch* motivierten, aber primär wissenschaftlich orientierten Diskussion, haben die Publikationen unter der Verantwortlichkeit H. Geißlers unzweifelhaft einen wertvollen Beitrag geliefert. Es kommt also hier

[10] Siehe Fußnote 9 (b), S. 26.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wie auf anderen Gebieten gar nicht so sehr darauf an, was eine Hypothese mit bestenfalls partieller Durchleuchtungskraft bezweckt, sondern was sie letztlich bewirkt.

3. Zur Begriffsbestimmung von Armut

In der Neuauflage einer Armutsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland liegt ein Stück Paradoxie, welches gleichzeitig eine Herausforderung bedeutet. Im modernen sozialwissenschaftlichen Kontext ist Armut ein vieldimensionaler Tatbestand, in den die Dimensionen Einkommen und Vermögen (materielle Armut), Wohnung, Bildung, Gesundheit und Partizipation eingehen. In der öffentlichen Meinung[11] ist Armut nach wie vor mit mangelnder Konsumfähigkeit verbunden: Armut heißt Geldarmut. Armut ist außerdem ein emotionsbeladener und emotionsauslösender, mit Pauperismus-Vorstellungen vergangener Zeiten behafteter Begriff, der sich als Impulsauslöser im politischen Bereich aus ebendiesem Grunde vermeintlich anbietet.

In der Bundesrepublik Deutschland sind die alten fürsorgerechtlichen Bestimmungen 1962 durch das Bundessozialhilfegesetz abgelöst worden. In der Fachdiskussion[12] über die verschiedenen Formen von Sozialhilfefähigkeit und der Ausgestaltung von Sozialhilfe kommt der Begriff Armut überhaupt nicht vor. Eine Besinnung auf diese Tatsachen verdeutlicht, daß der Festlegung eines angemessenen Versorgungsniveaus — eines Standards zur Messung von Armut — eine normative Entscheidung zugrunde liegt. Selbst dann, wenn man aus empirischen Gründen eine Einengung der Vieldimensionalität von Armut auf die Dimension Einkommen vornehmen muß, ist eine Einigung über die Höhe des konventionellen Existenzminimums pro Person, Haushalt oder Familie unvermeidlich.

Derartige normative Entscheidungen können keinen Wahrheitsgehalt im Sinne der Aussage einer positiven Theorie beanspruchen. Sie sind aber auch nicht völlig willkürlich zu treffen[13]. Die Richtigkeit einer Entscheidung, d. h. die Sozialadäquanz eines bestimmten Standards, hängt davon ab, ob bei Berücksichtigung aller erkennbaren Umstände ein Konsens darüber möglich ist. Gesichtspunkte wie Angemessenheit

[11] Indirekt wird dies von jüngst veröffentlichten Umfrageergebnissen bestätigt. Siehe: Commission of the European Communities, The Perception of Poverty in Europe, Brussels, March 1977, S. 43/44.

[12] Siehe hierzu: Vorschläge zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe, herausgegeben vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt, 1976.

[13] Hierzu sei hingewiesen auf: R. D. *Tollison*, Involved Social Analysis, in: J. M. Buchanan and R. D. Tollison (Hrsg.), Theory of Public Choice, Ann Arbor 1972, S. 3 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Finanzierbarkeit sind in den zu berücksichtigenden Umständen eingeschlossen.

Ob der bei den Armutsuntersuchungen der Geißler-Gruppe benutzte Armutsstandard — im folgenden kurz G-Standard genannt — solchen Prüfkriterien standhält, ist offen. Wenig einwenden läßt sich, zumindest grosso modo, gegen die Ermittlung des konsumtiven Grundbedarfs eines Haushaltes (ohne Wohnaufwand), der in Anlehnung an das Eckregelsatzgefüge des Bundessozialhilfegesetzes, einschließlich eines pauschalierten Zuschlags von 25 % als „Einmalige Leistungen" zur laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt, erfolgt.

Problematischer ist die Festlegung eines Wohnstandards. Zurückgegriffen wird hierbei auf extern festgesetzte Mindestwohnflächen pro Bevölkerungseinheit, die monetär mit Preisen in Form der Mietobergrenzen im Sozialen Wohnungsbau bewertet worden sind. Diese Quadratmeterpreise betrugen z. B. im Jahre 1974 3,90 DM, im Jahr 1969 3,05 DM[14]. Die Mietausgaben für einen 2-Personenhaushalt werden danach im Jahre 1974 mit 210,— DM, für einen 4-Personenhaushalt mit 315,— DM angenommen[15]. Als Vergleichsmaßstab stehen hierzu die Ergebnisse der laufenden Wirtschaftsrechnungen des Statistischen Bundesamtes zur Verfügung. Sie sind in Tabelle 1 zusammengestellt. Aus den Zahlen ergibt sich, daß in den G-Standard zur Armutsmessung

Tabelle 1

Durchschnittliche Fläche der gesamten Wohnung, durchschnittliche Monatsmiete je Mieterhaushalt und durchschnittliche Miete je Quadratmeter für Haushaltstypen der laufenden Wirtschaftsrechnungen 1974

Haushaltstyp	Wohnfläche m^2	Mietausgaben DM	Miete pro m^2
I	55,5	148	2,67
II	74,7	219	2,93
III	92,2	324	3,51

Haushaltstyp I: Zwei-Personen-Haushalte von Renten- und Sozialhilfeempfängern mit monatlichem Haushaltsbruttoeinkommen unter 850 DM.

Haushaltstyp II: Vier-Personen-Arbeitnehmer-Haushalte mit Bruttoarbeitseinkommen des Haushaltsvorstandes zwischen 1450 und 2250 DM.

Haushaltstyp III: Vier-Personen-Haushalte von Beamten und Angestellten mit monatlichem Haushaltsbruttoeinkommen zwischen 2900 und 3800 DM.

Quelle: Wirtschaft und Statistik, 1975, Heft 7, S. 443.

[14] Vgl. Basisdaten, Zahlen zur sozioökonomischen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, bearbeitet von Roland *Ermrich*, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn 1974, Tabelle 286, S. 341.

[15] Neue Soziale Frage, Dokumentation, hektographiert, 5. November 1975, S. 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

de facto ein Mietpreisniveau eingegangen ist, welches etwa den durchschnittlichen Mietausgaben der bestverdienenden Arbeitnehmer-Haushaltstypen entspricht.

Einige zusätzliche Anhaltspunkte zur Beurteilung der empirischen Relevanz der angenommenen Mietausgaben bietet die Gegenüberstellung von tatsächlichen und gemäß dem G-Standard berechneten Mieten für das Jahr 1969 und verschiedene Haushaltsgrößenklassen in Tabelle 2.

Tabelle 2

Durchschnittlicher Wohnaufwand deutscher Privathaushalte 1969 unterhalb der Armutsgrenze gemäß G-Standard nach Haushaltsgröße

Haushaltsgröße	tatsächl.	berechnet	Armutsstandard auf der Grundlage von Wohnkosten	
	(a)	(b)	(a)	(b)
1-Person	57	132	231	335
2-Personen	84	165	380	524
3-Personen	99	206	474	663
4-Personen	123	247	581	796
5-Personen	116	274	669	903
6-Personen	125	302	781	1046
7-Personen	133	329	883	1218
$\geq$ 8 Personen	129	357	1045	1429

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der EVS 1969.

Aus den Zahlen in Tabelle 2 geht hervor, daß tatsächliche Mietausgaben der ausgewiesenen Haushaltstpyen erheblich unter den angenommenen Werten liegen und daß die Mietausgaben ab einer Familiengröße von vier praktisch nicht mehr anstiegen. Wie immer man einen derartigen Sachverhalt auch bewerten mag, so ist zumindest klar, daß ein normativer Standard wie der G-Standard bei Großhaushalten zu Verzerrungen der Armutsrelationen führt.

Selbstverständlich ist es ein legitimes sozialpolitisches Ziel, mit einer auf Mehrpersonen-Familien zugeschnittenen Wohnungsbaupolitik eine Änderung der Wohnverhältnisse herbeizuführen. Nur sollte eine solche Zielvorstellung explizit zum Ausdruck kommen. Als Bestandteil eines Armutsstandards führt sie zu einer mißverständlichen Etikettierung von Armut: wo „Einkommensarmut" gesagt und berechnet wird, ist eigentlich „Wohnungsarmut", ein Leben in als unzumutbar erachteten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wohnverhältnissen, gemeint und gewichtet. Und zieht man die beiden Komponenten konsumtiver Grundbedarf und wohnflächenorientierte Mindestmiete zu einer einzigen Ziffer eines einkommensbezogenen Standards zusammen, so wird Einkommensarmut deutlich überschätzt.

4. Empirische Ermittlung von Armutszahlen

Wie bereits an anderer Stelle dargelegt[16], kommt der empirischen Datengrundlage bei der Ermittlung von Armutszahlen entscheidende Bedeutung zu. Die Anforderungen, die heute an Datenbasen gestellt und zumindest zu einem Teil erfüllt werden können, sind wohlspezifiziert[16]. Ähnliches gilt für die immer noch bestehenden Beschränkungen sowie die unvermeidlichen zeitlichen Verzögerungen der Verfügbarkeit von Datenquellen.

Die Alternative zu dem vom SPES-Projekt implementierten Individualdatenkonzept besteht im Rückgriff auf Prognosedaten, wie sie beispielsweise im Einkommensschichtungsmodell des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung[17] vorliegen. Das DIW-Modell ist ein Fortschreibungsmodell auf Gruppenbasis. Sein Vorteil besteht in der Möglichkeit, die Besetzungszahl von Haushalten in oder unterhalb bestimmter Einkommensgrenzen, z. B. der Armutsgrenze des G-Standards, im Zeitverlauf verfolgen zu können. Disaggregierte eigene Berechnungen dazu für die Jahre 1968 bis 1970 sind in Tabelle 3 zusammengestellt. Vergleicht man diese Zahlen mit den Berechnungen Geißlers[18] für 1974, so ergibt sich folgendes Bild:

Jahr	Anteil der Haushalte unter der Armutsgrenze gemäß G-Standard in v. H. aller Haushalte	Anteil der Rentner-Haushalte unter der Armutsgrenze in v. H. aller Rentner-Haushalte
1968	11,0	16,2
1970	9,7	16,2
1974	9,1	14,5

[16] F. *Klanberg*, Armutsstandards und Einkommensstatistik, Sozialer Fortschritt, Heft 6/1977, S. 127 ff; F. *Klanberg*, Verteilungspolitische Strategien zur Überwindung von Armut in der Bundesrepublik Deutschland, WSI-Mitteilungen, Heft 10, 1977, S. 623.

[17] G. *Göseke* und K.-D. Bedau, Verteilung und Schichtung der privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland 1950 bis 1975, DIW-Beiträge zur Strukturforschung, Heft 31, 1974.

[18] H. *Geißler*, Die Neue Soziale Frage, a.a.O., S. 51.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Ergebnis besagt, daß sich der implizit und explizit[19] erhobene Vorwurf, in der Bundesrepublik Deutschland habe sich die Lage der privaten Haushalte und insbesondere der Rentner seit 1969 dramatisch verschlechtert, empirisch nicht rechtfertigen läßt, und zwar auch dann nicht, wenn man sich auf den G-Standard als Armutsstandard einigt und der Berechnung das DIW-Modell zugrundelegt.

Für die Beurteilung der von mit Hilfe des DIW-Modelles ermittelten Armutszahlen ist indessen die inzwischen erfolgte Anpassung[20] der Zellenbesetzung des Modelles an die bereits veröffentlichten Ergebnisse der EVS 1973 von größerer Bedeutung. Nach den revidierten Zahlen sind insbesondere die Anteile der Rentnerhaushalte in den drei untersten Einkommensklassen auf 50 bis 70 % der ursprünglichen Besetzungszahlen geschrumpft. Bei dem Gewicht dieser Haushaltsgruppe in der Armutsbevölkerung (vgl. Tabelle 3) bedeutet dies eine Verminderung der oben für das Jahr 1974 ausgewiesenen Armutszahlen um mindestens ein Viertel des Ausgangswertes.

Eigene Zahlen zur Armutssituation sind, nach verschiedenen sozioökonomischen Kriterien gegliedert, in Tabelle 4 ausgewiesen. Sie beziehen sich auf das Jahr 1969, dem letzten Jahr, für das ein Mikrodatenfile z. Zt. für derartige Untersuchungen zur Verfügung steht. Als Armutsstandards wurden zwei verschiedene Standards benutzt, bei denen jeweils eine haushaltsgrößenspezifische Mindesteinkommensgrenze (einschließlich des jeweiligen Ansatzes zur Festlegung der Wohnkosten) mit den bestehenden Vorschriften des Bundessozialhilfegesetzes über bei einer Antragstellung auf Sozialhilfe außer Ansatz bleibenden Freibeträgen vorhandenen Vermögens kombiniert wurden. Bei der Ermittlung der Armutsbevölkerung gemäß dem um die Dimension Vermögensbesitz erweiterten G-Standard wird also in einem ersten Schritt zunächst die Zahl der Haushalte/Personen unter der von diesem Standard gezogenen Einkommensgrenze ermittelt. In einem zweiten Schritt werden aus den einkommensarmen Haushalten diejenigen ausgesondert, deren Vermögensbesitz die 1969 (und noch heute) gültigen Freibeträge von 1500,— DM für den Haushaltsvorstand und — von Sonderfällen abgesehen — 300,— DM für jedes weitere Haushaltsmitglied überschreitet. Entsprechend wurde für den Sozialhilfestandard (Tabelle 4) verfahren, in dem Wohnkosten in Höhe der tatsächlich gezahlten Miete eingehen.

---

[19] H. *Geißler*, Die Neue Soziale Frage, S. 27 sowie S. 65.

[20] K.-D. *Bedau* und G. *Göseke*, Das Einkommen sozialer Gruppen in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1976, DIW-Wochenbericht 27/77, S. 235.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Zahl der Haushalte unterhalb der Armutsgrenze gemäß Geißler-Standard und DIW-Einkommensschichtung 1968 und 1970

Haushaltsgröße	Armutsgrenze[a] DM/Monat 1968	1970	Haushalte mit Nettoeinkommen unterhalb der Armutsgrenze[b] 1968 in 1 000	in v. H.	1970 in 1 000	in v. H.
Selbständige						
1-Person	295	331	0	0,0	0	0,0
2-Personen	455	516	3	0,6	1	0,1
3-Personen	621	706	7	1,3	3	0,5
4-Personen	766	872	11	2,0	6	1,1
5-Personen	866	987	6	1,6	3	0,8
6-Personen	1011	1154	3	1,4	0	0,0
7 und mehr Personen	1190	1360	2	1,0	0	0,0
Insgesamt			32	1,2	13	0,5
Angestellte						
1-Person	295	331	10	1,3	11	4,5
2-Personen	455	516	50	2,0	37	3,0
3-Personen	621	706	113	8,2	103	7,1
4-Personen	766	872	126	12,1	106	9,7
5-Personen	866	987	50	11,7	40	9,2
6-Personen	1011	1154	15	10,3	11	7,9
7 und mehr Personen	1190	1360	5	6,7	2	2,9
Insgesamt			369	7,3	310	5,9

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeiter							
1-Person	295	331	11	1,6	12	5,6	
2-Personen	455	516	113	7,3	70	4,3	
3-Personen	621	706	244	12,8	185	9,3	
4-Personen	766	872	243	17,5	195	13,4	
5-Personen	866	987	115	17,8	93	14,2	
6-Personen	1011	1154	43	17,3	35	13,9	
7 und mehr Personen	1190	1360	21	14,0	12	8,7	
Insgesamt			790	12,0	602	8,7	
Rentner							
1-Person	295	331	238	7,8	251	7,7	
2-Personen	455	516	686	25,3	725	25,6	
3-Personen	621	706	159	17,1	175	18,3	
4-Personen	766	872	72	19,2	72	18,9	
5-Personen	866	987	24	13,9	19	11,6	
6-Personen	1011	1154	7	10,0	5	6,6	
7 und mehr Personen	1190	1360	3	6,0	2	4,9	
Insgesamt			1 189	16,2	1 249	16,2	

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alle sozialen Stellungen						
1-Person	295	331	259	5,4	274	5,4
2-Personen	455	516	852	14,4	833	13,4
3-Personen	621	706	523	11,0	466	9,4
4-Personen	766	872	452	13,5	379	11,0
5-Personen	866	987	195	12,0	155	9,6
6-Personen	1011	1154	68	4,2	51	7,7
7 und mehr Personen	1190	1360	31	6,5	16	3,7
Alle Haushalte zusammen			2 380	11,0	2 174	9,7

a) Werte des Jahres 1974 umgerechnet mit den Faktoren des Anstiegs der Eckregelsätze bzw. des Anstiegs der Durchschnittsmieten im sozialen Wohnungsbau. Die Faktoren betragen: Eckregelsätze 1968: F = 131/234 = 0,56; 1970: F = 155/234 = 0,60; Mieten 1968: F = 2,99/3,90 = 0,77; 1970: F = 3,12/3,90 = 0,80.

b) Errechnet durch lineare Interpolation innerhalb der jeweiligen Klassengrenzen der DIW-Einkommensklassen. Bei Ein-Personen-Haushalten wurde 1970 die gleiche Verteilungsfunktion innerhalb der untersten Einkommensklasse unterstellt wie in den DIW-Tabellen für das Jahr 1968.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Als wesentliche Ergebnisse der Berechnungen in Tabelle 4 sowie zusätzlicher Berechnungen heben sich folgende Tatbestände ab:

(1) Für das Jahr 1969 liefert der modifizierte G-Standard, angewandt auf das Mikrofile, ein latentes Armutspotential von 4,1 % aller Haushalte. Ohne die Modifizierung des G-Standards durch den Faktor Vermögensbesitz ergibt sich bei Verwendung des G-Standards mit Hilfe derselben Datengrundlage ein Armutsanteil von 5,1 % aller Haushalte. Dies bedeutet, daß rund ein Viertel derjenigen Haushalte, die von nur einkommensbezogenen Standards als arm ausgewiesen werden, bei gesetzestreuer Auslegung der BSHG-Vorschriften zumindest unmittelbar keine Sozialhilfe hätten erhalten können. Dies wiederum stellt einen der möglichen Erklärungsfaktoren dafür dar, warum „verschämte" Armut überhaupt auftritt.

(2) Nach den neuesten Revisionen des Bevölkerungsgerüstes des DIW-Modelles liegen Armutszahlen, die empirisch unter Verwendung des DIW-Schichtungsmodelles einerseits und des Mikrodatenfiles des SPES-Projektes andererseits *bei Verwendung desselben Standards* ermittelt worden sind, in einer vergleichbaren Größenordnung. Unter Berücksichtigung der Revisionen liegt z. B. das Armutspotential auf der Basis des DIW-Modelles 1970 bei etwa 6 % aller Haushalte, auf der Grundlage des Mikrofiles bei 4 - 5 % aller Haushalte (nur einkommensbezogene Armut).

(3) Die Unterschiede in den mit Hilfe der beiden Standards (vgl. Tabelle 4) ermittelten Armutszahlen sind nicht unbeträchtlich. Absolut beträgt die Differenz 1969 mehr als eine halbe Million Haushalte, der Anteilswert steigt beim Übergang vom Sozialhilfestandard auf den G-Standard auf rund das Vierfache. Dies ist zum ganz überwiegenden Teil die Folge unterschiedlicher normativer Annahmen über Höhe und Art der Kosten des Wohnens.

(4) Eine Analyse der sozioökonomischen Inzidenz materieller Armut liefert ein Bild mit scharf umrissenen Konturen. Rund 60 % aller Haushalte unterhalb der Armutsgrenze sind Rentnerhaushalte mit weiblichem Haushaltsvorstand, wovon wiederum rund die Hälfte älter als 70 Jahre ist. Rund zwei Drittel aller Armenhaushalte (Männer und Frauen) sind solche mit Haushaltsvorständen über 65 Jahren. Über drei Viertel aller Armenhaushalte sind entweder Ein- oder Zwei-Personen-Haushalte. Der Anteil der Arbeiterhaushalte unter der Armutsgrenze ist selbst bei Verwendung des G-Standards mit knapp über 1 % verhältnismäßig gering. Armut ist nach den vorliegenden Daten überwiegend ein Problem älterer alleinstehender Frauen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Aufgliederung deutscher Privathaushalte 1969 unterhalb unterschiedlicher Armutsstandards nach Haushaltsgröße sowie Altersklasse und ausgewählter sozialer Stellung des Haushaltsvorstandes

Haushaltsgröße	*Modifizierter G-Standard*		*Sozialhilfe-Standard*	
	Zahl der Haushalte — 1000 —	in v. H. aller Haushalte der Gruppe	Zahl der Haushalte — 1000 —	in v. H. aller Haushalte der Gruppe
1-Person	557	11,6	127	2,6
2-Personen	159	2,6	45	0,8
3-Personen	32	0,8	4	0,1
4-Personen	32	1,0	3	0,1
5-Personen	26	1,8	1	0,0
6-Personen	23	3,9	1	0,0
7-Personen	13	5,3	0	0,0
$\geq$ 8 Personen	12	7,3	1	0,6
Alle Haushalte	853	4,1	183	0,9
Altersklasse des Haushaltsvorstandes				
Bis 25 Jahre	2	0,9	0	0,0
25 bis 34 Jahre	22	0,7	0	0,0
35 bis 44 Jahre	58	1,5	6	0,1
45 bis 54 Jahre	52	1,6	6	0,1
55 bis 59 Jahre	57	2,4	8	0,3
60 bis 64 Jahre	101	4,3	19	0,9
65 bis 70 Jahre	205	9,0	56	2,4
70 Jahre und älter	356	13,3	88	3,3
Soziale Stellung des Haushaltsvorstandes				
Arbeiter	72	1,2	2	0,1
Kleinrentner[a)]	129	23,5	49	8,9
Rentner	96	3,5	10	0,4
Kleinrentnerin[a)]	501	34,9	113	7,9
Rentnerin	13	0,7	3	6,1

a) Gesamtes Transfereinkommen pro Haushalt unter 400 DM/Monat.

Quelle: Eigene Berechnungen — EVS 1969 —.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Angesichts der deutlichen Unterschiede in Umfang und Inzidenz materieller Armut bei Benutzung der beiden hier präsentierten Standards liegt die Frage nahe, wie willkürlich die Grenzziehung zwischen arm und nichtarm an einer bestimmten Scheidelinie ist. Empirisch läßt sich die Frage beantworten, indem man eine Schichtung aller Haushalte nach dem Schichtungsmerkmal Einkommens-/Bedarfs-Verhältnis — in der amerikanischen Literatur häufig „Welfare Ratio" genannt — vornimmt. Man bestimmt die Welfare Ratio, indem man für jeden Einzelhaushalt das Nettoeinkommen (oder ein in anderer Weise abgegrenztes Einkommen) durch den durch einen bestimmten Standard ausgedrückten haushaltsgrößenspezifischen Bedarf (konsumtiver Grundbegriff + Wohnkosten) dividiert. Eine Schichtung nach der resultierenden dimensionslosen Maßzahl zeigt Tabelle 5. Definitionsgemäß fallen darin alle Haushalte mit einer Welfare Ratio < 1 unter die Armutsgrenze.

Am Ergebnis wird deutlich, daß die Benutzung unterschiedlicher Standards nicht nur zu differierenden Zahlen des Umfangs von Einkommensarmut führt, sondern daß sich die Häufigkeitsverteilung über den gesamten Einkommensbereich verschiebt. Beispielsweise weichen die Besetzungszahlen im Bereich der Welfare Ratio zwischen 1.0 und 1.5, in dem sich Haushalte befinden, die man als „verhältnismäßig einkommensschwach" bezeichnen könnte, um ungefähr 100 % voneinander ab. Tabelle 5 zeigt außerdem, wie sich aus Sichtungstabellen nach dem Einkommens-/Bedarfs-Verhältnis Informationen über das Ausmaß von „relativer" Armut gewinnen lassen, ohne daß es der Definition externer Bezugspunkte der Einkommensverteilung bedürfte[21].

Die Verteilung der Anteilswerte einzelner nach der Haushaltsgröße geordneten Haushaltsgruppen an der Bevölkerung unterhalb der gezogenen Armutsgrenze (Tabelle 4) zeigt die für solche Verteilungen typische U-Form: die höchsten Anteile bei Alleinstehenden bzw. Zweipersonen-Haushalten, verschwindend geringe Anteilswerte für mittlere Haushaltsgrößen und ein gewisser Anstieg für Großhaushalte bzw. -familien. Das Gewicht der absoluten Besetzungszahlen der einzelnen Gruppen zeigt jedoch, daß diese These vom „Kinderreichtum als Kennzeichen der Armut" in den vorliegenden Daten keine übermäßig starke Stütze findet.

---

[21] Üblicherweise wird „relative" Armut anders definiert. Vgl. dazu etwa: W. *Glatzer* und H.-J. *Krupp*, Soziale Indikatoren des Einkommens und seiner Verteilung für die Bundesrepublik Deutschland, in: Zapf, W. (Hrsg.), Soziale Indikatoren. Konzepte und Forschungsansätze III, Campus Verlag, Frankfurt 1975, S. 216 - 223.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5

Schichtung deutscher Privathaushalte 1969 nach dem Einkommens-/ Bedarfs-Verhältnis gemäß unterschiedlicher Bedarfsstandards

Welfare Ratio von ... bis	Haushalte in v. H. aller Haushalte	
	S-Standard[a)]	G-Standard[a)]
0 — 0,75	0,2	1,3
0,75 — 1,00	0,9	3,8
1,00 — 1,25	3,1	6,8
1,25 — 1,50	5,5	10,7
1,50 — 2,00	19,0	24,2
2,00 — 2,50	22,0	18,9
2,50 — 3,00	17,8	12,8
3,00 — 4,00	19,6	12,7
Größer 4,00	11,8	8,8
Armutsanteil	1,1	5,1
Zahl der Haushalte unterhalb der Armutsgrenze — 1000 —	237	1050
Zahl der Personen unterhalb der Armutsgrenze	370	1929

a) Jeweils nur auf die Dimension Einkommen bezogen, d. h. ohne Berücksichtigung von Vermögensbesitz.

Quelle: Eigene Berechnungen — EVS 1969 —.

Denkbar wäre allerdings eine Strukturverschiebung im Zeitverlauf. Eine gewisse Nachprüfmöglichkeit dieser These bieten die Zahlen der amtlichen Sozialhilfestatistik. Vergleicht man den hier besonders interessierenden Zeitraum von 1970 bis 1975 (vgl. Tabelle 6), so ist in der Tat eine leichte Verschiebung der relativen Gewichte der einzelnen Haushaltstypen eingetreten. Die Gruppe der Einpersonenhaushalte, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen, hat von 1970 bis 1975 von 69 % auf 63 % aller hilfeempfangenden Haushalte abgenommen. Unter ihnen stellen die alleinstehenden Frauen nach wie vor das bei weitem größte Kontingent. Der Anteil der Sozialhilfeempfänger unter den über 60jährigen Frauen war 1975 fast doppelt so groß wie unter den gleichaltrigen Männern[22]. Der Anteil der sozial-

[22] Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2, S. 11, 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 6

Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Anstalten nach Haushaltstypen

Typ des Haushaltes bzw. Haushaltsteils	Haushalte bzw. Haushaltsteile 1970		1975	
	— 1 000 —	v. H.	— 1 000 —	v. H.
Einzeln nachgewiesene Haushaltsvorstände				
— männlich	40	9,4	84	13,2
— weiblich	198	46,7	238	37,6
Sonstige einzeln nachgewiesene Hilfeempfänger				
— männlich	19	4,5	32	5,1
— weiblich	34	8,0	47	7,4
Ehepaare				
— ohne Kinder	41	9,7	52	8,2
— mit 1 Kind	5	1,2	14	2,2
— mit 2 Kindern	4	0,9	13	2,0
— mit 3 u. mehr Kindern	8	1,9	20	3,2
Elternteile				
— mit 1 Kind	18	4,2	38	6,0
— mit 2 Kindern	19	4,5	36	5,7
— mit 3 u. mehr Kindern	21	5,0	32	5,0
Einzeln nachgewiesene Ehegatten mit Kindern			3	0,5
Sonstige Haushalte				
— mit 2 Personen	17	4,0	15	2,4
— mit 3 u. mehr Pers.			10	1,6
Insgesamt	424	100,0	633	100,0
Zahl der Hilfeempfänger	698		1134	
darunter am Jahresende	582		852	

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie K, Reihe 1, Sozialhilfe 1971, S. 14; Fachserie 13, Reihe 2, Sozialhilfe 1975, S. 11.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hilfeempfangenden Ehepaare mit Kindern hat von 1970 bis 1975 von 4,0 % auf 7,4 % aller hilfeempfangenden Haushalte zugenommen; der entsprechende Anteil der Elternteil mit Kindern stieg von 13,7 auf 16,7 %.

Es besteht Anlaß, die Gründe dieser Strukturverschiebung sehr sorgfältig zu analysieren. Als mögliche Erklärungsfaktoren sind sowohl institutionelle Gründe, d. h. die mit der dritten Novellierung des Bundessozialhilfegesetzes eingetretenen Leistungsverbesserungen als auch konjunkturelle Faktoren ins Auge zu fassen. Ein gewisser Abbau psychologischer Barrieren gegenüber der Inanspruchnahme von Sozialhilfe, das sogenannte Problem der verschämten Armut, mag, zumindest in Großstädten, hinzugekommen sein. Aussagen darüber sind aus der Sozialhilfestatistik nicht ableitbar. Alle verfügbaren Quellen und Argumente sprechen deshalb dafür, der These vom Kinderreichtum als armutsauslösendem Faktor mit Zurückhaltung zu begegnen. Eine solche zurückhaltende Einschätzung wird durch die Ergebnisse der bereits erwähnten Umfrage der Europäischen Kommission zur Armutsperzeption vom Mai/Juni 1976 nachdrücklich bestätigt. Unter den dort angegebenen individuellen Ursachen für Armut in neun europäischen Ländern spielt Kinderreichtum in der Bundesrepublik Deutschland — etwa im Gegensatz zu Italien und Großbritannien — die bei weitem kleinste Rolle[23].

5. Armut und ordnungspolitische Alternativen

Das augenscheinlich wichtigste Ergebnis dieser Studie besteht darin, daß die These vom „Millionenheer einer neuen Armut"[24] erheblich zu relativieren ist. Zwar gibt es am unteren Ende der Einkommensverteilung einen Kreis von Mitbürgern, die auf den Bezug von Sozialhilfe verzichten, obwohl sie bedürftig sind und Ansprüche geltend machen könnten. Hier kann man von Armut sprechen, wenn man sich über die begrenzte Aussagefähigkeit eines nur am Einkommen ausgerichteten Standards — und auch das nur in einer Quasi-Momentaufnahme — im klaren ist. Doch macht es einen Unterschied, wie groß das latente Armutspotential ist. Es ist nicht gleichgültig, ob 1 % oder 10 % der Bevölkerung in ihm zu finden sind, und es ist keineswegs müßig, Zuverlässigkeit und Plausibilität der diskutierten Größenordnungen genau zu prüfen. Zehn Prozent der Bevölkerung unter einem konventionellen Existenzminimum wäre eine Größenordnung von Ar-

[23] Commission of the European Communities: The perception of poverty in Europe, a.a.O., Table 28, p. 70.

[24] H. *Geißler* im Bergedorfer Gesprächskreis zu Fragen der freien industriellen Gesellschaft, Protokoll Nr. 54, 1976, S. 30.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mut, die eine moderne Industriegesellschaft vom Typ der Bundesrepublik kaum ohne dauernden sozialen und politischen Schaden überstehen würde. Ein oder zwei Prozent ist hingegen ein Anteil, der gewissermaßen ein „spillover" des in der Sozialhilfestatistik zum Ausdruck kommenden Bedürftigkeitsspektrums der Bevölkerung darstellt.

An diesem Punkt muß nun zunächst dafür gesorgt werden, daß die aus systemimmanenten Schwächen der geltenden Altersversicherung für Frauen herrührenden Bedürftigkeitsinseln verschwinden, zumal sie ja mindestens zu einem Teil aus Versäumnissen der Vergangenheit herrühren. Man kann sich ferner voll und ganz von der ethischen Maxime leiten lassen: schon ein einziger Armer ist inhuman. Aber selbst dann bliebe es zweifelhaft, ob man Armut, so wie sie statistisch gemessen wird, völlig zum Verschwinden bringen könnte. Wir wissen aus anderen Untersuchungen[25], daß die sogenannte Armutslücke, d. h. die Differenz zwischen Armutsgrenze und Nettoeinkommen, beim Großteil der Armutsbevölkerung kaum mehr als 10 % des Nettoeinkommens ausmacht. Wir wissen ebenso, daß der Inanspruchnahme von Sozialhilfe schwerwiegende Informationsmängel entgegenstehen, die beseitigt werden müssen. Ebenso hat aber ein demokratischer Staat die Pflicht, die Meinung derer zu respektieren, die es vorziehen, mit einem Einkommen 10 % unter Armutsstandards auszukommen bzw. jenes Einkommen im Zuge der Nachbarschaftshilfe aufzubessern. Auch eine prophylaktische Sozialpolitik stößt auf Grenzen, welche sie in ihrem eigenen Interesse des Strebens nach Erfolg nicht überschreiten darf.

Was nun Armutsstandards betrifft, so kann man die Meinung vertreten, das am Eckregelsatzgefüge der Sozialhilfe ausgerichtete Sozialhilfeniveau sei zu niedrig, meinethalben ein „Askeseniveau"[26]. Konsequentermaßen müßten dann die Beträge für den konsumtiven Grundbedarf in einem normativen Armutsstandard erhöht werden. Hierbei würde man sehr bald vor der Frage stehen, ob und inwieweit man einen der tragenden Grundsätze des geltenden Sozialhilferechts über Bord werfen wollte, der darin besteht, Sozialhilfeempfänger finanziell nicht besser zu stellen als Arbeitnehmer unterer Lohngruppen. Eine Entscheidung darüber wäre einer der Punkte, an dem ordnungspolitische Einordnung und Konsensfähigkeit der normativen Annahmen eines Armutsstandards klar zu orten wären.

---

[25] F. *Klanberg*, Materielle Armut in Perspektive, in: H.-J. Krupp und W. Glatzer (Hrsg.), Umverteilung im Sozialstaat, Campus-Verlag, Frankfurt am Main 1978, Tabelle 4.

[26] H. *Geißler*, Bergedorfer Gesprächskreis, a.a.O., S. 52.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Stattdessen wird nun aber im G-Standard mit Wohnkosten operiert, die, wie in den vorhergehenden Abschnitten ausgeführt, sogar die durchschnittlichen Ausgaben der Bevölkerung insgesamt übersteigen. Auch hier muß man ordnungspolitisch Stellung beziehen. Entweder man entscheidet sich für eine Norm der Wohnverhältnisse, die bei einer großen Zahl älterer Mitbürger[27] zu einer interpersonalen Normabweichung nach unten führt. Postuliert man entsprechende Ausgleichsbeträge als staatliche Transfers, so erhöht sich die Zahl derjenigen, deren Einkommen den Betrag der aufsummierten Transfers unterschreitet. Das latente Armutspotential wächst an.

Oder aber man hält die Auswirkungen jener Politik, insbesondere den damit implizierten Eingriff in bestehende Wohnverhältnisse älterer Mitbürger und die eventuelle Zerstörung organisch gewachsener Strukturen, für schädlicher als den Nutzen des anvisierten Haupzieles. Dann wäre es besser, den Standard der ersten Lösung aufzugeben und beispielsweise zur Praxis der Sozialhilfegewährung zurückzukehren. Dies aber wiederum hat die Konsequenz, daß das latente Armutspotential so klein ist, daß es als Beweis der Geißlerschen Interpretation der Neuen Sozialen Frage nicht taugt.

Entscheidet man sich indessen für die erste Lösung, so müßte ja ein Weg gefunden werden, der verhindert, daß aufgrund einer Unterversorgung im Wohnbereich gezahlte Transfers von den Empfängern getreu der Devise „Just send the money, don't bother me with advice" für andere Konsumzwecke ausgegeben werden. Eine derart ausgerichtete Sozialpolitik würde sich allerdings auf schwankenden Boden begeben, auf ein Terrain nämlich, wo es schwierig wird, die Stelle auszuloten, an der soziales Engagement sich als betreuerische Herrschsucht entpuppt und vorausschauende Sozialpolitik autoritäre Züge annimmt.

Alles zusammengenommen will es mir scheinen, als sei das Konstrukt „Neue Armut" als empirisches Beweiselement innerhalb der ordnungspolitischen Zielvorstellungen der Neuen Sozialen Frage höchst ungeeignet. Die deutsche Armutszene ist in Ursachen und anzuwendender Therapie zwar kompliziert, doch sie ist erfaßbar. Die Neue Soziale Frage indes hat sie nur in einer ganz bestimmten Art und Weise benutzt, in einem Sinne dazu, dessen politische Verwertbarkeit überaus fraglich ist. In dem Maße nämlich, in dem die Armutsfrage zum zentralen Baustein der Neuen Sozialen Frage gemacht wird, wird

[27] Nahezu 40 % aller Haushalte mit Haushaltsvorständen von 65 Jahren und mehr lebte 1972 in Gebäuden, die vor 1918 errichtet wurden; in von 1918 bis 1948 errichteten Gebäuden lebten weitere 20 %. Siehe: Statistisches Bundesamt, Die Lebensverhältnisse älterer Menschen 1977, S. 36.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Ziel-Mittel-Relation einer in die Marktwirtschaft eingebetteten Sozialpolitik umgekehrt[28]. Und unbezweifelbar geht die ordnungspolitische Eindeutigkeit des Ziels in einem solchen Prozeß verloren.

Janusköpfigkeit in Grundsatzfragen ist indessen für politische Parteien aller bisherigen Erfahrung zufolge nicht das probateste Mittel, längerfristig Identitätskrisen vermeiden zu helfen. „Neue Armut" mag empirisch ausgestanden sein; konzeptionell sind die Langzeitwirkungen noch offen.

[28] Dieser Aspekt kann im Rahmen dieses Aufsatzes nicht weiter vertieft werden. Ich verweise dazu auf Ausführungen von: F. A. *Hayek*, Law, Legislation and Liberty, Volume 2, The Mirage of Social Justice, The University of Chicago Press, Kapitel 9, insbesondere S. 66/67.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bevölkerungs- und familienpolitische Aspekte der sozialen Frage in entwickelten Industriegesellschaften

Von *Max Wingen*, Bonn/Bochum

1. Veränderte Problemlagen im Kontext einer „Neuen Sozialen Frage"?

Der weitere gesellschaftliche Wandel in den hochentwickelten Industriegesellschaften bringt veränderte und teils neuartige soziale Probleme mit sich. In der Veröffentlichung der Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik über soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft (Augsburg 1976) heben die Herausgeber unter den Merkmalen einer veränderten Diskussion über sozialpolitische Probleme hervor, daß sich auch die Probleme selbst gewandelt haben, „die es im Rahmen der sozialen Frage zu lösen gilt"[1]; unter den neu in den Vordergrund gerückten Problemen werden dabei nicht zuletzt Geburtenrückgang und Bevölkerungsprozeß genannt.

Neue soziale Fragestellungen können sich dabei auch unmittelbar aus der Art und dem Erfolg der vorausgegangenen sozialpolitischen Bemühungen herleiten[2]. Auch herkömmliche soziale Konfliktfelder verlagern sich zwar nicht völlig, aber verschieben sich doch mehr oder minder, so daß neue, bisher kaum oder gar nicht — oder doch nur in schichtspezfischer Begrenzung — aufgetretene soziale Konflikte mit in den Vordergrund rücken. Für die Sozialpolitik ergeben sich aus alle dem veränderte Aufgabenstellungen, wie etwa auch die spätestens seit H. Achinger's Schrift über „Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik" nicht mehr abgerissene Diskussion um eine Horizonterweiterung der herkömmlichen Sozialpolitik verdeutlicht.

Es fehlt nun nicht an Versuchen, diese Entwicklung theoretisch und praktisch zu verarbeiten. Dies führt sicherlich auch zu *Wandlungen in der sozialpolitischen Betrachtungsweise*. So betonte Chr. Watrin[3] in

---

[1] B. *Külp* und H.-D. *Haas* (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Schr. d. Vereins f. Socialpolitik, Bd. 92, Berlin - München 1977, Vorwort.

[2] W. *Fischer*, Der Wandel der sozialen Frage in den fortgeschrittenen Industriegesellschaften, in: Soziale Probleme . . ., a.a.O., S. 55.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

seinem breit angelegten Grundsatzreferat über ordnungspolitische Aspekte des Sozialstaates, daß in dem Maße, wie sich die Sozialpolitik von ihren historischen Themen abwende und sich zu einer allgemeinen, fast die gesamte Bevölkerung umfassenden Politik wandle, sich auch eine andere Betrachtungsweise ihrer Grundprobleme empfehle.

Die folgenden Überlegungen konzentrieren sich auf einige bisher wohl noch unterschätzte Probleme, die sich in jüngster Zeit speziell im Hinblick auf den *Bevölkerungsprozeß* und die *Situation der Familien* (als der wohl wichtigsten Träger gesellschaftlicher Reproduktion) deutlicher herausbilden und die Sozialpolitik, sich mehr und mehr zu einer strukturgestaltenden Gesellschaftspolitik ausweitend, zu entsprechenden Strategien der Problemlösung herausfordern. Die Aufgabe der Sozialpolitik als wissenschaftlicher Disziplin besteht in diesem Zusammenhang nicht nur darin, eine schärfere Definition derartiger Probleme zu geben; in Ablehnung eines rein „dezisionistischen" Modells von sozialwissenschaftlicher Politikberatung und stattdessen in Orientierung an einem mehr „pragmatischen" Modell kann eine weiterreichende Aufgabe gerade auch darin gesehen werden, Beiträge zu liefern nicht nur zur rein instrumentellen Seite der Problembewältigung auf bestimmte „von außen" vorgegebene Zielsetzungen hin, sondern auch zur Zielbestimmung selbst.

In dem Maße, in dem sich nun neue Fragestellungen — etwa im Bereich von Familie und Bevölkerung — ergeben, erscheint es wichtig, daß die Bemühungen um eine gedankliche Durchdringung dieser Fragen von problemangemessenen Kategorien und Denkschemata ausgehen. Dies kann unter Umständen dazu führen, den Bezugsrahmen zur Verortung sozialer Probleme weiter zu entwickeln, wenn sich nämlich die überkommenen Koordinatensysteme nicht mehr in jeder Hinsicht als ausreichend für die Problemlösung erweisen. Insofern liegt es nahe, auch jene Denkansätze und Überlegungen mit in den Blick zu nehmen, die in jüngster Zeit unter dem Stichwort einer *„Neuen Sozialen Frage"* in die sozialpolitische Diskussion eingeführt worden sind, und zwar zunächst mehr noch im Raum der praktischen Politik denn in der wissenschaftlichen Befassung mit der Sozialpolitik. Wird hier doch förmlich der Anspruch erhoben, einen neuen Bezugsrahmen für die Definition sozialer Probleme zu liefern. Dabei wird verschiedentlich ausdrücklich auf die insbesondere von Th. S. Kuhn[4] entwickelte These zurückgegriffen, wirkliche Fortschritte in Wissenschaft wie Politik vollzögen sich in der Regel nicht durch graduelle und punktuelle Veränderungen herkömmlicher Theorien, sondern gerade dadurch, daß

[3] Ordnungspolitische Aspekte des Sozialstaates, in: Soziale Probleme ..., a.a.O., S. 971.

[4] Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, Frankfurt/M. 1967.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diese durch ganz neue Bezugsrahmen abgelöst würden. Th. S. Kuhn hat die Erwartung ausgesprochen, daß auf diese Weise alte und neue Probleme in einem veränderten Licht erscheinen, dabei unter Umständen eine verbesserte, problemangemessenere Fragestellung erreicht werde und damit letztendlich auch der Blick frei werde für (bisherige Gleise verlassende) weiterführende Lösungsstrategien. Bei einer Berufung auf diese im Verbundfeld von Wissenschaftstheorie, -geschichte und -soziologie entwickelte These bei der Auseinandersetzung mit alten oder/und neuen sozialen Fragen bleibt freilich daran zu erinnern, daß der Autor, der ursprünglich von der Physik herkommt und zur Wissenschaftsgeschichte überwechselte, seine Sicht sehr betont im Blick auf naturwissenschaftliche Disziplinen formuliert hat, was bei einer Übertragung auf die wissenschaftliche Befassung mit sozialen Beziehungen und Prozessen und der gesellschaftlichen Entwicklung bedacht werden sollte.

Es kann im folgenden nun nicht darum gehen, das Konzept einer „Neuen Sozialen Frage" im einzelnen nachzuzeichnen, noch kann und soll andererseits die Kritik aufgearbeitet werden, die dieser Denkansatz verschiedentlich gefunden hat. In der hier gewählten eingegrenzten *bevölkerungs- und familienpolitischen Blickrichtung* soll lediglich danach gefragt werden, ob sich in diesem Konzept charakteristische Merkmale ausmachen lassen, die geeignet erscheinen, zu einem vertiefteren Problemverständnis im Bereich von Bevölkerung und Familie zu gelangen und gegebenenfalls auch Gesichtspunkte für eine Strategie der Problemlösung beizusteuern. Man wird die neue soziale Problematik in den hochentwickelten Industriegesellschaften zum Teil sogar weiter gefaßt sehen können als Vertreter der „Neuen Sozialen Frage" selbst dies tuen, und zwar gerade im Blick auf den Bevölkerungsprozeß. Dennoch erweist es sich als fruchtbar, auf Perspektiven zurückzugreifen, wie sie im Umfeld der „Neuen Sozialen Frage" diskutiert werden.

Zum besseren Verständnis der mehrfach sich aufdrängenden Bezugnahme auf derartige Persepktiven erscheint es daher zweckmäßig, *vor* der Ausfaltung einzelner bevölkerungs- und familienpolitischer Problemfelder in aller Kürze die besonders wichtig erscheinenden charakteristischen Züge dieses Konzepts zusammenzufassen. Dabei muß darauf verzichtet werden zu verdeutlichen, in wie weit hier auch Aspekte und Anforderungen an moderne Sozialpolitik postuliert werden, die ebenso *außerhalb* des engeren Umfeldes einer „Neuen Sozialen Frage" mehr und mehr unterstrichen werden (z. B. ganz deutlich hinsichtlich der Wirkungsanalysen sozialpolitischer Maßnahmen).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Zum Selbstverständnis der „Neuen Sozialen Frage"

Nach den Interpretationen seiner Vertreter ist das Konzept der „Neuen Sozialen Frage" sowohl analytischer wie auch politisch-normativer Natur. In analytischer Hinsicht impliziere die „Neue Soziale Frage" eine zweifache These[5]:

(1) Die traditionelle deutsche Sozialpolitik war, so wird argumentiert, alles in allem erfolgreich; das gelte insbesondere für die Regelung (und damit Entschärfung) des industriellen Konflikts (Tarifautonomie!) sowie für den Ausbau des Systems der sozialen Sicherung.

(2) Gerade dieser Erfolg aber werfe neue Probleme auf, und dies in zweifacher Hinsicht: Die bisherige Sozialpolitik sei partiell in dem Sinne geblieben, daß sie sich auf die überkommenen Konfliktlinien und Problemlagen der Gesellschaft bezogen habe; die Institutionalisierung des industriellen Konflikts und die aus ihm entstandene Sozialpolitik habe dabei gerade die tariffähigen Interessen und die Produzenteninteressen privilegiert. Zum anderen stoße dieser partielle Erfolg inzwischen an seine Grenzen; das bisher erreichte Maß an sozialer Sicherheit lasse sich mit den bisherigen Einstellungs- und Verfahrensmustern nicht mehr dauerhaft sichern.

Charakteristisch ist für dieses Konzept sodann der Hinweis auf das Fehlen einer Ordnungstheorie und -politik des sozialen Bereichs. Angesichts dieses „strukturellen Defizits" wird für eine Reformstrategie plädiert, die die Probleme des modernen Sozialstaates primär als Ordnungs- und Steuerungsprobleme in den Griff zu bekommen sucht. Der Ansatz der „Neuen Sozialen Frage" versteht sich damit betont als *ein* Versuch einer Neuorientierung herkömmlicher sozialpolitischer Betrachtung mit dem recht anspruchsvollen Ziel, eine Neubesinnung auf die heute vorrangigen sozialen Aufgaben zu ermöglichen[6] und einen *neuen Bezugsrahmen* für die gegenwärtigen gesellschaftlichen Probleme zu gewinnen als eine Voraussetzung ihrer praktisch-politischen Bewältigung. So führt etwa W. Dettling in einem Plädoyer für eine neue Philosophie der Sozialpolitik aus: „Die „Neue Soziale Frage" steht für einen neuen Bezugsrahmen in der Sozial- und Gesellschaftspolitik. Sie schlägt vor, auf eine andere, neue Weise über alte (und neue!) Themen nachzudenken. Sie problematisiert das im politischen Handeln implizierte, wenn auch weitgehend „unbewußte" theoretische Vorverständnis, in dessen Lichtkreis nur alte Lösungen und punktuelle

[5] Vgl. W. *Dettling*, Die Neue Soziale Frage (Ein neuer Bezugsrahmen für die Sozialpolitik), in: Die neue Ordnung, H. 4/1977, S. 241 ff.

[6] Siehe insbes. H. *Geißler*, Die Neue Soziale Frage (Analysen und Dokumente), Freiburg 1976. — Ferner: W. *Dettling* u. a., Die Neue Soziale Frage und die Zukunft der Demokratie, Bonn 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Korrekturen in den Blick kommen, die sich jedoch im politischen Tagesgeschäft immer mehr als unzureichend erweisen[7]."

Der neue Bezugsrahmen der Sozialpolitik, der in dem Konzept der Neuen Sozialen Frage auf einen kurzen Nenner gebracht werden soll, ist danach durch *folgende Merkmale* gekennzeichnet:

— ein vertragstheoretisches Verständnis von Sozialpolitik, wonach — in Übertragung eines demokratischen Grundgedankens auf die Sozialpolitik — z. B. soziale Sicherung als gemeinsame Leistung der Versicherten verstanden wird, dagegen nicht nur als Leistung des Staates;

— die Einführung qualitativer Kriterien für die Beurteilung der Sozialpolitik mit der Folge, daß der Erfolg einer solchen Politik nicht nach der Höhe der ausgegebenen Geldbeträge, sondern nach der erzielten Wirkung zu beurteilen ist; wie aus der 1975 vorgelegten „Dokumentation" zu entnehmen ist, sollen durch die Erhöhung der Wirksamkeit der sozialpolitischen Mittel gerade auch finanzielle Spielräume geschaffen werden;

— ein Abrücken von einer zweifachen, als problematisch empfundenen Fixierung auf falsche Konzepte,nämlich

(a) einmal von der Fixierung auf den „durchschnittlichen" Empfänger von Sozialleistungen; demgegenüber sollten soziale Leistungen gezielter den wirklich Hilfsbedürftigen zukommen, so daß nicht nur eine wirksamere, sondern auch gerechtere Verwendung der finanziellen Ressourcen erreicht werde. In diesem Sinne wird es z. B. in der „Dokumentation" von 1975 als Ziel der an der Neuen Sozialen Frage orientierten Sozialpolitik bezeichnet, bei der Auswahl des Empfängerkreises von Leistungen mehr als bisher die Gesichtspunkte von Gerechtigkeit und Solidarität anzuwenden.

(b) zum anderen von der Fixierung auf einen konstatierten Dualismus Staat/Individuum, eine Fixierung, die vielfach habe übersehen lassen, daß nicht alle gesellschaftlichen Aufgaben *staatliche* sein müssen. Demgegenüber sollte versucht werden, (wieder) verstärkt die Befriedigung sozialer Bedürfnisse in dem intermediären Raum zwischen Staat und einzelnem zu ermöglichen, nämlich durch freie Träger, Verbände bis hin zu — in familienpolitischer Sicht nicht unwichtig — nachbarschaftlichen Diensten.

— schließlich ein betontes Bekenntnis zu einer *„Ordnungspolitik des sozialen Bereichs"*, die die Steuerungsprobleme des modernen Sozialstaats durch eine institutionelle Rahmen- und Verfahrensordnung zu lösen sucht. Durch eine solche Ordnung soll die „List des Marktes"

[7] Hierzu und zum Folgenden W. *Dettling*, Die Neue Soziale Frage (Ein neuer Bezugsrahmen für die Sozialpolitik), a.a.O., S. 241.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch im sozialen Bereich zur Wirkung gebracht werden durch eine Ordnung, in der die Verfolgung des Eigeninteresses der Individuen an die Erfüllung eines sozialen Zweckes gebunden ist, d. h. in der die Rahmenbedingungen so gesetzt sind, daß der Einzelne seine „eigennützigen" Interessen nur dann verfolgen kann, wenn er — wenn auch ungewollt — eine Leistung für die Gesamtheit erbringt (oder letzterer doch wenigstens keinen Schaden zufügt!). Eine solche institutionelle Rahmen- und Verfahrensordnung auch für den sozialen Bereich soll staatliche Zwangseinwirkungen auf das individuelle Verhalten erübrigen, andererseits davor bewahren, allein auf Verhaltensappelle zu vertrauen.

Gerade dieser letztere Gesichtspunkt im Selbstverständnis des Konzepts der Neuen Sozialen Frage macht deutlich, daß es wesentlich darum geht, für den „sozialen Bereich" eine Entsprechung zu dem zu schaffen, was die marktwirtschaftliche Ordnung speziell für das Wirtschaftsleben bedeutet. Ausgehend von der Einsicht in ein *strukturelles Defizit,* nämlich das Fehlen einer Ordnungspolitik (und -theorie) des sozialen Lebens, wird auf eine Überwindung der gegenwärtigen „Unordnung des Sozialstaates" plädiert. Bedenkt man, daß das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft über ein reines Wirtschaftsprogramm hinaus sich im Anspruch ausdrücklich als einen umfassenden gesellschaftspolitischen Ordnungsentwurf versteht (mit einem fast alle Bereiche der Politik umfassenden Geltungsanspruch), so wird im Grunde einsichtig, daß die Neue Soziale Frage auch als Ausdruck des Bemühens gesehen werden kann, diesen Ordnungsentwurf der Sozialen Marktwirtschaft in betonter Blickrichtung auf gesellschaftliche Zusammenhänge hin auszubauen und in die praktische Politik zu überführen. Der Sozialen Marktwirtschaft zweiter Teil wurde schon vor Jahren als politische Gestaltungsaufgabe ausgerufen; wer diesen zweiten Teil weitgehend unvollendet sieht, mag das Konzept der Neuen Sozialen Frage als neuen Anlauf auffassen, die Ordnungsidee der Sozialen Marktwirtschaft zu einem Gesellschaftsmodell weiter zu entwickeln, das von der umfassenden Fragestellung nach einer gerechten (als einer freien) Gesellschaft her an einer Theorie und Politik des Sozialstaates, des Marktes und auch der Verbände orientiert ist, die die Eindimensionalität anderer Gesellschaftsmodelle vermeiden und — nicht zuletzt aus diesem Grund — theoretisch den gesellschaftlichen Veränderungen und normativ den Werten und Wünschen der betroffenen Menschen angemessener sein möchten[8]. Auch wer in der Neuen Sozialen Frage keinen völlig neuen Bezugsrahmen für die Sozialpolitik sieht (sondern darin eher die Reste der „alten" sozialen Frage zu erkennen glaubt), wird prinzipiell den Versuch einer zeitgemäßeren Neu-

[8] Ebd., S. 253.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bestimmung sozialpolitischer Probleme begrüßen können, sofern damit relevante Aspekte bezeichnet werden, unter denen sich gewandelte gesellschaftliche Fragestellungen besser verstehen lassen.

3. Neuere Probleme im Bereich von Bevölkerung und Familie

3.1. Soziale Probleme des Bevölkerungsprozesses

Die hochentwickelten Industriegesellschaften Westeuropas sehen sich seit einigen Jahren vor bis dahin in dieser Form kaum erwartete *demographische Umbrüche* gestellt: Der noch in den sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre mehr oder minder deutliche Prozeß eines mäßigen Bevölkerungswachstums ist binnen weniger Jahre in einzelnen Ländern, so in der Bundesrepublik Deutschland, aber auch in Luxemburg, Österreich, Großbritannien sowie offenbar unmittelbar bevorstehend in Belgien bereits in einen Rückgang der sog. natürlichen Bevölkerungsbewegung umgeschlagen. Weitere Länder nähern sich zumindest unverkennbar der Situation einer Bevölkerungsstagnation und müssen damit rechnen, daß dies nur eine Übergangsphase zum Prozeß einer *rückläufigen* Bevölkerungsentwicklung darstellt.

Entscheidend für diese demographischen Wandlungen ist die Geburtenhäufigkeit und hier wiederum der Einfluß der sog. nichtdemographischen Faktoren, d. h. des veränderten generativen Verhaltens, das durch einen starken Rückgang der Kinderzahlen in den Ehen gekennzeichnet ist. In der Bundesrepublik hat sich die Zahl der Geburten ab der zweiten Hälfte der sechziger Jahre bis zur Gegenwart glatt halbiert; die Nettoreproduktionsrate (NRR) liegt in der deutschen Bevölkerung bei 0,65 (1977), also um ein Drittel unterhalb des Niveaus, das *langfristig* für eine Bestandserhaltung der Bevölkerung erforderlich wäre.

Auf eine begriffliche Formel gebracht, liegt die Neuartigkeit der Fragestellung darin, daß wir uns keineswegs mehr sicher sind, ob mit dem bekannten Schema des „demographischen Übergangs", das im Modell in einen neuen Gleichgewichtszustand einmündet, die zukünftige Entwicklung wirklich erfaßt wird. Vieles spricht dafür, daß sich für die westeuropäischen entwickelten Industriegesellschaften hier ganz neue Entwicklungsphasen abzeichnen, die mit dem Schema des demographischen Übergangs nicht ausreichend erfaßt werden. Daraus ergibt sich eine ausgesprochene Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung. Nicht befriedigen kann in dieser Situation ein Vertrauen auf eine „innere Harmonie" in der demographischen Entwicklung, die gleichsam automatisch auf eine Ausgleichssituation hinführen werde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Geburten- und Sterblichkeitsentwicklung (auf 1000 Einwohner) in ausgewählten europäischen Ländern

Land / Jahr	Belgien			Bundesrep. Deutschl.			Dänemark			Frankreich			Großbritannien			Irland		
	Lebendgeb.	Gestorbene	Überschuß der Geb. (+) bzw. Gest. (−)	Lebendgeb.	Gestorbene	Überschuß der Geb. (+) bzw. Gest. (−)	Lebendgeb.	Gestorbene	Überschuß der Geb. (+) bzw. Gest. (−)	Lebendgeb.	Gestorbene	Überschuß der Geb. (+) bzw. Gest. (−)	Lebendgeb.	Gestorbene	Überschuß der Geb. (+) bzw. Gest. (−)	Lebendgeb.	Gestorbene	Überschuß der Geb. (+) bzw. Gest. (−)
1960	17,0	12,5	+ 4,5	17,4	11,6	+ 5,8	16,6	9,5	+ 7,1	17,9	11,4	+ 6,5	17,5	11,5	+ 6,0	21,5	11,5	+ 10,8
1965	16,4	12,2	+ 4,2	17,7	11,5	+ 6,2	18,0	10,1	+ 7,7	17,8	11,2	+ 6,6	18,3	11,5	+ 6,8	22,1	11,6	+ 10,6
1966	15,9	12,1	+ 3,8	17,6	11,5	+ 6,1	18,4	10,3	+ 8,1	17,6	10,8	+ 6,8	17,9	11,8	+ 6,1	21,6	12,2	+ 9,4
1967	15,3	12,0	+ 3,3	17,0	11,5	+ 5,5	16,8	9,9	+ 6,9	17,0	11,0	+ 6,0	17,6	11,3	+ 6,3	21,2	10,8	+ 10,4
1968	14,8	12,7	+ 2,1	16,1	12,2	+ 3,9	15,3	9,7	+ 5,6	16,7	11,1	+ 5,7	17,2	11,9	+ 5,3	21,0	11,4	+ 9,6
1969	14,7	12,5	+ 2,2	14,8	12,2	+ 2,0	14,6	9,8	+ 4,8	16,7	11,4	+ 5,4	16,7	12,0	+ 4,7	21,5	11,6	+ 9,9
1970	14,7	12,3	+ 2,4	13,4	12,1	+ 1,3	14,4	9,8	+ 4,6	16,8	10,7	+ 6,1	16,3	11,8	+ 4,5	21,9	11,4	+ 10,5
1971	14,6	12,3	+ 2,3	12,7	11,9	+ 0,8	15,2	9,8	+ 5,4	17,2	10,8	+ 6,4	16,2	11,6	+ 4,6	22,7	10,7	+ 12,6
1972	14,0	12,0	+ 2,0	11,3	11,8	− 0,5	15,2	10,1	+ 5,1	17,0	10,6	+ 6,3	14,9	12,1	+ 2,8	22,7	11,4	− 11,3
1973	13,3	12,1	+ 1,2	10,3	11,8	− 1,5	14,3	10,0	+ 4,3	16,5	10,7	+ 5,7	13,9	12,0	+ 1,9	22,5	11,2	+ 11,3
1974	12,7	11,9	+ 0,8	10,1	11,7	− 1,6	14,1	10,2	+ 3,9	15,2	10,4	+ 4,8	13,3	11,9	+ 1,4	22,3	11,2	+ 11,1
1975	12,2	12,2	± 0	9,7	12,1	− 2,4	14,2	10,0	+ 4,2	14,1	10,6	+ 3,5	12,4	11,8	+ 0,6	21,6	10,7	+ 10,9
1976	12,3	12,1	+ 0,2	9,8	11,9	− 2,1	12,9	10,7	+ 2,2	13,6	10,5	+ 3,1	12,1	14,2	− 2,1	21,6	10,5	+ 11,1

Quelle: Nach Angaben in: Stat. Jahrbuch BRD (Intern. Übersichten), Stat. Jahrbücher der jeweiligen Staaten und UN Demographic Yearbooks.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Land / Jahr	Italien			Luxemburg			Niederlande			Norwegen			Österreich			Schweden			Schweiz		
	Lebendgeb.	Gestorbene	Überschuß der Geb. (+) bzw. Gest. (−)	Lebendgeb.	Gestorbene	Überschuß der Geb. (+) bzw. Gest. (−)	Lebendgeb.	Gestorbene	Überschuß der Geb. (+) bzw. Gest. (−)	Lebendgeb.	Gestorbene	Überschuß der Geb. (+) bzw. Gest. (−)	Lebendgeb.	Gestorbene	Überschuß der Geb. (+) bzw. Gest. (−)	Lebendgeb.	Gestorbene	Überschuß der Geb. (+) bzw. Gest. (−)	Lebendgeb.	Gestorbene	Überschuß der Geb. (+) bzw. Gest. (−)
1960	17,9	9,4	+ 8,5	16,0	11,8	+ 4,2	20,8	7,6	+ 13,2	17,5	9,0	+ 8,5	17,9	12,7	+ 5,2	13,7	10,0	+ 3,7	17,4	9,6	+ 7,8
1965	19,2	10,0	+ 9,2	16,0	12,3	+ 3,7	19,9	8,0	+ 11,9	17,8	9,5	+ 8,3	17,9	13,0	+ 4,9	15,9	10,1	+ 5,9	18,8	9,3	+ 9,5
1966	18,9	9,6	+ 9,3	15,6	12,4	+ 3,2	19,2	8,1	+ 11,1	17,9	9,6	+ 8,3	17,6	12,5	+ 5,1	15,8	10,0	+ 5,8	18,3	9,3	+ 9,0
1967	18,0	9,7	+ 8,3	14,8	12,4	+ 2,4	18,9	7,9	+ 11,0	17,6	9,6	+ 8,0	17,4	13,0	+ 4,4	15,4	10,1	+ 5,3	17,7	9,1	+ 8,6
1968	17,6	10,1	+ 7,5	14,2	12,3	+ 1,9	18,6	8,3	+ 11,3	17,6	9,9	+ 7,7	17,2	13,1	+ 4,1	14,3	10,4	+ 3,9	17,1	9,4	+ 7,7
1969	15,5	10,1	+ 7,4	13,5	12,5	+ 1,0	19,2	8,4	+ 10,8	17,6	10,1	+ 7,5	16,5	13,4	+ 3,1	13,5	10,5	+ 3,0	16,5	9,3	+ 7,2
1970	16,8	9,7	+ 7,1	13,2	12,3	+ 0,9	18,3	8,4	+ 9,9	16,6	10,0	+ 6,6	15,2	13,4	+ 1,8	13,7	9,9	+ 3,8	15,8	9,1	+ 6,7
1971	16,8	9,7	+ 7,1	13,2	12,9	+ 0,3	17,2	8,4	+ 8,8	16,8	10,0	+ 6,8	14,6	13,1	+ 1,5	14,1	10,2	+ 3,9	15,2	9,1	+ 6,1
1972	16,3	9,6	+ 6,7	11,9	11,9	± 0,0	16,1	8,5	+ 7,6	16,3	10,0	+ 6,3	13,9	12,7	+ 1,2	13,8	10,4	+ 3,4	14,3	8,8	+ 5,5
1973	16,0	9,9	+ 6,1	11,0	11,9	− 0,9	14,5	8,2	+ 6,3	15,5	10,1	+ 5,4	13,0	12,3	+ 0,7	13,5	10,5	+ 3,0	13,6	8,9	+ 4,7
1974	15,7	9,6	+ 6,1	11,1	12,1	− 1,0	13,8	8,0	+ 5,8	14,9	9,9	+ 5,0	12,8	12,5	+ 0,3	13,4	10,6	+ 2,8	13,1	8,8	+ 4,3
1975	14,8	9,9	+ 4,9	11,2	12,2	− 1,0	13,0	8,3	+ 4,7	14,0	9,9	+ 4,1	12,5	12,8	− 0,3	12,6	10,8	+ 1,8	12,3	8,7	+ 3,6
1976	14,0	9,7	+ 4,3	10,9	12,6	− 1,7	12,9	8,3	+ 4.6	13.3	9 9	+ 3.4	11,6	12,6	− 1,0	11,9	11,0	+ 0,9	12,0	8,8	+ 3,2

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Grunde stoßen wir auf eine spezifische Form eines *Steuerungsdefizits* in einem sehr grundlegenden gesellschaftlichen Bereich, nämlich der zahlreichen sozialen Einzelproblemen *vorgelagerten* Bevölkerungsentwicklung.

Das entscheidende gesellschaftliche Problem liegt nun nicht etwa darin, daß die Bevölkerung im eigenen Land wie auch in einer wachsenden Zahl anderer europäischer Länder nicht mehr weiter ansteigt; selbst ein (begrenzter und maßvoller) Bevölkerungsrückgang kann angesichts der teilweise relativ hohen Bevölkerungsdichte und der damit verbundenen Belastung von Umwelt und Ressourcen einige nicht unwichtige Vorteile für sich verbuchen. Was längerfristig die Planung des Sozial- und Wirtschaftsprozesses und die Lebensbedingungen des einzelnen und der Familien in ganz empfindlicher Weise tangieren muß, ist der geradezu abrupte Absturz des Fruchtbarkeitsniveaus weit unterhalb des Niveaus der Bestandserhaltung der Bevölkerung und die dadurch bedingte Verzerrung im Bevölkerungsaufbau. Je länger dieses besonders niedrige Fruchtbarkeitsniveau anhält, um so mehr beschleunigt sich auf längere Sicht der Schrumpfungsprozeß (hierzu sei auf die Ergebnisse der jüngsten Modellrechnung für die deutsche Bevölkerung verwiesen, die im Rahmen einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zur langfristigen Bevölkerungsentwicklung vorgelegt wurden; s. BT-Drucks. 8/680).

Nicht einmal ein Bevölkerungsrückgang als solcher gibt somit Anlaß für besorgte Wachsamkeit; das Bedenkliche der Entwicklung, wie sie bei Weiterbestehen der gegenwärtigen Ausgangsbedingungen insbesondere hinsichtlich des Fruchtbarkeitsniveaus auf längere Sicht eintreten würde, ist der dann für die Zeit nach der Jahrhundertwende absehbare „Sturzflug" in der Bevölkerungsbewegung anstelle eines diskutablen behutsamen, leicht abwärts gerichteten Gleitfluges über viele Jahrzehnte hinweg.

Zur Einschätzung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Auswirkungen dieses veränderten generativen Verhaltens sei daran erinnert, daß bis vor einigen Jahren, in der Bundesrepublik sehr ausgeprägt bis zur Mitte der sechziger Jahre, deutliche Geburtenüberschüsse (mit einem Wachstum allein der natürlichen Bevölkerung von etwa 0,5 bis 0,6 % in der Folge) vorlagen. Während wir gegenwärtig im Bereich der Sekundarstufe II und im Berufsausbildungsbereich bis hin zur Hochschule noch mit den Problemen der Unterbringung dicht besetzter Altersjahrgänge zu kämpfen haben, zeigen sich in den nachrückenden Jahrgängen bereits die ersten Konsequenzen der sehr viel bereich beispielsweise reicht inzwischen (eben aus vorwiegend demogeringenen Jahrgangsstärken: Das Angebot an Plätzen im Vorschul-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

graphischen Gründen), von regional bedingten Sonderproblemen abgesehen, nicht nur mehr und mehr aus, um die Nachfrage voll abzudecken, sondern es stellt sich — auch im Blick auf die damit verbundenen Berufsgruppen (!) — bereits die Frage nach der Überkapazität in diesem Bildungsbereich. Damit läßt sich absehen, daß dort, wo heute noch der Ausbau von Ausbildungseinrichtungen dringlich erscheint, in absehbarer Zeit es sich zeigen würde, daß am (künftigen) Bedarf vorbeigeplant wurde. Mit Recht wird auf diesem hier nur angedeuteten Hintergrund von den *„wandernden Problembergen"* gesprochen, die durch die unausgeglichene demographische Struktur hervorgerufen werden. Es sind gerade die abrupten Schwankungen im Bevölkerungsprozeß, und hier gerade auch die besonders starken Ausbrüche des Fruchtbarkeitsniveaus nach unten, die uns „eine Erbschaft sozialer Probleme für Jahrzehnte" hinterlassen (B. Berelson)[9].

Indessen führen nicht nur derartige starke Schwankungen der Bevölkerungsentwicklung, die Gesellschaft und Wirtschaft vor erhebliche Anpassungsprobleme stellen, zu Konfliktsituationen und teils unerwarteten, teils unterschätzten neuen sozialen Problemen. Auch eine ausgeglichenere demographische Entwicklung stellt, soweit es sich um eine stagnierende und erst recht soweit es sich um eine rückläufige Bevölkerung handelt, die davon betroffenen Gesellschaften vor neuartige Probleme: Unsere Wirtschaftspolitik (und -theorie) ist auf eine Erreichung wirtschaftspolitischer Grundziele wie z. B. eines gewissen Wirtschaftswachstums unter den Bedingungen einer rückläufigen Bevölkerung im Grunde nicht eingestellt und vorbereitet. Die sozialpolitisch bedeutsame Frage nach der Stabilität unseres sozialen Sicherungssystems gewinnt sicherlich durch den begründeten Hinweis an Schärfe, daß bei einem Beibehalten (also weder weiterem Sinken noch andererseits Anstieg) des gegenwärtigen Fruchtbarkeitsniveaus die Altersproportionen sich sehr deutlich verschieben würden: In der deutschen Bevölkerung kämen auf 100 Fünfzehn- bis Vierundsechzigjährige i. J. 2030 etwa 20 unter 15jährige (gegenüber 34 i. J. 1975) und 37 65jährige und ältere Menschen (gegenüber 24 i. J. 1975). Im Rahmen des bestehenden Systems der dynamischen Rentenversicherung wäre daher allein aus demographischen Gründen (ohne gleichzeitige massive Zuwanderung Erwerbstätiger) ab etwa 2020 mit Beitragssätzen von 26 bis 28 % zu rechnen, d. h. mit gegenüber heute um die Hälfte höheren Beitragssätzen. Der Hinweis auf die dann ja auch geringeren Belastungen durch die nachwachsende Generation ist insofern letztlich nicht stichhaltig, als der Schrumpfungsprozeß sich wohl kaum unbegrenzt fortsetzen kann und soll, so daß spätestens in diesen Jahr-

[9] B. *Berelson* (Hrsg.), Population Policy in Developed Countries, New York 1974, S. 789.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zehnten des nächsten Jahrhunderts ein sich einstellender und/oder bewußt herbeigeführten Wiederanstieg der Geburtenrate zu *gleichzeitig* wieder steigenden Belastungen für die nachwachsende Generation führen muß. Gerade die damit sich ergebende *Kumulation* verschärft die hier liegende Problematik. Die demographische Gesamtbelastungsquote erreicht bei unseren Sterblichkeitsverhältnissen einen vergleichsweise minimalen Wert bei einer Nettoreproduktionsrate nahebei bzw. genauer ganz geringfügig unter 1,0.

Auf kürzere Sicht stellen sich die Probleme bei weitem nicht in dieser Schärfe. Gerade darin liegt freilich das Gefährliche dieser für demographische Prozesse charakteristischen *Langzeitwirkung:* Die wirklich gravierenden Auswirkungen reichen weit über den heute üblichen sozialen Planungshorizont hinaus; sie lassen sich andererseits aus denselben Gründen, aus denen sie sich erst allmählich einstellen, auch anschließend nicht kurzfristig wieder beseitigen. Vorübergehend kann die rückläufige Bevölkerungsentwicklung dem Politiker sogar Vorteile bringen, etwa in der Entlastung von Aufwendungen für kindbezogene soziale Infrastruktur oder auch für individuelle Sozialleistungen für Kinder. Auf längere Sicht bedeutet dies jedoch nur eine zeitliche Verschiebung und tendenzielle Potenzierung der Belastungssituation. Hier gilt es die Gefahr zu sehen, daß von den gegenwärtigen Generationen in unvertretbarem Maße Wechsel auf die Zukunft gezogen werden. Hier könnte sich daher eine bisher wenig beachtete Form des *Generationenkonfliktes* herausbilden. W. Fischer z. B. hat diesen Zusammenhang deutlich angesprochen; allerdings heißt es dann in einer etwas zu generalisierenden Feststellung: „Langfristig gesehen könnte sich so die ‚Neue Soziale Frage' als eine Frage der Balance zwischen den Generationen stellen, so wie die soziale Frage in ihrer klassischen Form eine Frage der Balance zwischen den sozialen Klassen war[10]." Hier wird man einschränkend festhalten müssen, daß es sich hierbei nur um *einen* Aspekt der neuen sozialen Problematik in entwickelten Industriegesellschaften handelt. Immerhin muß mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß in dem (schon bei der Rentenreform von 1957 beschworenen) „Solidarvertrag" zwischen den jeweils aktiven, den noch nicht und den nicht mehr aktiven Generationen neue Konfliktlinien aufscheinen, indem hier Wechsel auf die nachfolgenden Generationen gezogen werden, die diese bei der Einlösung vor nicht leicht zu bewältigende Probleme stellen müssen.

Mit der gegenwärtig sich abzeichnenden demographischen Entwicklung können somit in dieser Form bisher nicht gekannte Generationenkonflikte entstehen. (Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf die Feststellung in der Regierungserklärung vom Dezember 1976, in

[10] W. *Fischer*, a.a.O., S. 65.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der es im Blick auf die gesellschaftlichen Probleme im Inneren gleich zu Beginn heißt, unser Volk werde in den kommenden Jahren mehr Solidarität zwischen den Generationen nötig haben, um die neuen Aufgaben lösen zu können, die sich u. a. aus der weiteren Bevölkerungsentwicklung ergeben.) Eben dieser Gesichtspunkt, nämlich die Herausbildung von Generationenkonflikten, stellt nun einen wichtigen Aspekt auch im Konzept der sog. Neuen Sozialen Frage dar; in der von dort ausgehenden Diskussion wird z. B. auf die notwendige „Solidarität zwischen den Generationen unter demographisch erschwerten Bedingungen" verwiesen[11]. Nach der Neuen Sozialen Frage tritt der Generationenkonflikt neben herkömmliche Gruppenkonflikte, wie sie besonders ausgeprägt im „Kampf zwischen Kapital und Arbeit" sind. Man wird festhalten können, daß damit von der Seite derjenigen Probleme her, die sich aus der jüngsten Bevölkerungsentwicklung ergeben, eine wichtige Konkretisierung des Aspektes des Generationenkonfliktes erfolgt. Dies mag um so überraschender sein, als die spezifische Problematik um die zielgerichtete Steuerung des Bevölkerungsprozesses (durch eine wie immer geartete „Bevölkerungspolitik") bisher auch kaum im Blickfeld der Verfechter einer Neuen Sozialen Frage liegt — ebenso wenig, eher noch weniger freilich in demjenigen anderer sozialpolitischer Denkansätze. Erst allmählich beginnt sich in der Bundesrepublik das Tabu um eine bewußte Steuerung der zahlenmäßigen Bevölkerungsentwicklung aufzulockern. Erst allmählich wächst die Einsicht in das, was auf längere Sicht erforderlich scheint: eine möglichste Verstetigung der sog. natürlichen Bevölkerungsbewegung durch eine wirksame *Rahmensteuerung*. In welcher Richtung könnte hier nun die Problemlösung des Näheren gesucht werden?

3.2. Zur Lösung der Probleme der quantitativen Bevölkerungsentwicklung[12]

Erstrebenswert, weil problemmindernd erscheint eine möglichst große *Verstetigung* in der zahlenmäßigen Bevölkerungsentwicklung, und zwar im Bereich der sog. *natürlichen* Bevölkerungsbewegung. Größere kompensatorische Wanderungsbewegungen sind keine wirklich vertretbare Lösung des demographischen Problems. Die Folgeprobleme in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht werden inzwischen nicht

[11] W. *Dettling*, Die Neue Soziale Frage, a.a.O., S. 249.

[12] Vgl. zum Folgenden, u. a. auch zum Legitimationsproblem sowie zu den Wertvorstellungen, auf die hin Fragen der Bevölkerungsentwicklung sich als soziale Probleme ausmachen lassen, *M. Wingen*, Grundfragen der Bevölkerungspolitik, Urban-Taschenbücher Bd. 509, Stuttgart 1975. — Ders.: Bevölkerungspolitische Leitvorstellungen in der gegenwärtigen wissenschaftlichen und politischen Diskussion, in: Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, a.a.O., bes. S. 460 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nur auf Seiten der Zuwanderungsländer, sondern auch der Entsendeländer mehr und mehr erkannt. Im übrigen bleibt auch unter befriedigenden demographischen Bedingungen, soweit es sich um die natürliche Bevölkerungsbewegung handelt, im Rahmen bestehender Freizügigkeitsbestimmungen und konjunktureller Schwankungen immer noch Spielraum für gewisse ausgleichende grenzüberschreitende Wanderungen in den europäischen Industriegesellschaften.

Wichtig erscheint darüber hinaus eine Zielgerichtetheit der Entwicklung. Eine quantitativ-bevölkerungspolitische Zielsetzung, die in mehrfacher Hinsicht als vernünftig gelten kann, bildet die Annäherung an ein stabiles Quasi-Nullwachstum (i. S. der angenäherten Bedingungen einer stationären Bevölkerung). Damit ist in der Zielvorstellung jene Entwicklung der Bevölkerung gemeint, wie sie sich *auf längere Sicht* (je nach der demographischen Ausgangslage nach einem mehr oder weniger langen Übergangszeitraum von einigen Jahrzehnten) bei einer gleichbleibenden Struktur der Bevölkerung mit konstantem Fruchtbarkeitsniveau ergibt, nämlich gekennzeichnet durch eine Nettoreproduktionsrate von 1,0. Eine Orientierung an einem Quasi-Nullwachstum darf infolgedessen nicht dahin mißverstanden werden, als ob die hier und heute erreichte absolute Bevölkerungszahl gleichsam „eingefroren" werden könnte; demgemäß erscheint denn auch der verschiedentlich verwendete Ausdruck „Bestandserhaltung" der Bevölkerung nicht vorteilhaft, zumindest leicht irreführend.

Da bevölkerungspolitische Zielvorstellungen nicht ohne Rücksicht auf die Situation anderer Staaten entwickelt werden sollten, ist auch dieses Ziel eines Nullwachstums offenzuhalten für eine gewisse Modifizierung im Hinblick auf die Situation in der größeren politischen Region in Europa, zumindest innerhalb der EG. Das kann für eine Zielformulierung für die Einzelstaaten innerhalb einer solchen größeren Region nicht ohne Konsequenzen bleiben: Während für den Gesamtraum etwa der EG eine möglichste Annäherung des Fruchtbarkeitsniveaus an das Nullwachstumsniveau anzustreben wäre, wäre in den einzelnen Teilregionen primär auf eine möglichst stetige Bevölkerungsentwicklung Wert zu legen, ohne daß in jedem Einzelfall das Nullwachstumsniveau verwirklicht zu sein braucht. Während also für eine größere europäische Region insgesamt eine stabile und zugleich stationäre Bevölkerung das (selbstverständlich nie voll zu verwirklichende) Richtmaß darstellen würde, erschiene es in den einzelnen Teilregionen vertretbar, wenn das Prinzip der möglichst großen Stetigkeit der Entwicklung auch bei *leicht* negativen oder leicht positiven Wachstumsraten der jeweiligen Bevölkerung gewahrt bliebe. Aus dem Modellcharakter der in der Zielvorstellung angesprochenen Bevölkerungsentwicklung ergibt sich im übrigen die Aufgabe, die Schwankungen des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fruchtbarkeitsniveaus innerhalb einer tolerablen Bandbreite zu begrenzen; die Lösung dieser Aufgabe hätte bereits mit einer möglichst operationalen Definition einer solchen tolerablen Bandbreite zu beginnen.

Ein solches Ziel des angenäherten stabilen Nullwachstums hat erhebliche Konsequenzen für die Mikroebene der Familie bzw. für deren demographische Struktur. Für die Bundesrepublik wäre bei dieser Zielsetzung eine Anhebung des durchschnittlichen Fruchtbarkeitsniveaus in den jungen Ehen um etwa 50 % gegenüber der gegenwärtigen Situation erforderlich. Dies bedeutet zugleich, daß der Anteil der überdurchschnittlich großen Familien sich deutlich vergrößern müßte. Für die Sicherung eines stabilen Quasi-Nullwachstums müßte (bei der heute gegebenen Heiratshäufigkeit) der Anteil der Ehen mit drei und mehr Kindern etwa dreimal so hoch sein wie gegenwärtig. Es ließe sich verhältnismäßig einfach zeigen, daß nur einige wenige „Muster differenzierter Kinderhäufigkeiten" der Ehen als zielfunktional gelten können. Dies beinhaltet auf der anderen Seite aber auch die Anerkennung des Grundsatzes der Variabilität der Kinderzahlen in den Familien; eine einheitlich hohe Kinderzahl in allen Familien erscheint als Ziel weder erreichbar noch wünschenswert.

Um nun der Verwirklichung des genannten Zieles auf der Makroebene mit seinen Rückwirkungen auf die demographischen Familienstrukturen auf der Mikroebene näher zu kommen, gilt es, solche Bedingungen für das generative Verhalten der einzelnen (Ehe-)Paare zu schaffen, die die Ausprägung von Kinderzahlen in den einzelnen Familien begünstigen, die die Erreichung des Zieles eines Quasi-Nullwachstums sicherstellen. Eine solche *bewußte und planvolle Rahmengestaltung des generativen Verhaltens*[13] setzt ausreichende Kenntnisse über die hauptsächlichen Bestimmungsfaktoren voraus, die für das veränderte generative Verhalten maßgebend sind. Ohne an dieser Stelle im einzelnen auf die vielschichtige Frage nach den Ursachen des veränderten generativen Verhaltens einzugehen, sei lediglich folgendes festgehalten: Unser Wissen um diese Zusammenhänge ist für die jüngste Entwicklung in den westeuropäischen Industriegesellschaften insgesamt zwar noch unzureichend; andererseits wissen wir jedenfalls so viel, daß gewisse Richtungen sich bezeichnen lassen, in denen veränderte Rahmendaten des generativen Verhaltens zu setzen sind. Dazu gehört im weiteren Sinne auch ein ordnungspolitischer Rahmen, dessen nähere Ausgestaltung im Hinblick auf die Beeinflussung des generativen Verhaltens noch zu bestimmen wäre. Genau an dieser Stelle begegnet sich

[13] Vgl. dazu auch M. *Wingen*, Rahmensteuerung der Bevölkerungsbewegung als gesellschaftspolitische Aufgabe, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52/77, S. 3 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nun die Gedankenführung mit einem zentralen Ansatz der Neuen Sozialen Frage.

3.3. Bevölkerungspolitik als integraler Bestandteil gesellschaftlicher Ordnungspolitik

Das generative Verhalten bildet eine höchst persönliche Angelegenheit der einzelnen Paare; in seinen objektiven Konsequenzen besitzt es indessen eine erhebliche gesellschaftliche Relevanz. Es kann nun nicht darum gehen, auf das individuelle Verhalten der einzelnen Paare unmittelbar von außen (etwa durch Zeugungsge- oder -verbote) einwirken zu wollen. Die Freiheit der persönlichen Entscheidung muß auch und gerade in diesem Bereich erhalten bleiben. Es gehört zum Kernbestand der Vorstellungen hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen einer Beeinflussung der Bevölkerungsentwicklung nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern durchweg international (siehe z. B. „Weltbevölkerungsaktionsplan" von 1974), daß die Regierungen das grundlegende Recht der Ehepartner, selbst über die Zahl ihrer Kinder und den Zeitpunkt der Geburt frei, verantwortlich und informiert zu entscheiden, anzuerkennen und zu unterstützen haben. Das generative Verhalten der einzelnen steht freilich seinerseits immer unter einem Kranz von bedingenden Voraussetzungen, auf die durch politisches Handeln selbst dann nicht selten eingewirkt wird, wenn sich die Handlungsträger dessen überhaupt nicht bewußt sind.

Während sich also direkte Zwangseinwirkungen auf das generative Verhalten einfach verbieten, muß es bei gleichfalls zu Beeinflussung der Fruchtbarkeitsentwicklung in Betracht kommenden appellativen Maßnahmen, mit denen etwa auf die Bedeutung eines ausreichend hohen Fruchtbarkeitsniveaus für die Gesellschaft abgestellt würde, höchst zweifelhaft sein, ob damit das Problem allein gelöst werden könnte. Geht man von der Annahme aus, daß für eine erfolgreiche Beeinflussung des generativen Verhaltens *auch* ganz bestimmte „ordnungspolitische" *Voraussetzungen* in einer Gesellschaft gegeben sein müssen, so erscheint es von vornherein unzulänglich, allein auf die Wirkung etwa rein appellativer Maßnahmen vertrauen zu wollen. Das schließt freilich nicht aus, auch den Ansatz der „moral suasions" mit im Blick zu behalten. Insofern sollte auf den sozialpädagogischen Ansatz in einem bevölkerungspolitischen Konzept nicht verzichtet werden; allein ausreichend erscheint er freilich nicht. Es geht vielmehr darum zu erreichen, daß es für den einzelnen interessant erscheint, jedenfalls nicht andere attraktive Lebensentwürfe mehr oder minder total beeinträchtigt, wenn er sich für Kinder, auch für mehrere Kinder, entscheidet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hier sei freilich ausdrücklich einem Mißverständnis vorgebeugt: Es wird nicht davon ausgegangen, daß, wenn nur die äußeren, institutionellen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen gewährleistet sind, sich auch die Kinderzahlen im gesamtgesellschaftlich funktionalen Ausmaß gleichsam „von selbst" einstellten. Andererseits sollten in einer bevölkerungspolitischen Handlungsalternative auf der Grundlage eines ziel-mittel-bezogenen Entscheidungsmodells auch ordnungspolitische Elemente integriert sein. Für eine wirksame, in die Gesellschaftspolitik voll eingebettete Bevölkerungspolitik gilt es gerade auch die Wirkungen zu bedenken, die von einer allgemeinen institutionellen Rahmenordnung auf das generative Verhalten ausgehen.

Die ordnungspolitische Aufgabe besteht somit formal gesprochen darin, eine solche institutionellen Rahmenordnung und solche organisatorische Bedingungen in Gesellschaft und Wirtschaft zu schaffen, daß die Verfolgung der individuellen Interessen der einzelnen Paare bei ihrem generativen Verhalten an die Erfüllung eines inhaltlich auch demographisch aufgefüllten Allgemeininteresses gebunden ist. Damit wird eine recht schwierige, noch kaum ausreichend gedanklich gelöste Aufgabe bezeichnet. In welcher Richtung könnte eine Lösung gesucht werden?

Generatives Verhalten als bewußte Entscheidung für Kinder stellt eine in anthropologische Tiefenschichten hineinreichende Seite menschlichen Verhaltens dar. Zu den tief in der menschlichen Person verankerten (z. B. über wirtschaftliche Kategorien weit hinausgehenden) Grundstrebungen gehört es, ein möglichst hohes Maß an *Lebenssinn* (und in der Folge *Lebensglück* als Nebenwirkung erfüllten Sinns) zu erreichen. Kinderhaben erscheint seinerseits geeignet, Lebenssinn zu schaffen und damit zur Mehrung individuellen Glücks beizutragen. Infolgedessen käme es darauf an, an der lebenssinnstiftenden Wirkung von Kindern anzuknüpfen, wenn es gilt, generatives Verhalten wirklich bestimmend zu erreichen. Durch eine entsprechende Ordnung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen des generativen Verhaltens wäre somit bewußt darauf hinzuwirken, daß diese lebenssinnstiftende und persönliches Glück mehrende Wirkung des Kinderhabens erreicht und für den einzelnen vielfältig erlebbar wird.

Nun wird es recht schwierig sein, spezifische gesellschaftliche Bedingungen derart zu schaffen, daß die einzelnen gerade dadurch, daß sie höchst „eigennützige" Interessen zu befriedigen suchen, zugleich — ohne dies in der Regel bewußt anzustreben — in ihrem generativen Verhalten zu der Kinderzahl beitragen, die unter Rücksicht auf ein überindividuelles Gesamtwohl erstrebenswert erscheint. Kommt hier doch alsbald auch der sozialethische Grundsatz ins Spiel, daß es nicht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu einer Verzweckung des Menschen kommen darf. Es wird bei der ordnungspolitischen Gestaltungsaufgabe zunächst darauf ankommen, solche gesellschaftliche Verhältnisse zu schaffen, unter denen Kinderhaben der Verfolgung anderer lebenssinnstiftender Lebensentwürfe möglichst wenig entgegensteht, solche Verhältnisse und Lebensbedingungen zu schaffen, unter denen familiäres Glück durch mehrere Kinder nicht vorschnell in sein Gegenteil verkehrt wird, indem z. B. die dadurch bedingte ökonomische Belastung familiäre Notsituationen bewirkt, die letztendlich auch dem individuellen Glücksstreben entgegenstehen.

Am allerwenigsten kann dies freilich bedeuten, Kinderhaben für den einzelnen dadurch „interessant" zu machen, daß damit (im Vergleich zur Situation ohne Kinder) eine absolute Verbesserung seiner finanziellen Lage (Pro-Kopf-Einkommen) verbunden ist. Es darf nicht dazu kommen, daß sich die einzelnen Paare zu weiteren Kindern um persönlicher finanzieller Vorteile willen entschließen. Was indessen wichtig erscheint, wäre z. B. dies: Unterschiedliche Lebensentwürfe, in denen Kinderhaben durchaus ein unterschiedliches Gewicht haben kann, sollten nicht zu harten, das Kind ausschließenden Alternativen werden. Es gilt, Wege zu finden, die wenigstens bis zu einem gewissen Grade ein Nebeneinander verschiedener Möglichkeiten in der breiter gewordenen Skala sinnbezogener Lebensentwürfe insbesondere der *Frau* (einschl. einer Realisierung von Kinderwunsch) erlauben. Damit ist in betonter Weise auf die Rollenproblematik verwiesen, auf die noch einmal zurückzukommen sein wird. Eine Entscheidung zum Kind kann auch nur dann erwartet werden, wenn die einzelnen Ehepartner nicht täglich Bedingungen erleben, die praktisch eine ungeheure Erschwerung in der Verwirklichung bestimmter Lebensentwürfe und eine Verletzung nicht nur eigener Lebensinteressen, sondern auch der Entwicklungschancen der Kinder selbst darstellen.

Insgesamt gefordert, wenngleich auch in den Umrissen noch keineswegs ausreichend herausgearbeitet und sozial- und bevölkerungswissenschaftlich fundiert, ist somit ein System von Rahmensteuerung, durch das die zieladäquaten Rahmenbedingungen für den angestrebten Bevölkerungsprozeß geschaffen und gesichert werden. In diesem Sinne stellt sich dann eine „Bevölkerungspolitik" als Aspekt gesellschaftlicher Ordnungspolitik dar; damit wird zugleich ein Beitrag zu einer spezifischeren inhaltlichen Bestimmung eines bevölkerungspolitischen Konzepts geleistet. Dieses wird sich zwar nicht auf den ordnungspolitischen Aspekt beschränken können, andererseits ist damit *eine* konkretere inhaltliche Bestimmung der Formel von der „Bevölkerungspolitik als Gesellschaftspolitik" gegeben, die als solche ja durchaus unterschiedliche gesellschaftspolitische Grundkonzepte und Verfahrensoptionen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

offenläßt. Die Bedeutung solcher (bisher weithin einfach fehlender) „ordnungspolitischer Voraussetzungen" für eine zielbezogene und wirksame Beeinflussung des generativen Verhaltens wird offensichtlich vielfach übersehen.

Zur Verdeutlichung der verschiedenen Möglichkeiten eines Einwirkens auf das generative Verhalten unter Berücksichtigung des hier näher betrachteten „ordnungspolitischen" Ansatzes kann auf eine entsprechende *schematische Darstellung* verwiesen werden. Wenn in diesem Zusammenhang gerne von einer „indirekten Bevölkerungspolitik" gesprochen wird, so führt dies ohne eine nähere inhaltliche Bezeichnung des damit konkret Gemeinten noch nicht sehr viel weiter[14]. Um was es in Wirklichkeit geht, ist die Hervorhebung eines Ansatzes in einer bevölkerungspolitischen Strategie, die betont auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen für generatives Verhalten ausgerichtet ist und insofern als Rahmensteuerung bezeichnet werden kann, die durch eine „indirekte" Art der Einwirkung gekennzeichnet ist. Der gleichsam äußerste Ring dieser Rahmengestaltung besteht in der Schaffung ordnungspolitischer Voraussetzungen für zielfunktionale generative Entscheidungen in der Vielzahl der einzelnen Ehen.

4. Kindbezogene Familienpolitik in einer bevölkerungspolitischen Rahmengestaltung

Für die bevölkerungspolitische Rahmensteuerung gewinnt nun eine betont *kindbezogene Familienpolitik* eine geradezu *strategische Bedeutung*. Einige familienpolitische Aspekte sollen im folgenden herausgegriffen werden, die im Zusammenhang mit einer Überwindung des Steuerungsdefizits hinsichtlich des Bevölkerungsprozesses durch eine zieladäquate Rahmengestaltung bedeutsam erscheinen. Dabei handelt es sich entsprechend der Ausgangsfrage um solche Probleme und Aufgaben, bei deren näherer Umschreibung auch auf Zusammenhänge zurückgegriffen werden kann, die für die Sichtweise der „Neuen Sozialen Frage" charakteristisch sind.

4.1. Die neue Dimension des Familienlastenausgleichs

Ein erstes Problemfeld der Familie in der modernen Wirtschaftsgesellschaft läßt sich an dem bekannten Phänomen der mangelnden Abstimmung von Einkommen und Lebensbedarf unterschiedlich großer

[14] Hierzu M. *Wingen*, „Direkte" oder „indirekte" Bevölkerungspolitik? (Anmerkungen zu einem schillernden Begriff), in: Zeitschr. f. Bevölkerungswissenschaft, H. 3/1977, S. 61 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Typologie bevölkerungspolitischer Maßnahmen zur Beeinflussung der Fruchtbarkeit

Zielsetzung / Wirkungsrichtung	spezifisch auf Beeinflussung der Fruchtbarkeit gerichtet		nicht spezifisch auf Beeinflussung der Fruchtbarkeit gerichtet, aber auch unter Berücksichtigung einer bev. pol. Zielfunktion getroffen
	ausschließlich	nicht ausschließlich, aber primär	
unmittelbares Einwirken auf das generative Verhalten	z. B. (gesetzl.) Zeugungsge- oder -verbote; propagandistische Beeinflussung der generativen Verhaltensweisen;		
Einwirken auf personale Gegebenheiten der beiden Partner	bereichsspezifische pädagogische Beeinflussung von das gener. Verhalten mit-bestimmenden Werthaltungen des einzelnen; Beeinflussung der Anschauung über die ideale Familiengröße;	z. B. päd. Einwirken auf individuelle Einstellung zur Weitergabe des Lebens;	z. B. nicht bereichsspezifische pädagogische Beeinflussung von für das generative Verhalten bedeutsamen Werthaltungen (z. B. betr. Sinn der Ehe, „Wert" von Kindern oder allg. „Emanzipationsstreben" der Frau); Förderung bzw. Hemmung rational planender Verhaltensweisen; Einwirken auf Rollenerwartungen von Ehepaaren;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einwirken auf situative Gegebenheiten der beiden Partner a) ehe- u. familienstrukturelle Gegebenheiten	bereichsspezifische eherechtliche Bestimmungen etwa bezügl. des Heiratsalters;	bestimmte gesetzl. Heiratsbeschränkungen;	rechtl. Ordnung von Eltern-Kind-Beziehungen; (rechtl.) Gestaltung von durch Kinder bedingten Außenbeziehungen der Familie;
b) äußere Lebensbedingungen (= sozialökon. u. soziokulturelle bedingende Voraussetzungen ehelicher und familialer Existenz)	geburtenanreizend wirkende wirtsch. Vergünstigungen; Einwirken auf Fortpflanzungsnormen in der Gesellschaft; Erschwerung individueller Familienplanung (etwa durch Verbot der Herstellung und Verbreitung von Empfängnisverhütungsmitteln);	Familiengründungsdarlehen mit massiven Rückzahlungsermäßigungen bei Geburt von Kindern; (gesetzl.) Verbot der Erwerbstätigkeit von Müttern kleiner Kinder;	Verbesserung der materiellen Sozialisationsbedingungen von Kindern in Familien (FLA); Sicherung familiengemäßer Wohnbedingungen; Einwirken auf gesellschaftliche Leitbilder über die Rolle der Frau; Förderung von „gewollter Elternschaft"; Schaffung kinderfreundlicher Umweltbedingungen; Förderung der Halbtagsarbeit;

Anm.: Die Beispiele werden nicht etwa alle als vertretbar angesehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Familien festmachen. Es kann nicht bestritten werden und wird im Ernst auch nicht bestritten, daß die Lebenslage von Familien mit mehreren heranwachsenden Kindern, ob nun gemessen an dem Durchschnittseinkommen je Vollperson (Verbrauchseinheit) oder anderen Indikatoren, mit steigender Kinderzahl sich spürbar verschlechtert, und dies auch trotz der bestehenden familienpolitischen Einkommensumverteilungen. International vergleichende Untersuchungen haben gezeigt, daß es sich hier um ein allgemeines Phänomen entwickelter Industriegesellschaften handelt. Familienpolitische Einkommenskorrekturen schwächen auch dort, wo sie in einem entfalteten System von Familienpolitik besonders stark entwickelt sind, diese durch Vorhandensein von Kindern bedingten Einbußen in der Realeinkommenslage nur mehr oder minder ab, ohne sie aufzuheben oder sie doch auf eine sozialpolitisch vernachlässigbare Größenordnung zu reduzieren. Für eine Reihe von europäischen Ländern wurde in der Nachkriegszeit wiederholt ein Rückgang des vergleichbaren Lebensniveaus bei Familien mit mehreren Kindern gegenüber kinderlosen Ehen um bis zur Hälfte und mehr ermittelt; diese einkommenspolitische Problematik ist hinlänglich bekannt und bereits in den 60er Jahren ausdifferenziert worden[15].

In der Neuen Sozialen Frage andererseits wird gerade auch auf diejenigen Gruppenkonflikte abgestellt, die „alte Minderheiten" und „neue Mehrheiten" betreffen, so die Mehrheitsgruppe derer, die bei der Einigung anderer Gruppen Schaden nähmen (z. B. Konsumenten), aber auch jene Minderheitengruppen, deren Belange im allgemeinen nicht ausreichend zur Geltung kämen, weil sie zu schwach seien, sich zu organisieren (z. B. Familien mit mehreren Kindern, Frauen innerhalb und mehr noch außerhalb der Arbeitswelt, überhaupt die Nichterwerbstätigen). Gruppenkonflikte verändern sich in dieser Sicht qualitativ: Nicht mehr der Gegensatz Kapital/Arbeit ist allein und in erster Linie das Problem, immer wichtiger werde der Gegensatz zwischen den organisierten (und deshalb überlegeneren) Erwerbstätigen und den nicht organisierbaren Nichterwerbstätigen. In *familienpolitischer* Sicht wird dabei nicht nur auf Kinderreichtum als ein Merkmal heutiger (relativer) „Armut" hingewiesen, sondern auch die besondere Problemlage der sog. unvollständigen Familien (Ein-Elternteil-Familien, ganz überwiegend alleinstehende Mütter mit Kindern) angesprochen. Dieser Hinweis kann insbesondere hinsichtlich der sozialökonomischen Lage an zahlreichen Untersuchungsergebnissen anknüpfen, die sowohl die relativ ungünstige Einkommenslage dieser Gruppen als auch deren vergleichsweise schlechtere, im Blick auf die Entwicklung der Kinder besonders problematische wohnungsmäßige Versorgung belegen.

[15] Speziell zum internationalen Vergleich s. M. *Wingen,* Familienlastenausgleich im internationalen Vergleich, München 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(Hierzu kann u. a. auf die im 1. (1968) und 2. (1975) Familienbericht der Bundesregierung vorgelegten Untersuchungsergebnisse verwiesen werden, ferner auf den Bericht des Ende 1969 in Großbritannien eingesetzten Finer-Kommitee, der Mitte 1974 dem Parlament zugeleitet wurde und angesichts des erheblichen Informationsmangels speziell die Probleme von Familien mit nur einem Elternteil darzustellen hatte; in Großbritannien hat von 10 Familien mit noch zu versorgenden Kindern 1 nur einen Elternteil, in denen insgesamt über eine Million Kinder leben.) Dabei wird innerhalb der Gruppe der alleinstehenden Elternteile mit Kindern noch wiederum eine Abstufung deutlich: *Relativ* am besten ist im Durchschnitt noch die Lage der verwitweten Frauen mit Kindern, danach folgen die geschiedenen Mütter mit Kindern, während die Situation der nicht verheirateten Frauen mit Kindern relativ am schlechtesten einzuschätzen ist.

Aufschlußreich ist nun, daß die vergleichsweise Schlechterstellung der Familien mit Kindern besonders ausgeprägt ausfällt gegenüber kinderlosen Haushalten, in denen beide Ehepartner erwerbstätig sind. Internationale Einkommensvergleiche, die davon ausgehen, daß im kinderlosen Haushalt beide Ehepartner voll erwerbstätig sind und in den Einkindfamilien ein Ehepartner (Mutter) noch einer Halbtagsbeschäftigung nachgeht, ergaben schon 1969 einen Rückgang des vergleichbaren Lebensniveaus bei Familien mit vier Kindern gegenüber kinderlosen Ehen bis zu 70 %! Angesichts des in der Nachkriegszeit deutlich gestiegenen Anteils der erwerbstätigen Frauen an der Gesamtzahl der verheirateten Frauen (auch der Gruppe der Frauen mit Kindern) erscheint es realistisch, für einen familienpolitischen Einkommensvergleich die Situation der beiderseitig erwerbstätigen Ehepartner ohne Kinder eher zur Bezugsbasis zu nehmen als ein herkömmliches Modell von Ehe, in der der Mann der alleinige „Ernährer" darstellt. Gerade auf diesem Hintergrund erweist sich nun aber, wie stark sich der Wegfall des zweiten Erwerbseinkommens der Frau auf das verfügbare Gesamteinkommen der Familie auswirkt. Inzwischen hat der Familienlastenausgleich eine *neue Dimension* hinzugewonnen: Im Grunde ist es im Bereich der breiten Masseneinkommen nicht mehr das Hinzutreten eines weiteren Kindes in der Familie, das die Einkommensproblematik letztlich begründet, sondern der Wegfall des zweiten Erwerbseinkommens bedingt die Schwelle zu einer empfindlichen Beeinträchtigung der Realeinkommenslage der Familien. Hier setzt denn auch die Diskussion um die Gewährung speziell eines „Erziehungsgeldes" von der sozialökonomischen Seite her ein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4.2. Rollenprobleme und Rollenkonflikte der verheirateten Frau

Mit diesen Überlegungen ist ein weiteres Stichwort gegeben, das über die rein ökonomischen Bedingungen familialer Existenz weit hinausweist: Die Wandlung im *Rollenverständnis der verheirateten Frau,* und zwar sowohl innerhalb als auch außerhalb der Familie, insbesondere im Berufsleben.

Selbst für die nichterwerbstätige verheiratete Frau mit Kindern erwachsen unter den gegenwärtigen gesellschaftlichen Bedingungen Probleme, die zu spezifischen Belastungssituationen führen. Aufgrund ihrer Analyse der Situation der Wirklichkeit der Hausfrau stellt H. Pross[16] fest, an die Hausfrau und Mutter würden Anforderungen im Hinblick auf Selbstlosigkeit u. ä. gestellt wie an sonst kaum eine andere Berufsgruppe in unserer Gesellschaft.

Die Rollenprobleme verdichten sich gerade bei der Frau (unter den gegenwärtigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen sehr viel mehr als beim *Mann*) zu Rollenkonflikten besonders dann, wenn der Versuch unternommen wird, Ehe- und Haushaltsführung, Kinderbetreuung- und -erziehung und außerhäusliche Erwerbstätigkeit gleichzeitig miteinander zu verbinden. Die Sachverständigenkommission für den 2. Familienbericht der Bundesregierung hat im besonderen Blick auf die Sozialisationsfunktion der Familie diese Problemlagen nachdrücklich angesprochen; sie vertritt sogar sehr pointiert die Auffassung, an der Lösung der Fragen, die mit den Rollenproblemen der Mutter und im Zusammenhang damit den Sinnansprüchen der verheirateten Frau verbunden seien, werde sich „wesentlich entscheiden, ob die Familie künftig ihre eigenen Möglichkeiten der Sozialisation einlösen oder aber verpassen wird"[17].

Im Konzept der „Neuen Sozialen Frage" wird gerade derartigen Rollenkonflikten, wie sie sich bei der Frau zwischen Familie und Erwerbstätigkeit darstellen, besondere Aufmerksamkeit beigemessen. Die künftigen Konfliktlinien der Gesellschaft verlaufen in dieser Sicht nicht mehr nur zwischen organisierten Sozialinteressen (Verbänden), sondern gerade auch zwischen diesen und den nicht organisierten Interessen der Menschen. Dies führe dazu, daß zunehmend *Rollenkonflikte* (wie auch Generationenkonflikte) neben Gruppenkonflikte träten und letztere teils sogar verdrängten. So deutet nach Auffassung von Vertretern der „Neuen Sozialen Frage" vieles darauf hin, „daß die entscheidenden sozialen Konflikte der Zukunft eher intrapersonale als interpersonelle Konflikte sein werden"[18].

[16] H. *Pross,* Die Wirklichkeit der Hausfrau, Reinbek 1975.
[17] Zweiter Familienbericht „Familie und Sozialisation", Bonn 1975, S. 65.
[18] W. *Dettling,* Die Neue Soziale Frage, a.a.O., S. 246.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für eine *Problemlösung* erscheint vor allem wichtig, daß der Frau nicht nur die formale, sondern auch die tatsächliche (und d. h. auch materielle) Freiheit gesichert ist, die ihrem jeweiligen individuellen Lebensentwurf entsprechende Form der Rollenübernahme wählen zu können. Staatliche Sozial- und Familienpolitik wird sich in einer pluralen Gesellschaft davor hüten müssen, ein einziges Verhaltensmuster als das allein gültige und gesellschaftlich anerkannte zu privilegieren.

Zur Beseitigung oder doch wenigstens Milderung des Zielkonflikts der verheirateten Frau zwischen Erwerbstätigkeit und Mutterrolle lassen sich *folgende Lösungen* unterscheiden, die im Hinblick auf das Rollenverständnis und die jeweiligen familienpolitischen (wie auch familienpädagogischen) Maßnahmen durchaus verschieden angelegt sind:

In einem Verhaltensmuster, das je nach der individuellen Biographie zu Lasten der Frau gehen kann, stehen Erwerbstätigkeit der verheirateten Frau und Mutterrolle als grundsätzliche, lebenslang sich einander ausschließende Alternativen gegenüber. Die Frau hat sich zu entscheiden, entweder durchgängig erwerbstätig zu bleiben und praktisch auf Kinder zu verzichten oder aber mehrere Kinder aufzuziehen.

In extremer Ausprägung dieser Lösung wäre eine Gesellschaft denkbar (wenngleich nicht wünschenswert!), in der es zwei grundsätzlich voneinander zu unterscheidende Gruppen von Ehen gibt, nämlich die — gegenüber heute sehr viel größere — Gruppe von zeitlebens kinderlosen Ehen und demgegenüber die Gruppe derjenigen Ehen, bei denen die Sorge für das Aufziehen der nachwachsenden Generation liegt (letztere als die „Langzeitehen" nach einer Bezeichnung von R. Affemann).

Das entgegengesetze Verhaltensmuster, das vor allem in Konkurrenz mit elementaren Ansprüchen des Kleinkindes geraten kann, zielt darauf ab, den Rollenkonflikt durch Verbindung von ununterbrochener ganztägiger Erwerbstätigkeit und Mutterrolle überhaupt aufzuheben. Hierzu wäre etwa auf das Leitbild der sozialistischen Frau in der DDR zu verweisen. Bisher scheint freilich auch dort der Rollenkonflikt nicht aufgehoben, sondern eher durch flankierende Maßnahmen bei der Konfliktbewältigung gemildert[18a].

Als für diesen Fall funktionale Maßnahme kann insbesondere der Ausbau von Kleinst- und Kleinkinderbetreuungseinrichtungen gelten.

[18a] Vgl. W.-R. *Leenen*, Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungspolitik in beiden deutschen Staaten, in: Deutschland-Archiv, H. 6/1977, S. 624.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zwischen diesen beiden extrem unterschiedlichen Lösungen sind folgende Modelle angesiedelt, die der Zielsetzung u. U. sehr viel näher kommen:

1. *Modell*

Charakteristisch für dieses Modell wäre eine unterschiedliche Gewichtung der beiden Rollenanforderungen der Frau im Zeitablauf. In den ersten Lebensjahren des Kindes bzw. der Kinder dominiert sehr deutlich die maternale Funktion der Frau gegenüber ihrer Erwerbstätigkeit. Für diese relativ wenigen Jahre wird die Mutterrolle zu einer die Erwerbstätigkeit der Frau (vorübergehend) ausschließenden Alternative.

Für dieses Modell kann als eine funktionale familienpolitische Maßnahme z. B. die vorübergehende Gewährung eines Erziehungsgeldes während der ersten Lebensjahre des Kindes, in denen sich ein Elternteil ausschließlich dessen Betreuung widmet, angesehen werden. Zu denken wäre in diesem Zusammenhang aber auch an die Anrechnung der nur im Haushalt zwecks Betreuung von Kleinkindern eingesetzten Zeit bei der Anwartschaft auf eine eigene soziale Sicherung der Frau sowie an flankierende berufsbegleitende Maßnahmen.

2. *Modell*

In eine etwas andere Richtung zielt ein Modell, bei dem der in dem Rollenkonflikt zum Ausdruck kommende Zielkonflikt der verheirateten Frau durch gewisse Abstriche an jeder der Zielsetzungen abzuschwächen versucht würde: Anstelle einer ganztägigen, vollen Erwerbstätigkeit beschränkt sich die Frau auf Halbtagsarbeit oder sonstige stundenweise Beschäftigung außerhalb des Hauses bei gleichzeitiger Begrenzung der Kinderzahl auf ein Kind bis maximal 2 Kinder.

3. *Modell*

Ein letztes Modell schließlich ist dadurch charakterisiert, daß es den Rollenkonflikt durch teilweise Verlagerung von Rollenanforderungen auf den *Mann* zu mildern versucht. Hausarbeit und Kinderbetreuung sind hier gleichmäßig auf beide Ehepartner aufgeteilt, indem z. B. Mann und Frau umschichtig jeweils nur halbtags erwerbstätig sind (oder je $2^1/_2$ Tage in der Woche) und ebenso Kindererziehung wie auch Funktionen der Haushaltsführung gemeinsam (umschichtig) übernehmen. (Zu denken wäre hier etwa an das vor wenigen Jahren in Norwegen zur Diskussion gestellte Modell der „Rollenteilung".) Bisher ist die Bereitschaft für dieses Verhaltensmuster jedoch offensichtlich relativ gering.

Ein solches Modell stellt zur Verwirklichung allerdings auch ganz bestimmte Anforderungen z. B. an die Arbeitsorganisation im Wirt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftsleben; auch eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung könnte als eine Maßnahme erscheinen, die es beiden Ehepartnern erleichtert, gemeinsam Pflichten in beiden Lebensbereichen zu übernehmen.

Für die verschiedenen denkbaren und in unterschiedlichem Maße praktizierten Lösungsmöglichkeiten ist jeweils Raum zur Verwirklichung zu schaffen. Es kann auch im Blick auf demographische Ungleichgewichte nicht darum gehen, ein einziges Modell, auch nicht etwa ein betont auf Kinderhaben und Kinderaufziehen konzentriertes Modell, als das allein gesellschaftlich anerkannte Muster herauszustellen. Vielmehr ist die *Freiheit der Wahl* für die einzelne Frau und Mutter zu sichern, sich je nach ihrer individuellen Situation und Wertentscheidung für ein Modell entscheiden zu können, in dem auch Kinder ihren legitimen Platz haben. Das demographische Problem der westeuropäischen Industriegesellschaften wird nur dann dauerhaft und zugleich in Respektierung der persönlichen Freiheit des einzelnen gerade auch im generativen Verhalten gelöst werden, wenn es gelingt, Kinderhaben und berufliches bzw. soziales Engagement der Frau außerhalb der Familie besser miteinander in Einklang zu bringen. Gerade in dieser Richtung ist ein wahrscheinlich entscheidender familienpolitischer Ansatzpunkt in der Rahmengestaltung des Bevölkerungsprozesses zu sehen[19].

4.3. Strukturelles Ordnungsdefizit im Hinblick auf Familien und Kinder?

Die damit sichtbar werdende soziale Problematik, die weit über wirtschaftliche Belastungswirkungen von Kindern hinausreicht, verweist auch auf die Position des *Kindes* in einer Welt der Erwachsenen. Die mangelnde Kinderfreundlichkeit in unserer Gesellschaft kann kaum zweifelhaft sein, ohne damit eine bewußte und gewollte Kinderfeindlichkeit annehmen zu wollen. Unser Jahrhundert wurde gerne als das Jahrhundert des Kindes bezeichnet; um den damit verbundenen Anspruch wirklich einzulösen, bedürfte es freilich einer grundlegenden Neubewertung der Bedürfnisse des Kindes und einer daran verstärkt ausgerichteten Sozial- und Familienpolitik. Gerade bei den Interessen von Kindern handelt es sich offensichtlich um einen Bereich mangelnder Konfliktfähigkeit.

Einer solchen Problemsicht entsprechen nun auch Hinweise, die in der Diskussion um eine Neue Soziale Frage im Blick auf jene Schwachen in unserer Gesellschaft gegeben werden, die mangels Organisierbarkeit ihre Interessen nicht ausreichend zur Geltung bringen können: Zur Gruppe der „Marktpassiven" gehörend sind sie Leidtragende von

[19] Dazu M. *Wingen,* Bevölkerungspolitische Leitvorstellungen ..., a.a.O., S. 470.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Steuerungsdefiziten „jenseits von Angebot und Nachfrage". Bisher fehlen ausreichende empirische Belege dafür, welche Wirkungen z. B. eine betont kind- und familienbezogene soziale Infrastruktur und eine durchgreifende Interessenwahrnehmung der Belange des Kindes in einer um den Markt zentrierten Gesellschaft konkret auf die generativen Verhaltensweisen haben. Die Annahme erscheint jedoch begründet, daß eine stärkere Durchsetzung von Belangen des Kindes und der Familie als des ersten Sozialisationsraums des heranwachsenden Kindes wesentlich zu jenem kinderfreundlichen Klima beitragen wird, das etwa in der Regierungserklärung vom Dezember 1976 als gesellschaftspolitisch höchst erwünscht (und als Aufgabe nicht nur des Staates selbst) bezeichnet wird — auch und nicht zuletzt auf dem Hintergrund der jüngsten demographischen Probleme. Auf eine Integration der damit bezeichneten gesellschaftlichen Gestaltungsaufgaben in eine institutionelle Rahmenordnung für das generative Verhalten hinzuwirken, dürfte tendentiell genau in der Richtung einer ausgeglicheneren demographischen Situation liegen.

Einer wirksamen Durchsetzung von Familienbelangen in der Gesellschaftspolitik stehen freilich nach wie vor erhebliche Hindernisse im Weg. Fragt man nach den *Gründen für eine mangelnde Berücksichtigung von Belangen der Familie* und des Kindes in den verschiedenen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Handlungsfeldern, so mag gelegentlich auch Gedankenlosigkeit und Unbedachtheit beim systematischen Konzipieren, soweit dies überhaupt ressortübergreifend geschieht, und bei der Durchführung sozial-, wirtschafts-, bildungs- und kulturpolitischer Maßnahmen mit im Spiel sein. Darüber hinaus wird man jedoch auf ein strukturelles Ordnungsdefizit verweisen müssen. Insofern könnte auch hier an die Sichtweise der Neuen Sozialen Frage angeknüpft werden, wonach die Regelung des um den Gegensatz von Kapital und Arbeit rankenden Konfliktes, die eine beachtenswerte Leistung der überkommenen Sozialpolitik darstelle, in gewissem Sinne zu einer Privilegierung tariffähiger Interessen geführt habe. Familienbedürfnisse und -interessen sind indessen kaum tarif- und konfliktfähig.

Hinter einer Familienpolitik stehen somit nur in sehr begrenztem Maße organisations- und konfliktfähige Interessen. „Der Familie als einer allgemein anerkannten gesellschaftlichen Institution fehlt der Widerpart, gegen den sie sich — ähnlich wie im Falle von Markt- oder Tarifpartnern — wirksam organisieren könnte[20]." Jedenfalls sind die Möglichkeiten dazu äußerst begrenzt, am ehesten noch dort gegeben, wo sich spezifischere Interessen wie etwa spezielle Verbraucherinteressen oder auf der Ebene von Bürgerinitiativen das punktuelle Interesse

[20] Zweiter Familienbericht, a.a.O., S. 78.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Familien etwa für einen Spielplatzbau am Ort artikulieren können, u. U. auch nur für einen begrenzten Zeitraum im Ablauf des Familienzyklus wie etwa spezifische schulische Interessen der Eltern für ihre Kinder (etwa auch im Vorschulbereich), um die herum sich erfahrungsgemäß noch am ehesten Interessen von Eltern vorübergehend mehr oder minder wirksam mobilisieren und organisieren lassen. Haben die eigenen Kinder die betreffende Lebensphase durchlaufen, erweist sich das Interesse der Eltern nur in den seltensten Fällen als überdauernd.

Abgesehen von dem temporären Charakter solcher Interessenartikulation verfügen Zusammenschlüsse von Eltern bzw. Familien weithin nicht über die Möglichkeiten für eine wirksame Durchsetzung der Familienbelange, und zwar vor allem aus folgenden Gründen[21]:

(1) Einmal erscheint es gerade für diejenigen Gruppen von Familien, für die wie etwa kinderreiche Familien eine Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Interessen gerade mit Rücksicht auf das Lebensschicksal der dort heranwachsenden Kinder besonders wichtig ist, überdurchschnittlich erschwert, die für eine wirksame Interessenvertretung unerläßlichen finanziellen Voraussetzungen aus eigener Kraft aufzubringen.

(2) Zum anderen verfügen Familien in nur sehr begrenztem Maße über soziale Druckmittel, mit denen notfalls die Geltendmachung ihrer Belange unterstrichen werden kann. Besondere Bedeutung kommt hier sicherlich der Frage zu, inwieweit über ein Leistungsverweigerungspotential verfügt werden kann. „Können z. B. berufliche Organisationen durch Androhung von Leistungsverweigerung dadurch, daß diese die Interessen der Allgemeinheit schnell und nachteilig beeinträchtigen, öffentliche Aufmerksamkeit und Nachgiebigkeit erlangen, so bewirken Leistungsverweigerungen von Familienmitgliedern — z. B. „Streik" der Ehefrauen hinsichtlich ihrer Haushaltsaufgaben oder der Eltern im Hinblick auf schulische Unterstützung ihrer Kinder — in erster Linie eine Interessenverletzung der Familie selbst[22]." Diese Feststellung der Sachverständigenkommission für den Zweiten Familienbericht könnte auch im Umfeld der Neuen Sozialen Frage getroffen sein.

(3) Mit den bereits angeführten Gesichtspunkten mag es in verbandspolitischer Hinsicht schließlich zusammenhängen, daß der Organisationsgrad der vorhandenen speziellen Familienorganisationen relativ gering ist. Dies dürfte freilich auch darin einen Grund haben, daß in diesem als so höchst privat empfundenen Bereich der Familie der ein-

[21] Vgl. hierzu bes. Zweiter Familienbericht „Familie und Sozialisation", a.a.O., S. 78 f.

[22] Ebd., S. 78 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zelne nur ungern dazu neigen wird, für diesen Raum freier persönlicher Entscheidung Verantwortung an überindividuelle Instanzen — etwa auch Interessenvertretungen — abzutreten. Gerade unter den Bedingungen einer durchgängigen Familienplanung kann es naheliegen, für die individuellen und bewußten Entscheidungen gegebenenfalls für mehrere Kinder dann auch soweit wie möglich selbst einzutreten und im Hinblick auf die daraus folgenden Konsequenzen nur im äußersten Notfall öffentlich zu demonstrieren.

Zwar wäre zu fragen, ob nicht auch Beiträge von wissenschaftlicher Seite mit der diesen im allgemeinen in der Öffentlichkeit zufallenden Autorität geeignet sein könnten, die Aufmerksamkeit von Politik und Öffentlichkeit auf die hier liegenden Probleme von Familien zu lenken. Nun wird es jedoch wiederum bei mangelndem Organisationsgrad erschwert sein, entsprechenden Druck auf Forschungseinrichtungen (wie auch auf mittelzuweisende Instanzen) auszuüben, so daß die notwendigen sozialwissenschaftlichen Bemühungen zur Erhellung der Problemlagen und zur Fundierung von Problemlösungsstrategien u. U. bei weitem nicht mit der wünschenswerten Intensität in Gang kommen[22a].

(4) Im Falle der kinderreicheren Familien bleibt ergänzend das zum jeweiligen Zeitpunkt stets relativ sehr geringe zahlenmäßige Gewicht dieser Gruppe zu bedenken. Dieses kann zwar nicht als solches die mangelnde Durchsetzungskraft dieser Minderheit, deren Belange sich z. T. nur gegen eine Mehrheit verwirklichen lassen, erklären (Gegenbeispiel: Fluglotsen!). Aber in Verbindung mit den übrigen Gesichtspunkten entsteht offensichtlich ein Syndrom von Bedingungen, das die relative Schwäche dieser als solche nicht-marktaktiven Familien bedingt. Schon nach der fruchtbarkeitsstatistischen zeitlichen Längsschnittbetrachtung

[22a] In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß es bisher in der Bundesrepublik Deutschland noch kein einziges spezielles sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut für Fragen der Familie und der Familienpolitik gibt. Bei Bemühungen im Rahmen der amtlichen Politik Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre um die Schaffung eines interdisziplinär ausgerichteten Bundesinstituts für Bevölkerungs- und Familienforschung bejahte der *Wissenschaftsrat* in seiner Stellungnahme vom 30. 1. 1971 (Drs. 1785/71) zwar eine demographische Forschungseinrichtung, faßte seine Auffassung bezüglich eines Familienforschungsinstituts indessen wie folgt zusammen: Die Familienforschung bedürfe zwar der besonderen Förderung und es gebe auch ein legitimes Interesse der zuständigen Ressorts an der wissenschaftlichen Bearbeitung von Familienfragen. Wegen der Komplexität der Materie könne dies jedoch nicht im Rahmen eines einzelnen Instituts geschehen. Stattdessen solle auf gezielte Forschungsaufträge zurückgegriffen werden. Mit dieser einer Institutionalisierung der Familienforschung zunächst erteilten Absage sind auf Jahre hin wichtige Chancen für eine systematische Forschung auf dem Gebiete der Familie und der Familienpolitik vertan worden. Mit dieser kritischen Feststellung sind die begrenzten familien- und haushaltswissenschaftlichen Arbeiten im Rahmen einiger anderer Forschungsinstitute in ihrer Bedeutung nicht gemindert, sondern nur um so mehr unterstrichen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

machen die Ehen, aus denen auf die gesamte Ehedauer gesehen 3 und mehr Kinder zu erwarten sind, nach den jüngsten zur Verfügung stehenden Daten (1974) künftig rd. 13 % aller Ehen aus. Im jeweiligen Zeitpunkt, zu dem auch diese Ehen zunächst noch kinderlos sind bzw. nur 1 oder 2 Kinder haben oder schon wieder ihre Kinder aus dem Hause entlassen haben, ist der Anteil der größeren Familien noch kleiner und damit übrigens auch für den in der parlamentarischen Demokratie auf mehrheitliche Zustimmungen angewiesenen Politiker entsprechend weniger interessant. (Dies mag dann wiederum mit den Hintergrund abgeben für den bisher kaum über spielerische Erwägungen hinausgekommenen Gedanken, Erziehungsberechtigten je nach der Zahl der noch unmündigen Kinder, für die sie Verantwortung tragen, ein „qualifiziertes Stimmrecht" bei politischen Wahlen zu geben.)

Lösungen der damit bezeichneten sozialen Probleme von Familien mit Kindern werden in mehrfacher Richtung zu suchen sein, so z. B.:

— Entwicklung neuer Verfahrensordnungen in der staatlichen Politik, die es dieser erleichtern, die sozialpolitischen Belange dieser Minderheitengruppen wirkungsvoller zu berücksichtigen. Eine wichtige Unterstützungsfunktion haben dabei öffentlichkeitswirksame wissenschaftliche Voten, die auf vorhandene Verletzungen allgemeinerer Interessen der Gesamtheit entsprechend hinweisen. Eine Sicht, die von einer solchen „Anwaltsfunktion", die manche auch der amtlichen Familienpolitik selbst zusprechen möchten (B. Hassenstein) ausgeht, setzt freilich im Grunde voraus, daß die Rangordnung der verschiedenen politisch zu berücksichtigenden Belange nicht klar ist bzw. deutlich umstritten ist und zunächst auch wissenschaftlich nicht eindeutig zu bestimmen sein wird.

— Verzicht auf Zentralisierung aller wirtschaftlichen Ressourcen für Hilfs- und Förderungsmaßnahmen in einem Finanztopf. Gerade die Belange von sozial Benachteiligten lassen sich vermutlich tendenziell dann wirksamer berücksichtigen, wenn mehrere Träger mit je eigenem Finanzbudget miteinander kooperieren, und zwar öffentliche wie auch freie gesellschaftliche Träger. Manche unmittelbare Konkurrenzsituation mit u. U. sehr viel wirksamer vertretenen Anforderungen aus anderen gesellschaftlichen Ordnungsbereichen kann damit an Bedeutung verlieren. Dies würde in der Organisation von Sozialpolitik darauf hinauslaufen, z. B. auch freien gesellschaftlichen Trägern von familien- und kindbezogenen Diensten und Leistungen einen wirksamen Handlungsspielraum zu sichern. Damit fällt die Befriedigung sozialer Bedürfnisse auch Trägern auf der „mittleren Ebene" zwischen Staat und Individium zu.

Auf dem Hintergrund der ausgewählten familienpolitischen Einzelprobleme stellt sich im übrigen die allgemeinere, sozialisationspolitisch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

relevante Frage, ob und inwieweit generell die Sozialisationsverläufe in der Familie im Rahmen einer sozial- und familienpolitischen Ordnungsvorstellung befriedigen können. Hier soll und kann nicht die umfassende Diskussion der jüngeren Zeit um die Sozialisationsfähigkeit und die -mängel der Kleinfamilie und um den Beitrag der familialen Sozialisation (in den verschiedenen sozio-ökonomischen Gruppen und Schichten) zur Verwirklichung einer (aus welchen Legitimationszusammenhängen heraus und mit welchem Verbindlichkeitsgrad aufgestellten?) Sozialisationszielbestimmung in unserer Gesellschaft aufgegriffen werden. Es geht hier lediglich um eine generelle, im Zusammenhang mit der Bestimmung neuer Akzente der sozialen Problematik freilich nicht ganz unwichtige Frage, die sich auf die folgende Formel bringen läßt: Muß bereits der familiale Lebensbereich mit in den Blick genommen werden, wenn es um den systematischen Ausbau einer „Ordnungspolitik des sozialen Bereichs" geht? Muß auch für die familiale Ebene bereits ein Steuerungsdefizit angenommen werden (wie es für zahlreiche andere, außerwirtschaftliche Felder von Vertretern einer Neuen Sozialen Frage mit Nachdruck beklagt wird) oder liegt die Gestaltung der familialen Sozialisationsprozesse etwa außerhalb einer ordnungspolitischen Aufgabe? Eine Problemdefinition, wie sie sich beispielsweise bei W. Dettling und Mitverfassern findet, könnte darauf schließen lassen, eine Steuerungsaufgabe (und bezogen auf die gegenwärtige tatsächliche Situation: ein Steuerungsdefizit) werde noch *nicht* auf der Ebene jener Bedürfnisse und von Menschen verfolgten Ziele gesehen, die von diesen allein oder in Primärgruppen (!) verwirklicht werden können.

Können und sollen indessen Verlauf und Ergebnisse sozialer Prozesse und Beziehungen an einer für das menschliche Zusammenleben so entscheidenden Schaltstelle, wie sie die Familie nach wie vor darstellt, aus dem Horizont einer umfassenden gesellschaftlichen Ordnungspolitik ausgeblendet werden? Sicherlich ist gerade auf diesem Feld in besonderer Weise darauf zu achten, daß direkte staatliche Zwangseinwirkungen tunlichst vermieden werden bzw. auf das unbedingt notwendige Minimum reduziert bleiben (z. B. zweifelsfreie Verletzung des Kindeswohls). Insbesondere in der Wahl der Erziehungsziele wird in einer pluralen Gesellschaft die einzelne Familie — oberhalb einer Ebene allgemeiner, aus dem gemeinsamen Grundwertbestand der Gesellschaft abgeleiteter und dessen Vermittlung an die nachfolgende Generation sichernder Sozialisationsziele — nicht auf ein ganz konkret ausdifferenziertes System von Erziehungszielen und Verhaltensnormen verpflichtet werden dürfen. Um so wichtiger erscheint jedoch auch im familialen Bereich die Gestaltung der *Rahmenbedingungen familialer Sozialisation* im Sinne der indirekten, möglichst viel Freiheit des einzelnen ga-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rantierenden Steuerung durch eine Rahmenordnung, die speziell auf die Lebensbedingungen der Familie abstellt und die „Ordnungspolitik des sozialen Bereichs" in einem entscheidenden Punkt vervollständigt. Im Grunde meint dies auch die heute mehr und mehr bejahte Sicht der Familienpolitik als eines integralen Bestandteils einer strukturgestaltenden Gesellschaftspolitik[23].

5. Zum Verhältnis von Familienpolitik und Bevölkerungspolitik

Auf dem Hintergrund der bisherigen Überlegungen wurde bereits deutlich, welch geradezu *strategische Bedeutung* eine kindbezogene *Familienpolitik* für ein Konzept einer an den Randbedingungen des generativen Verhaltens des einzelnen ansetzenden Rahmensteuerung des Bevölkerungsprozesses erhält. Denn von einer solchen Familienpolitik werden bevölkerungsmäßige Nebenwirkungen erwartet werden dürfen, die der Zielsetzung einer Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung ausgesprochen zuträglich sind. Damit darf eine Familienpolitik jedoch nicht vorschnell einem bevölkerungspolitischen Konzept einfach untergeordnet werden. Die Familienpolitik hat eine klare eigenständige Zielsetzung: die dauernde Sicherung der optimalen Funktionstüchtigkeit der Familien. Sie ist damit in sich wohl begründet.

Hier begegnet man gelegentlich dem Einwand[24], eine gute Familienpolitik oder auch eine Sozial-, Bildungs- oder Wohnungspolitik und die in ihrem Umfeld anstehenden Reformen sollten nicht zusätzlich einer Zielsetzung bezüglich der demographischen Entwicklung verpflichtet werden, dies gefährde bei Ausbleiben demographischer Nebeneffekte sogar diese Maßnahmen selbst und ihre Weiterentwicklung. Eine solche Auffassung verkennt indessen den entscheidenden gesellschaftspolitischen Ansatz auch speziell einer Rahmensteuerung des Bevölkerungsprozesses. Beide, Familienpolitik und Bevölkerungspolitik, haben sich letztlich als bereichsspezifische Ausprägungen einer übergreifenden sozialen Ordnungspolitik (Gesellschaftspolitik) zu erweisen.

Dies bedeutet konkret, daß auch in beiden Handlungsfeldern bereichsübergreifende Wertentscheidungen durchschlagen müssen. Wenn

---

[23] M. *Wingen*, Familienpolitik — Ziele, Wege und Wirkungen, 2. Aufl., Paderborn 1965. — Ders., Art. „Familienpolitik", in: Staatslexikon, 6. Aufl., Bd. IX, Freiburg 1969, Sp. 923 ff. — Ders., Art. „Familienpolitik", in: S. Keil (Hrsg.), Familien- und Lebensberatung — Ein Handbuch, Stuttgart 1975, Sp. 352 ff.

[24] So J. *Heinrichs*, Bedeutet Familienplanung ein Geburtenminus?, in: Keine Kinder — keine Zukunft?, Bd. 4 der Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, hrsg. von L. Franke und H. W. Jürgens, Boppard 1978, S. 87.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

z. B. durch arbeitsrechtliche und sozialpolitische Regelungen sichergestellt werden soll, daß die Ehepartner ohne Nachteile über die Verteilung ihrer Tätigkeit und ihrer Aufgaben sowohl in Familie als auch in Beruf und Freizeit entscheiden können, so geht es auch damit im Grunde (s. auch „Grundwerte in einer gefährdeten Welt") um

— mehr Freiheit durch größere Wahlmöglichkeiten für den einzelnen,

— mehr Partnerschaft, d. h. auf gegenseitige Förderung gerichtete Beziehungen in der Familie,

— mehr Gerechtigkeit für die Familien mit Kindern,

— mehr Solidarität auch mit der nächsten Generation.

Auch eine wie immer im einzelnen ausformulierte Rahmensteuerung des Bevölkerungsprozesses muß in die gesamte Gesellschaftspolitik und die sie tragenden Wertentscheidungen integriert sein. In dem Maße, in dem dies geschieht, erscheint es dann auch keineswegs als Widerspruch, sondern als Ausdruck in sich konsistenter Gesellschaftspolitik, *sowohl* ausreichende finanzielle Einkommenshilfen in den Fällen sicherzustellen, in denen Eltern frei und verantwortlich sich für mehrere Kinder entscheiden, *als auch* Hilfen der Familienplanung zu gewährleisten, wo immer Ehepaare ihre Kinderzahl in Übereinstimmung mit ihrem individuellen Lebensplan unter Umständen schon sehr früh begrenzen wollen oder ganz auf Kinder verzichten möchten. Für herkömmliche „Bevölkerungspolitik" wäre dies, wie historische Beispiele zeigen, oft undenkbar gewesen.

In dieser integrativen gesellschaftspolitischen Sicht lassen sich Familienpolitik und Bevölkerungspolitik nicht als eine sich ausschließende Alternative verstehen. Vielmehr haben beide politischen Aktionsbereiche ihre je (relativ) eigenständige Bedeutung, gleichermaßen gebunden an bereichsübergreifende Leitbilder und Wertentscheidungen. Eine Familienpolitik kann hier freilich auch maßgeblich dazu beitragen, daß die Familien Lebenslagen in unserer Gesellschaft vorfinden, die es ihnen in menschenwürdiger Weise ermöglichen, auch ihre Kinderwünsche zu realisieren. Kinder zu haben, ist nicht nur ein Grundrecht, sondern auch ein Grundwert menschlicher Existenz. Optimale Bedingungen familialer Sozialisation sind selbstverständlich um der Kinder willen und nicht um irgendwelcher abstrakter Bevölkerungsgrößen willen zu fordern. Die Sicherung bestmöglicher Entfaltungsmöglichkeiten für Kinder in der Familie durch eine beharrliche Fortentwicklung unserer Familienpolitik wird indessen dem Ziel einer Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung in den entwickelten Industriegesellschaften nicht abträglich, sondern sehr viel eher zuträglich sein. Familienpolitik wird damit nicht etwa zur „Dienstmagd" einer Bevölke-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungspolitik, wohl aber leistet sie in ihrem *Nebeneffekt* einen zentralen Beitrag zu einer auch demographisch orientierten Gesellschaftspolitik, die ihrerseits über eine Rahmensteuerung des Bevölkerungsprozesses zugleich wichtige Voraussetzungen für die Lebensqualität von Familien und die persönliche Entfaltung der einzelnen Familienmitglieder sichert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Einkommenssituation alter Menschen in der Bundesrepublik Deutschland — Probleme ihrer Ermittlung und Beurteilung —*

Von *Winfried Schmähl*, Berlin

1. Einleitung — Zum Hintergrund der Fragestellung

Für die sozial- und verteilungspolitische Diskussion ist die Einkommenssituation alter Menschen in vielerlei Zusammenhängen von Interesse. Als Stichworte, die dies belegen, seien aus jüngster Zeit nur genannt:

— Erörterungen über eine „Neue soziale Frage" und einkommensmäßige Armut, die in besonderem Maße im Alter zu konstatieren ist,

— Diskussionen über die „Grenzen des Sozial- oder Wohlfahrtsstaates" in Anbetracht der gestiegenen Abgabenbelastung bei gleichzeitig schwächerem Bruttoeinkommensanstieg,

— Überlegungen zu einer „Neuorientierung" der Sozialpolitik, bei denen auf Gruppen mit einkommensmäßiger „Über- oder Unterversorgung" verwiesen wird, sowie auf Auswirkungen geplanter oder auch ungeplanter Kumulationen von Leistungen auf der einen und Lücken im Sicherungssystem auf der anderen Seite.

Speziell aus dem Bereich der Alterssicherung sei hingewiesen auf

— Diskussionen über Veränderungen des Leistungsrechts durch Umgestaltung des Anpassungsverfahrens in der Rentenversicherung, z. B. durch Brutto- oder Nettoanpassung, lineare oder nichtlineare Anpassungen, um den Ausgabenanstieg zu mindern und ggf. zu einer „ausgewogenen Belastungsverteilung" zwischen den Generationen der Versicherten und der Rentner zu gelangen.

— Überlegungen zur Besteuerung von Transferzahlungen, wiederum insbesondere von Renten,

— Überlegungen zur „Harmonisierung" von Alterssicherungssystemen,

* Für die Durchführung von Klassifikationen im Rahmen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 danke ich Dipl.-Hdl. D. Göbel. Diese Auswertungen wurden im Rahmen des SPES-Projektes an der Universität Frankfurt vorgenommen. Herrn stud. rer. pol. D. Rackebrandt danke ich für die Ausführung der Abbildungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Diskussionen zur sozialen Sicherung der Frau (eigenständig oder abgeleitet, Gleichstellung von Mann und Frau in der Altersversorgung, Auftrag des Bundesverfassungsgerichts an den Gesetzgeber, bis 1984 die Gleichbehandlung von Mann und Frau in diesem Bereich zu verwirklichen).

Für wohl alle angeschnittenen Themenkomplexe ist die Kenntnis der Einkommenssituation derjenigen, auf die solche Überlegungen und gegebenenfalls auch Maßnahmen ausgerichtet sind, von besonderem Interesse bzw. notwendige Voraussetzung. Allein schon in Anbetracht ihrer gegenwärtigen und zukünftigen absoluten und relativen zahlenmäßigen Bedeutung nimmt die Gruppe alter Menschen und ihre Einkommenssituation in solchen Überlegungen notwendig einen wichtigen Platz ein[1]. Die Einkommenssituation interessiert dabei sowohl im Hinblick auf die gegebene Lage als auch bezüglich des erstrebten Zustandes.

Vorstellungen über die erwünschte Einkommenssituation bestimmter Bevölkerungsgruppen — isoliert oder in ihrem Verhältnis zueinander — spielen in mannigfacher Weise in der politischen Diskussion eine Rolle (erinnert sei beispielsweise an Diskussionen über eine adäquate Messung und eine befriedigende Höhe „des" Rentenniveaus). Das Ausmaß der jeweiligen Zielrealisierung kann aber nur bei Kenntnis der bestehenden Verteilungssituation und von (operational definierten) verteilungspolitischen Zielen ermittelt werden. Diskrepanzen zwischen Lage und Ziel können — bei hinreichender Disaggregation der Informationen — Ansatzpunkte für den Mitteleinsatz deutlich machen. Die für eine Aufgliederung des Materials erforderlichen Disaggregationskriterien werden dabei von den jeweiligen Fragestellungen bestimmt.

Im Zentrum des nachfolgenden Beitrags stehen Fragen der „Lageanalyse": Wie ist gegenwärtig die Einkommenssituation alter Menschen in der Bundesrepublik? Betrachtet man unter dieser Fragestellung viele der üblicherweise verwendeten Informationen, so zeigt sich, daß der relevante Personenkreis häufig in einer auffallend undifferenzierten Weise analysiert und zudem vielfach mit Nichterwerbstätigen und/oder Rentnern gleichgesetzt wird. Ohne hier schon exakt zu defi-

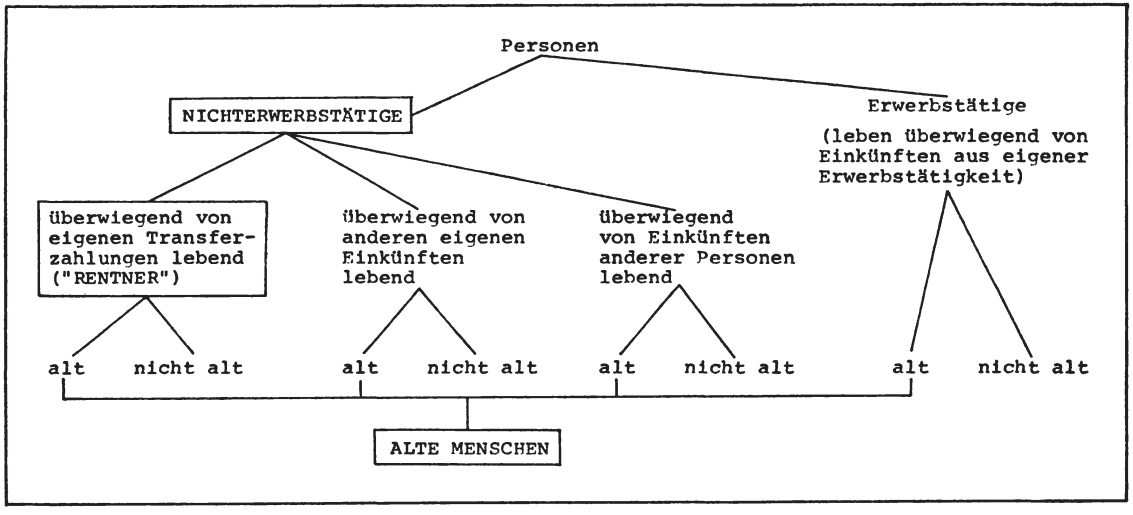
[1] So hatten am Jahresende 1975 in der Bundesrepublik rd. 9 Mill. Menschen das 65. Lebensjahr vollendet (= 14,6 v. H. der Wohnbevölkerung). Dabei überwogen Frauen mit einem Anteil an den über 65-jährigen von 62,7 v. H. (= 17,5 v. H. der gesamten weiblichen Wohnbevölkerung). Im Mai 1976 hatten von rd. 24 Mill. Haushalten in der Bundesrepublik rd. 6,3 Mill. einen Haushaltsvorstand von über 65 Jahren (also mehr als jeder 4.). Bei den rd. 6,9 Mill. Einpersonen-Haushalten lag der Anteil sogar bei nahezu der Hälfte. Der überwiegende Teil dieser Einpersonen-Haushalte von alten Menschen waren Frauen-Haushalte (rd. 84 v. H. = 2,73 Mill. Errechnet aus Angaben im Statistischen Jahrbuch 1977 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart und Mainz 1977, S. 59 - 60 und S. 65).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abb. 1

NICHTERWERBSTÄTIGE - RENTNER - ALTE MENSCHEN

- ZUM ZUSAMMENHANG DER BEGRIFFE -



Eine weitere mögliche Untergliederung:

Person ist Haushaltsvorstand
Person ist kein Haushaltsvorstand.

In statistischen Unterlagen erfolgt die Zuordnung des Haushalts zu den einzelnen Gruppen in der Regel nach den Merkmalen des Haushaltsvorstands.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nieren, wann eine Person als „alt" bezeichnet werden soll, sei bereits eingangs darauf hingewiesen, daß weder alle Nichterwerbstätigen alt sind, noch alle Nichterwerbstätigen oder alten Menschen „Rentner" sind[2]. In Abb. 1 wird versucht, einige Verbindungen zwischen diesen Begriffen herzustellen[3].

In diesem Beitrag gehe ich von der Notwendigkeit einer *differenzierten* Lageanalyse aus, da ohne sie weder gesagt werden kann, wie gut Ziele realisiert sind, noch Mittel hinreichend gezielt eingesetzt werden können bzw. deren Wirksamkeit festgestellt werden kann. In politischen Diskussionen wie statistischen Unterlagen wird die Einkommenssituation alter Menschen jedoch allzu häufig wenig differenziert untersucht bzw. gewürdigt. So wird man doch schwerlich die Gesamtheit alter Menschen als Problemgruppe o. ä. bezeichnen können, wie es manchmal geschieht.

Hinsichtlich dessen, was hier zur Lageanalyse vorgetragen wird, sind aber mehrere Einschränkungen zu machen:

— Die Lageanalyse wird hier vorwiegend in deskriptiver Weise vorgenommen. Eine Ursachenanalyse, aus welchen Gründen es zu der vorgefundenen Situation kam, würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Die selbstauferlegte Begrenzung mag u. a. damit gerechtfertigt werden, daß allein schon die Tatbestandsfeststellung eine Fülle von Problemen aufwirft. Sie sollen im Mittelpunkt stehen. Dabei werde ich mich in erster Linie auf die Situation in jeweils einem Jahr beschränken, insofern also eine statische Lageanalyse vornehmen.

— In diesem Beitrag kann und soll auch nicht versucht werden, ein umfassendes Bild der Einkommenssituation alter Menschen zu zeichnen. Dies würde — abgesehen von dem soeben genannten Aspekt — auch quantitativ über das hier Leistbare hinausgehen. Wichtig ist mir in diesem Beitrag, Fragestellungen aufzuzeigen und Ansatzpunkte dazu, wie empirisches Material zu ihrer Beantwortung gewonnen werden kann[4].

---

[2] „Rente" wird zudem häufig als Inbegriff staatlicher direkter Transferzahlungen angesehen und zwar solcher, die regelmäßig fließen und — so wird vielfach eingeschränkt — von maßgeblicher Bedeutung für die Lebenshaltung sind.

[3] Die in Abb. 1 vorgenommene Aufgliederung erfolgt vor allem in Hinblick auf die nachfolgenden Ausführungen. Andere Differenzierungen der Wohnbevölkerung sind durchaus möglich und werden in anderen Zusammenhängen verwendet.

[4] Eine hinreichend befriedigende Systematik von Fragestellungen würde eine adäquate personelle Verteilungstheorie erfordern, denn die Theorie ermöglicht es, die interessierenden Fragen klar zu formulieren. Gegenwärtig fehlt jedoch noch eine solche, u. a. sozialpolitische und finanzwissenschaftliche Ansätze mitumfassende, personelle, Primär- und Sekundärverteilung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Beschränkt werden die Überlegungen auf solche Personen (bzw. Haushaltsvorstände), die eine bestimmte Altersgrenze überschritten haben, von der ab eine Erwerbstätigkeit zum Zwecke der überwiegenden Finanzierung des eigenen Lebensunterhalts und desjenigen der Familie als nicht zumutbar angesehen wird, und die auch tatsächlich nicht mehr überwiegend erwerbstätig sind. Das bedeutet, daß sowohl früher tatsächlich Erwerbstätige als auch nicht oder kaum außerhäuslich Berufstätige mit zur untersuchten Gruppe zählen. (Statistisch können übrigens diese beiden Untergruppen i. d. R. auch gar nicht getrennt werden.) Die Situation älterer Arbeitnehmer bleibt somit ausgeklammert[5].

Diese thematischen Begrenzungen erscheinen mir auch aus einem weiteren Gesichtspunkt heraus als vertretbar: Verteilungsüberlegungen waren — zumindest im Rahmen der Verteilungslehre — bislang schwergewichtig auf die Primärverteilung ausgerichtet, zunächst nahezu ausschließlich auf die funktionelle Primärverteilung, neuerdings auch stärker auf deren personelle Aspekte. Die Analysen waren somit auf aktiv am Einkommensentstehungsprozeß beteiligte Wirtschaftssubjekte bezogen. Die Sekundärverteilung verblieb zur Behandlung der Finanzwissenschaft und der Sozialpolitik, was meist beziehungslos nebeneinander geschah. Dabei war die Einkommenssituation alter Menschen eher ein Thema der Sozialpolitik, jedoch stark unter bereichsspezifischem, isolierendem Aspekt der Gestaltung durch einzelne Arten von Sozialleistungen, weniger im Hinblick auf die gesamte Einkommenssituation von Personen oder gar der von Haushalten. Tatsächlich wird jedoch die Einkommenssituation vieler Haushalte — wie noch zu zeigen sein wird — durch vielfältige staatliche verteilungspolitische Maßnahmen beeinflußt. Diese Maßnahmen sind allerdings durch unterschiedliche verteilungspolitische Zielvorstellungen geprägt und durch unterschiedliche Gestaltungsprinzipien gekennzeichnet. Zu nennen sind hier insbesondere unterschiedliche Einkommensbegriffe und Einkommensgrenzen, bei deren Erreichen Leistungen bzw. Abgaben einsetzen oder entfallen, sowie unterschiedliche Bezugsgrößen für die Veränderung von Leistungen im Zeitablauf. Diese verschiedenen Formen der Ausgestaltung können im Gesamtergebnis — so eine vielfach geäußerte Klage — zu einem unkoordinierten Nebeneinander mit ungeplanten und z. T. unerwünschten Wirkungen führen[6].

umspannende, Verteilungstheorie. Die nachfolgend noch zu skizzierenden Fragestellungen werden deshalb auch nicht explizit aus einem solchen geschlossenen Bezugsrahmen abgeleitet, sondern werden zum Teil übertragen aus Fragestellungen, die im Rahmen der personellen Primärverteilungsanalyse Beachtung finden und zum Teil abgeleitet aus verteilungspolitischen Zielvorstellungen.

[5] Diese wird mitbehandelt in: Gisela *Kiesau* u. a., Die Lebenslagen älterer Menschen in der Bundesrepublik Deutschland (WSI-Studie Nr. 31), Köln 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ehe jedoch in solchen Fällen zieladäquat eingegriffen werden kann, ist unabdingbare Voraussetzung, daß die bestehende Situation erforscht wird. Dies gilt z. B. auch dann, wenn eine — bei steigendem Anteil alter Menschen cet. par. eintretende — weitere Belastung der Aktiven gemindert werden soll, was in jüngster Zeit in sozialpolitischen Diskussionen in der Bundesrepublik eine beträchtliche Rolle spielt.

In diesem Beitrag sollen einzelne Ansatzpunkte und Wege zu einer solchen Bestandsaufnahme verdeutlicht und zugleich Gesichtspunkte dargelegt werden, unter denen bereits vorhandenes empirisches Material gesichtet werden kann. Dabei gehe ich davon aus — und werde dies zu exemplifizieren versuchen —, daß hierzu in bestimmter Weise differenzierte Informationen notwendig sind. An ausgewählten Beispielen sollen sowohl Möglichkeiten zusätzlicher Auswertungen vorhandenen Materials als auch manche der Lücken aufgezeigt werden, die selbst dann noch nicht geschlossen werden können.

Im folgenden werde ich zunächst auf einige, Einkommensanalysen vorgelagerte klärungsbedürftige Fragen hinweisen (2.), um mich dann der geeigneten Aufgliederung des Datenmaterials zuzuwenden (3. und 4.). Daran anschließend wird ein knapper Überblick über einige wichtige Datengrundlagen zu geben versucht (5.). Anhand ausgewählter Beispiele wird im nächsten Abschnitt die Heterogenität des Kreises der Alten- oder Rentnerhaushalte sowie die Notwendigkeit und Art ihrer weiteren Disaggregierung erörtert (6.). Dabei wird vor allem auch die Einkommensstruktur verschiedener Haushaltstypen behandelt. Der daran anschließende Abschnitt (7.) ist damit eng verbunden: In ihm sollen Ansatzpunkte zur Untersuchung der Kumulation von Sozialleistungen für diese Haushalte diskutiert werden. Abschließend (8.) wird versucht, aus dem vorgelegten Material einige Folgerungen vor allem im Hinblick auf weitere notwendige Arbeiten zu ziehen.

2. Einige klärungsbedürftige Vorfragen jeder Einkommensverteilungsanalyse für alte Menschen

In diesem Abschnitt werde ich mich kurz mit drei Fragen beschäftigen,

— dem Einkommensbegriff,

[6] Siehe hierzu vor allem R. *Zeppernick*, Die Bedeutung der Finanz- und Sozialpolitik für die Einkommensverteilung, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 32 (1974). Die damit verbundenen Probleme und Aufgaben stellen sich auch in anderen Ländern. Vgl. z. B. Irene *Lurie* (Hrsg.), Integrating Income Maintenance Programs, New York, San Francisco, London 1975. Zum Überblick siehe auch Winfried *Schmähl*, Über die Notwendigkeit und Voraussetzungen einer koordinierten staatlichen Verteilungspolitik, in: Sozialer Fortschritt 27. Jg. (1978), S. 56 - 59.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— der Empfängereinheit,

— der Altersabgrenzung, also was unter „alt" verstanden werden soll.

Dabei werden jeweils nur wenige Hinweise gegeben, da diese Fragen in der Literatur relativ ausführlich behandelt sind.

2.1. Einkommensbegriff

Unstrittig ist, daß neben (aus dem Einkommensentstehungsprozeß resultierenden) Primäreinkünften und direkten Abgaben (Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen) zur Charakterisierung der Einkommenslage privater Haushalte auch monetäre Transferzahlungen der Gebietskörperschaften und Parafisci (insbesondere der Sozialversicherungsträger) zu berücksichtigen sind[7]. Neben dem Bruttoeinkommen und dem im Vergleich dazu durch direkte Abgaben und Transferzahlungen veränderten verfügbaren Einkommen kann es für manche Fragestellungen (wie beispielsweise zur Analyse der Einkommensverwendung) sinnvoll sein, das „ausgabefähige Einkommen" heranzuziehen, das zusätzlich zum verfügbaren Einkommen insbesondere auch Auflösungen von Vermögensbeständen enthält[8].

Einkommensgrößen können als nominale oder reale Beträge angegeben werden. Bei der Deflationierung von Einkommensangaben ergeben sich zusätzliche Probleme, so u. a. das der Repräsentativität von Preisindices für die jeweils relevanten Empfängereinheiten, die Defla-

[7] Zum Einkommensbegriff und zur Empfängereinheit vgl. z. B. Winfried *Schmähl*, Alterssicherung und Einkommensverteilung, Tübingen 1977, S. 2 - 22, sowie ders., Einkommensumverteilung im Rahmen von Einrichtungen der sozialen Sicherung, in: B. *Külp* und H.-D. *Haas* (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Berlin 1977, S. 531 - 540, und die dort angegebene Literatur. Vor allem im finanzwissenschaftlichen Schrifttum wird die für Zwecke der Besteuerung adäquate Einkommensdefinition ausgiebig diskutiert. Siehe dazu aus neuerer Zeit (neben bereits in den übrigen Arbeiten angeführten Quellen) u. v. a. Report of the Royal Commission on Taxation, Vol. 3, Taxation of Income, Part A — Taxation of Individuals and Families —, Ottawa 1966, Kap. 8 u. 10. Joachim *Mitschke*, Über die Eignung von Einkommen, Konsum und Vermögen als Bemessungsgrundlagen der direkten Besteuerung, Berlin 1976, insbes. Abschnitt III. Die Bedeutung des Einkommensbegriffs für die Gestaltung von Transferzahlungen ist demgegenüber bislang wenig diskutiert worden (vgl. dazu auch Abschn. 7 dieses Beitrags). Für eine Zusammenschau finanz- und sozialpolitischer Einkommensbegriffe setzt sich ein: Ralph *Zeppernick*, Staat und Einkommensverteilung, Tübingen 1976. Für manche Fragestellungen kann es auch sinnvoll sein, „indirekte Transfers" zu berücksichtigen, wie z. B. Steuervergünstigungen oder Minderung der Mieten im sozialen Wohnungsbau. Dabei ist zu beachten, daß manche dieser indirekten Transferströme das verfügbare monetäre Einkommen der Haushalte mitgestalten (Minderung der Abgaben bei Vergünstigungen im Rahmen direkter Steuern), manche erst über die Einkommensverwendung wirksam werden (Gestaltung des realen verfügbaren Einkommens), d. h. bei Inanspruchnahme.

[8] Für viele Empfängereinheiten unterscheiden sich jedoch verfügbares und ausgabefähiges Einkommen nur geringfügig.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionierung auch der Ersparnis mit einem Preisindex für die Lebenshaltung, ohne hinreichende Kenntnis der künftigen Verwendungsformen der Ersparnisse.

Darüber hinaus ist zu entscheiden, ob — und ggf. in welchem Ausmaß — neben den monetären Einkommensströmen auch nichtmonetäre Leistungen (Güter), die den privaten Haushalten zur Verfügung stehen bzw. von ihnen in Anspruch genommen werden, mitberücksichtigt werden sollen oder können. In diesem Zusammenhang interessieren in besonderem Maße staatliche nichtmonetäre Leistungen[9]. Probleme resultieren hier vor allem aus der *Erfassung* dieser Leistungen für die verschiedenen Empfängereinheiten und aus deren *Bewertung*[10]. Darüber hinaus sind unterschiedliche Strategien denkbar, wenn — unter Berücksichtigung solcher Leistungen — die Verteilungssituation in einer Volkswirtschaft umfassend dargestellt werden soll:

(a) Staatliche nichtmonetäre Leistungen werden in Einkommensgrößen umgerechnet und mit monetären Einkommensteilen zusammengefaßt (reine Einkommensanalyse).

(b) Staatliche nichtmonetäre Leistungen werden gütermäßig erfaßt; das monetäre Einkommen wird als Voraussetzung zur Nachfrage nach Gütern (insbesondere privatwirtschaftlich angebotenen) angesehen; die damit nachfragbaren Güter werden zusammen mit den staatlicherseits den Empfängereinheiten bereitgestellten (bzw. von ihnen in Anspruch genommenen) Gütern ausgewiesen (reine Güteranalyse).

(c) Neben Angaben über monetäre Einkommen werden ergänzend gütermäßige Angaben über nichtmonetäre staatliche Leistungen gestellt (gemischte Einkommens-Güter-Analyse).

---

[9] In der englischsprachigen Literatur wird „in-kind transfers" (neben monetären Transferzahlungen) erhebliche Beachtung gewidmet, auch unter wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten (so u. a. im Zusammenhang mit Erörterungen über Möglichkeiten der pareto-optimalen Einkommensumverteilung). Siehe hierzu beispielsweise Harold M. *Hochman*, James D. *Rodgers*, Pareto Optimal Redistribution, in: The American Economic Review, Bd. 59 (1969) und die sich daran anschließende Diskussion. James D. *Rodgers*, Distributional Externalities and the Optimal Form of Income Transfers, in: Public Finance Quarterly, Bd. 1 (1973). Lester C. *Thurow*, Cash versus In-Kind Transfers, in: The American Economic Review, Bd. 54 (1974). Erwähnt sei auch, daß es Formen zwischen Geld- und Sachleistungen gibt, z. B. Geldleistungen mit Verwendungsauflagen u. ä.

[10] In jüngster Zeit sind gerade zu diesem Fragenkreis mehrere (finanzwissenschaftliche) Arbeiten erschienen, so u. a. von Horst *Hanusch*, Verteilung öffentlicher Leistungen, Göttingen 1976; Klaus *Mackscheidt*, Öffentliche Güter und Ausgabeninzidenz, in: W. Dreißig (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung IV, Berlin 1976. Manfred *Rose*, Makroökonomische Analysen der finanzwirtschaftlichen Güterinzidenz, in: W. *Dreißig* (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung V, Berlin 1977. Klaus-Dirk *Henke*, Die Verteilung von Gütern und Diensten auf die verschiedenen Bevölkerungsschichten, Göttingen 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Selbst wenn nichtmonetäre staatliche Leistungen gleichmäßig über alle Empfängereinheiten und Einkommensklassen verteilt wären, müßte dies nicht notwendig bedeuten, daß sie damit verteilungspolitisch irrelevant wären. Neben der Art ihrer Erstellung und Finanzierung kann z. B. bedeutsam sein, in welcher Weise die tatsächliche Lebenshaltungssituation der Empfängereinheiten davon berührt wird: Werden dadurch erst andere Ausgaben sinnvoll möglich (lohnend), werden sonst privat nachgefragte Güter ersetzt oder erfordern sie solche sogar, um den Nutzen öffentlicher Leistungen zu erhöhen oder überhaupt erst in deren Genuß zu gelangen? A priori kann schwerlich davon ausgegangen werden, daß solche Gesichtspunkte für alle Haushalte oder Einkommensklassen von gleichem Gewicht sind.

Tatsächlich weisen jedoch viele Studien darauf hin, daß von einer gleichmäßigen Verteilung nichtmonetärer Leistungen auf die Haushalte nicht ausgegangen werden kann. Das Einkommensniveau von Haushalten, die Zahl der Fälle, die z. B. als „arm" anzusehen sind (wie immer auch gemessen) und Maße der Einkommensungleichheit können dadurch signifikant beeinflußt werden[11]. Für die Einkommenssituation alter Menschen können z. B. Pflegedienste, die Bereitstellung von ärztlicher Versorgung (ambulant und stationär) und von Medikamenten beträchtliche Bedeutung besitzen[12].

Wenn z. B. private Ausgaben durch staatliche Leistungen teilweise substituiert werden können, so ist dies nicht notwendigerweise auch in umgekehrter Richtung möglich: Eine Erhöhung monetärer Transferzahlungen bei fehlendem Angebot an bestimmten Formen von Dienstleistungen (z. B. Pflegedienste) muß nicht von gleicher Bedeutung für die Betroffenen sein[13].

---

[11] Siehe z. B. Edgar K. *Browning*, Redistribution and the Welfare System, Washington D. C. 1975, S. 2, Kap. III, S. 121 - 122. U. S. Department of Health, Education and Welfare, The Measure of Poverty, Washington D. C. 1976, S. 32 - 34. Eugene *Smolensky*, Leanna *Stiefel*, Maria *Schmundt*, Robert *Plotnick*, Adding In-Kind Transfer to the Personal Income and Outlay Account: Implications for the Size Distribution of Income, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin, Madison, Discussion Papers 199 - 74, 1974. Marilyn L. *Moon*, The Economic Welfare of the Aged and Income Security Programs, Institute ... (wie oben), Discussion Papers 266 - 75, 1975, H. *Hanusch*, Verteilung öffentlicher Leistungen, Göttingen 1976.

[12] Dabei handelt es sich für diese Personengruppe in erster Linie um „in-kind (consumption) transfers", während für Erwerbstätige daneben auch „in-kind investment transfers", die den „human capital"-Bestand der Bezieher erhöhen, bedeutsam sind, obgleich solche Grenzziehungen — wie gerade an Gesundheits- oder Rehabilitationsmaßnahmen deutlich wird — schwierig und häufig willkürlich sein werden. Siehe E. *Smolensky* u. a., Adding in-kind Transfers; E. Browning Redistribution.

[13] Hier wird das Bewertungsproblem besonders klar sichtbar. Ausgabenprogramme, die zwar hinsichtlich des Volumens gleich sind, können jedoch für verschiedene Empfängergruppen von recht unterschiedlicher Bedeutung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn hier auf Einkommen und Güter als Objekte der Verteilungsanalyse hingewiesen wurde, so ist ergänzend zu erwähnen, daß auch andere Größen zugrunde gelegt werden können. Neben dem Nutzen von Einkommen und/oder von Gütern, der bei Kenntnis von Nutzenfunktionen ableitbar wäre, können auch Begriffe gewählt werden, die z. B. etwas über die potentiellen Konsummöglichkeiten auszusagen vermögen. Als zusätzliche, über das laufende Einkommen und in-kind-Transfers hinausgehende Elemente solcher „Wohlfahrts-" oder „Wohlstandsmaße" werden — vor allem in der amerikanischen Literatur — erwähnt:

(a) Aus der Vermögenssphäre:

— Tatsächliche Vermögensauflösung (auf sie wurde bereits oben hingewiesen).

— Verteilung des Nettovermögens auf die „Restlebensdauer" der relevanten Bezugseinheit (unterstellte potentielle Vermögensauflösung mit gleichen oder sich ändernden Beträgen), Wert des Wohnens in eigener Wohnung oder eigenem Haus (sofern nicht bereits im Einkommen erfaßt)[14].

(b) Intrafamiliäre Transfers und besonders das Wohnen bei Verwandten[15].

---

sein. Siehe zur Bewertung von in-kind transfers E. *Smolensky* u. a., *Adding,* sowie Maria *Schmundt,* Eugene *Smolensky,* Leanna *Stiefel,* When Do Recipient Value Transfers at their Costs to Taxpayers?, in: Irene Lurie (Hrsg.), Integrating Income Maintenance Programs, New York, San Francisco, London 1975.

[14] Wie bei allen hier genannten Elementen umfassenderer Begriffe für Verteilungsanalysen — als sie das Einkommen in seinen üblicherweise verwendeten Ausprägungen darstellt — ergeben sich weitere entscheidungsbedürftige Fragen bzw. Probleme: Für die Transformierung von Vermögensbeständen in Einkommensströme sind neben Annahmen über die Lebenserwartung und die Diskontierungsfaktoren auch solche über die Zumutbarkeit und Möglichkeit der Vermögensauflösung zu treffen. Im Hinblick auf die Berücksichtigung einer eigenen Wohnung ist zu beachten, daß häufig von alten Menschen relativ große Wohnungen selbst genutzt werden. Je nach Fragestellung kann das Nichtberücksichtigen des Wohnens im eigenen Haus eine Untererfassung oder — bei Berücksichtigung — eine „Überbewertung" der „Wohlstandsposition" darstellen.

[15] Hierbei ist aber besonders zu fragen, ob dies stets eine die „Wohlfahrt" positiv beeinflussende Komponente ist, insbesondere dann, wenn das eigene laufende Einkommen nur schwerlich das Aufrechterhalten eines eigenen Hausstandes erlaubt. Außerdem ist zu prüfen, ob ein gemeinsames Haushaltsbudget besteht. Intrafamiliäre Transfers können aber auch von den alten zu den jüngeren Haushaltsmitgliedern fließen. Kaum beachtet werden auch intrafamiliäre „in-kind"-Transfers, z. B. Pflege erkrankter alter Menschen im Haus anstatt im Pflege- oder Altersheim. „Sichtbar" werden diese Leistungen i. d. R. erst, wenn sie mit Zahlungsströmen verbunden sind (über den Markt gehen; vgl. die Konzeption der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung). Im Zusammenhang mit der jeweiligen Definition der Empfängereinheit sind solche intrafamiliären Transfervorgänge bzw. -möglich-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(c) Freizeit und Eigenproduktion von Leistungen, da die regelmäßige außerhäusliche Arbeitszeit im Alter entfällt.

Alle drei genannten Positionen bergen eine Fülle von Problemen in sich[16]. Hingewiesen sei daneben auch auf umfassende Analysen der „Lebenslage" von Personen/Haushalten und die Beschreibung wohlstandsrelevanter Aspekte durch soziale Indikatoren. Diese verschiedenen Möglichkeiten, über Einkommensanalysen hinauszugehen, lassen sich in vielfacher Weise miteinander verbinden[17]. — In diesem Beitrag beschränke ich mich jedoch auf die Analyse monetärer Einkünfte und Einkommen, sind doch auch dazu — wie ich noch darzulegen versuche — weitere Untersuchungen notwendig.

Bedeutsam ist auch die *zeitliche Dimension von Einkommen.* Üblicherweise wird im Wege von Querschnittsuntersuchungen auf der Basis von Jahresdaten gearbeitet. Jahres- oder Monatsdaten — allgemein Angaben für begrenzte Zeiträume — können aber u. U. zu Fehlschlüssen z. B. über die Inanspruchnahme von Leistungen oder die Einkommensstruktur führen, beispielsweise wenn bestimmte Personen/Haushalte nur vorübergehend Sozialhilfe beziehen (für einen zeitlichen Vergleich ist dies dann weniger bedeutsam, wenn der Anteil der Per-

keiten zu beachten. Erforscht sind die damit verbundenen Transferströme jedoch bislang kaum.

[16] Vgl. Burton A. *Weisbrod,* W. Lee *Hansen,* An Income-Net Worth Approach to Measuring Economic Welfare, in: The American Economic Review, Vol. 58 (1958), Michael *Taussig,* Alternative Measures of Distribution of Economic Welfare, Princeton 1973. Marilyn L. *Moon,* The Economic Welfare of the Aged. James N. *Morgan,* James D. *Smith,* Measures of Economic Well-Offness and their Correlates, in: The American Economic Review, Vol. 59 (1969). — Wird die Analyse auf die Einkommensverwendungsmöglichkeiten der Haushalte abgestellt, das verfügbare Einkommen nur als Möglichkeit zur Finanzierung privater Nachfrage gesehen, dann sind zusätzlich gerade die Größen aus der Vermögenssphäre zu berücksichtigen: Wurde während der Aktivenzeit zum Zwecke der Mitfinanzierung des Lebensunterhalts im Alter gespart, dann wäre z. B. das Berücksichtigen von Vermögensauflösungen oder auch die Möglichkeit der weiteren Vermögensauflösung, die sich im Vermögensbestand ausdrückt und durch die Budgetrestriktion, die das laufende Einkommen setzt, hinausgeschoben werden können, naheliegend. Auch in theoretischen Ansätzen — wie z. B. der Lebenszyklushypothese des Konsums bzw. Sparens — spielen diese Vorstellungen eine entscheidende Rolle. Relevant sind sie gleichfalls in der Besteuerungsdiskussion (Einkommen und/oder Vermögen als Grundlage der direkten Besteuerung), erinnert sei an den Einkommensbegriff von Irving *Fisher* und N. *Kaldors* allgemeine Ausgabensteuer.

[17] Vgl. zum „Lebenslagekonzept" den Beitrag von Werner Engelhardt in diesem Band. Zur Verbindung des Lebenslagekonzepts mit sozialen Indikatoren siehe auch die Hinweise bei Winfried *Schmähl,* Sozialpolitisch relevante Wirkungen der Konjunkturpolitik — Einige methodische Anmerkungen —, in: Finanzarchiv, Neue Folge, Bd. 33 (1975). Als Beispiel für eine breitangelegte Untersuchung der Wohlfahrt in einer Volkswirtschaft auf der Basis sozialer Indikatoren siehe: Wolfgang *Zapf* (Hrsg.), Lebensbedingungen in der Bundesrepublik, Frankfurt/Main 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sonen im Zeitablauf konstant bleibt). Ein ähnliches Problem stellt sich bei Teilzeitarbeit oder nicht ganzjährig Beschäftigten bzw. bei Personen, die nur wenige Monate eine Leistung (z. B. Rente) beziehen, diese dann aber (rechnerisch) auf ein ganzes Jahr umgelegt wird. Im Querschnitt werden auch Angaben für unterschiedliche Altersgruppen verglichen, zum Teil als Ersatz für fehlende Informationen über die Einkommensentwicklung von Personen oder Personengruppen über eine längere Zeitspanne, z. B. die Phase der Erwerbstätigkeit und des Alters (Ruhestand), zum Teil aber auch mit eigenständigem Erkenntniszweck (Ermittlung der relativen Einkommensposition bestimmter — altersmäßig abgegrenzter — Bevölkerungsgruppen, z. B. zwischen Altersrentnern und Erwerbstätigen). Darüber hinaus wären Angaben über Lebenseinkommen für die Beurteilung der Einkommenssituation im Alter von erheblicher Bedeutung (siehe dazu die Abschnitte 4. und 8.).

2.2. Empfängereinheit

Hier werden in der Regel Personen und/oder Haushalte verwendet. Angemerkt sei, daß Haushalte zumeist nach bestimmten Merkmalen des Haushaltsvorstandes klassifiziert werden (Alter, soziale Stellung usw.). Dies ist mit ein Grund dafür, der Haushaltsgröße und -struktur (insbesondere hinsichtlich der Zusammensetzung der Haushaltsmitglieder) Aufmerksamkeit zu widmen[18].

Beide Arten von Empfängereinheiten sind m. E. für die Verteilungsanalyse von Wichtigkeit, knüpfen doch z. B. viele sozial- und verteilungspolitische Maßnahmen an bestimmten Merkmalen des Individuums an (z. B. Renten- und Unfallversicherung mit Abgaben und Belastungen), während andere die Umstände eines Haushalts berücksichtigen (Lohn- und Einkommensteuer, Sozialhilfe, Wohngeld). Die Effekte einer Kumulierung von Abgaben und Leistungen bei bestimmten Personen können durch das Zusammenfassen zu Haushalten verstärkt oder auch abgeschwächt werden.

Die Ermittlung der Einkommenssituation alter Menschen auf der Basis von Haushaltsangaben wirft dann besondere Probleme auf, wenn

[18] Für manche Fragestellungen kann es zudem sinnvoll sein, die Familie als Empfängereinheit zugrunde zu legen, die neben den Ehegatten und minderjährigen Kindern auch solche in Ausbildung befindliche Kinder umfassen kann, für die ein Anspruch auf Kindergeld besteht, unabhängig davon, ob die Kinder überwiegend mit den Eltern zusammen einen Haushalt bilden oder nicht. Eine im Haushalt lebende Großmutter könnte z. B. (statistisch) nicht zur Familie, wohl aber zum Haushalt zählen, während andererseits auswärts lebende Kinder (unter 27 Jahren), die sich noch in der Ausbildung befinden, zur Familie, nicht aber zum Haushalt gerechnet würden. Die Familiensituation kann für den Haushalt bedeutsam sein, z. B. im Rahmen der Besteuerung (z. B. Ausbildungsfreibetrag).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

es sich nicht um 1-Personen-Haushalte handelt. Alte Menschen können in Haushalten mit altem Haushaltsvorstand leben (der sie z. B. selber sind), aber auch in Haushalten mit einem jüngeren Haushaltsvorstand. Außer Informationen über die Größe von Haushalten und deren Struktur (nach Haushaltsmitgliedern) und die einzelnen, den Haushaltsmitgliedern zufließenden Einkünfte, wäre wichtig zu wissen, ob ein gemeinsames Budget besteht usw.

2.3. Alters-Abgrenzung

Hinsichtlich der definitorischen Trennung alter Personen von allen übrigen kann an die normativen Vorstellungen angeknüpft werden, die für die gesetzliche Alterssicherung gewählt wurden. Die „normale" Altersgrenze liegt auf den ersten Blick in der Bundesrepublik bei 65 Jahren. Diese Aussage gilt aber nur mit Einschränkungen, zum einen wegen der Möglichkeit des Bezugs vorgezogenen Altersruhegeldes ab dem 60. Lebensjahr, zum anderen in Anbetracht der seit 1972 eingeführten Flexibilität der Altersgrenze.

Wohl kann man das vorgezogene Altersruhegeld ab dem 60. Lebensjahr wegen Arbeitslosigkeit als umständebedingten Ausnahmefall ansehen. Dies gilt jedoch nicht für das vorgezogene Altersruhegeld an Frauen ab dem 60. Lebensjahr nach Aufgabe der Beschäftigung. Dies scheint eher der Regelfall zu werden (insbesondere in der Angestelltenversicherung). Die Rentenleistungen sind für diesen Kreis von Frauen — zumindest im Durchschnitt — höher als beim Bezug von Altersruhegeld nach Vollendung des 65. Lebensjahres.

Dadurch, daß in beträchtlichem Maße die neuerdings bestehende Möglichkeit genutzt wird, bereits nach Vollendung des 63. und nicht erst des 65. Lebensjahres aus dem Erwerbsleben auszuscheiden, wird die 65-Jahresgrenze auch für Männer „aufgeweicht". Für Frauen spielt diese 1972 geschaffene Flexibilität der Altersgrenze wegen der Möglichkeit, bereits ab dem 60. Lebensjahr auszuscheiden, keine Rolle.

Während bei vorgezogenem Rentenbezug das gleichzeitige Ausüben einer unselbständigen Beschäftigung nur in sehr geringem Umfang ohne Auswirkung auf die Rentenhöhe möglich ist, so daß in solchen Fällen weitgehend ein vollständiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben eintritt, besteht — dies sei als m. E. interessante Regelung erwähnt — seit 1976 in Schweden die Möglichkeit, in einem bestimmten Zeitraum vor Erreichen der „normalen" Altersgrenze Teilzeitarbeit und Teilrente miteinander zu verknüpfen[19].

[19] Lars-Åke *Åström*, Das Teilrentensystem, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit, 24. Jg. (1976), S. 434 - 437.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wird nachfolgend nichts anderes angegeben, so wird für die empirischen Angaben als Altersgrenze die Vollendung des 65. Lebensjahres zugrunde gelegt.

Nochmals sei auf folgendes hingewiesen: Werden Haushalte analysiert, dann ist üblicherweise entscheidend dafür, ob ein Haushalt als „Altenhaushalt" gezählt wird, das Alter des Haushaltsvorstands. „Altenhaushalte" können aber dennoch jüngere und ggf. noch erwerbstätige Haushaltsmitglieder umfassen, wie umgekehrt vielfach alte Menschen in Haushalten von Erwerbstätigen leben.

3. Sozial- und verteilungspolitisch relevante Gliederungskriterien für Einkommensaggregate und Empfängereinheiten

Verteilungsanalysen erfordern die Aufgliederung von Einkommensaggregaten, sonst wird deren „Verteilung" nicht sichtbar. Diese Aufgliederung kann auf unterschiedlichem Niveau und nach unterschiedlichen Kriterien erfolgen. Lange dominierte eine rudimentäre — an der (funktionellen) Primärverteilungstheorie orientierte — Zwei-Faktoren-(daraus abgeleitet 2-Klassen- oder Gruppen-)Einteilung. Eine personelle Verteilungsanalyse stellt weitaus höhere Anforderungen an die Datengrundlagen.

Disaggregationskriterien könnten aus den jeweils für relevant erachteten Zielvorstellungen und den daraus resultierenden Fragestellungen (z. B. im Zusammenhang mit der Ermittlung des jeweiligen Zielrealisierungsgrades) abgeleitet werden. Da sich in der Literatur bestimmte Aufgliederungs-„Standards" herausgebildet haben und in jüngster Zeit in der Bundesrepublik detaillierte Vorschläge zur Disaggregation unterbreitet wurden[20], setze ich sogleich bei diesen an, erläutere sie nur an wenigen — für die spezifische Aufgabenstellung wichtigen — Stellen. Wenige Stichworte mögen dazu genügen:

Die für relevant erachteten Aggregate gemäß der einzelnen Einkommensdefinitionen (von denen in vielen Fällen mehrere von Interesse sein können) sollten zumindest nach Einkommens-*Größenklassen* aufgegliedert veröffentlicht werden. Die Klassenbreite sollte dabei — gerade im unteren Bereich — relativ eng sein. Wenn beispielsweise die für 1976 vom DIW vorgelegte Schichtung des verfügbaren Einkommens von Haushalten der Rentner und Pensionäre bei 750,— DM monatlich beginnt und 10,3 v. H. der Fälle (rd. 850 000) in die untere Grö-

[20] Hans-Jürgen *Krupp*, Möglichkeiten der Verbesserung der Einkommens- und Vermögensstatistik, Göttingen 1975, insbesondere S. 130 - 153; auszugsweise abgedruckt in: Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik, Gutachten der Kommission, Bonn o. J. (1977), S. 213 - 224.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ßenklasse fallen, dann wird die Bedeutung dieser Forderung verständlich[21].

Aber auch die oberste (offene) Größenklasse sollte nicht zu niedrig angesetzt werden; sie muß auch im Zeitablauf — im Zuge allgemeinen Einkommenswachstums — angehoben werden. Auch hierzu ein Beispiel für die Relevanz dieser Forderung: Im Mikrozensus vom Mai 1976 beginnt die obere Größenklasse für das Nettoeinkommen bei 1200,— DM monatlich. Wenn in einer Analyse der Personen, die überwiegend von Rente und dgl. leben, in diese Größenklasse rd. 34 v. H. aller männlichen „Rentenbezieher" fallen, wird der Mangel offensichtlich[22].

Die Erfassung der Einkommensangaben sollte jedoch möglichst mit dem genauen numerischen *Betrag* erfolgen und nicht bereits nach vorgegebenen Größenklassen ermittelt werden. Nur so kann — um wiederum nur ein Beispiel zu nennen — etwas über die Anzahl von Personen/Haushalten ausgesagt werden, die unterhalb bestimmter Armutsgrenzen liegen. Dies wäre sonst nur bei zufälliger Übereinstimmung von Klassengrenze und Armutsgrenze möglich (oder durch Interpolation, die jedoch stets — sofern nicht das in diesem Bereich relevante Schichtungsbild bekannt ist — mit u. U. beträchtlichen Fehlern behaftet sein kann).

Einkommen sollten möglichst weitgehend nach *Einkunftsarten* untergliedert werden. Dabei kommt dem detaillierten Aufzeigen der verschiedenen Arten von Transferzahlungen besondere Bedeutung zu im Hinblick auf die Beurteilung staatlicher verteilungspolitischer Maßnahmen, aber z. B. auch bei der Analyse der Inflationsanfälligkeit bestimmter Haushaltsgruppen (falls diese Transferzahlungen in unterschiedlicher Art dynamisiert sind). Auch hier sollte möglichst die Höhe der einzelnen Transferzahlungen erfaßt werden, nicht nur die Angabe darüber, ob solche Transfers überhaupt von den jeweiligen Haushalten bezogen werden (wie dies z. T. aus dem Mikrozensus ersichtlich ist). Ergänzend sollte zumindest auch das Ausmaß von Vermögensauflösungen angegeben werden.

Für Haushalte alter Menschen — bei denen unterstellt wird, daß es sich in der Regel um Haushalte von Nichterwerbstätigen handelt — sollte weiterhin (mindestens) mitgeteilt werden, ob die *dominierende*

---

[21] Klaus-Dietrich *Bedau* und Gerhard *Göseke*, Das Einkommen sozialer Gruppen in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1976, in: DIW-Wochenbericht 27/77.

[22] Vgl. *May*, Rentenempfänger nach Art und Häufigkeit des Rentenbezugs, in: Wirtschaft und Statistik 7/77. Es sei nicht verkannt, daß sich im Hinblick auf Angabenverweigerung oder Fehlangaben in (freiwilligen) Interviews Restriktionen für die Aufgliederung der Einkommen nach oben ergeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Transfer-Einkunftsquelle des Haushaltsvorstands (oder des Haushalts) Zahlungen der Rentenversicherung oder Pensionen sind. Dieser Anforderung nach Untergliederung entsprechend den beiden quantitativ bedeutendsten Alterssicherungssystemen genügen gleichfalls viele veröffentlichte Daten nicht. Da Einkommensniveau, Abgabenbelastung, evtl. auch Einkommensstruktur unterschiedlich sein können, halte ich diese Aufspaltung (als Mindestuntergliederung) für bedeutsam.

Weiterhin von Interesse sind Angaben über die *Haushaltsgröße* und die Haushaltsstruktur sowie ggf. über die weiteren *Einkommensempfänger* (sowohl nach der Zahl als auch der Stellung im Haushalt), also Informationen für Haushaltstypen. Die Haushaltsgröße und -struktur sind insbesondere im Hinblick auf eine Beurteilung der Verwendungsmöglichkeiten wichtig. Dabei ist zu klären, ob Pro-Kopf-Angaben (die mir innerhalb der Gruppe der Altenhaushalte immer noch eher vertretbar erscheinen als bei einem Vergleich dieser Haushalte mit Haushalten von Aktiven) oder Umrechnungen nach Haushalts-Äquivalenz-Skalen o. ä. (zur Berücksichtigung der Kostendegression und anderer Faktoren) angebracht sind (eine Frage, die u. a. auch bei Witwen eine große Rolle spielt zur Ermittlung des für vertretbar gehaltenen Maßes der Einkommensabstufung nach dem Tod des Ehegatten).

Gerade im Hinblick auf Ein-Personen-Haushalte ist darüber hinaus die Unterscheidung zwischen *Männern* und *Frauen* von besonderem Interesse, werden sich doch dahinter häufig gravierende Unterschiede verbergen. (Bei Zwei- oder Mehrpersonen-Haushalten wird in der Regel ein männliches Haushaltsmitglied als Haushaltsvorstand ausgewiesen.)

Eine weitere altersmäßige Aufgliederung der Personen oder Haushaltsvorstände — auch nach Überschreiten der für relevant erachteten Altersgrenze — kann gleichfalls bedeutsam sein, um zu prüfen, ob sich die Einkommenssituation in verschiedenen Altersjahrgängen voneinander unterscheidet. Dies ist in Anbetracht der teilweise unterschiedlichen Bedingungen, denen sich die älteren Jahrgänge während ihres Lebens gegenübersahen, keinesfalls auszuschließen[23].

Da im Regelfall Angaben aus Stichproben zur Verfügung stehen werden, sind jedoch den Aufgliederungsmöglichkeiten nach diesen

[23] So ergibt sich aus Untersuchungen von *Klanberg* und *Kortmann*, daß 1963 und 1969 jeweils etwas über 50 v. H. aller derjenigen Haushalte mit Haushaltsvorständen über 60 Jahre, die mit ihrem verfügbaren Haushaltseinkommen unterhalb der jeweiligen Sozialhilfegrenze lagen, 70 Jahre und älter waren (was für sich alleingenommen als Indiz für den obengenannten Aspekt jedoch nicht ausreicht). Frank *Klanberg*, Klaus *Kortmann*, Sozialhilfebedürftigkeit und latente Armut, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 1/1978. (Ermittelt aus Angaben in Tab. 2, S. 24.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Merkmalen Grenzen gesetzt, damit noch hinreichend große Besetzungszahlen für die einzelnen für relevant erachteten Gruppen verbleiben. Diese Begrenzung kommt um so mehr zum Tragen, je stärker von ein- oder zweidimensionalen Gliederungen zu mehrdimensionalen Klassifikationen (nach mehreren Merkmalen gleichzeitig) übergegangen wird, um — im Interesse der jeweiligen Fragestellung — möglichst homogene Gruppen zu bilden. Die vom Statistischen Bundesamt in diesem Bereich vorgelegten Informationen sind zumeist ein- oder bestenfalls zweidimensional, indem beispielsweise für verschiedene Altersgruppen *oder* soziale Stellungen *oder* Haushaltsgrößen die Einkommensschichtung nach Größenklassen mitgeteilt wird[24].

4. Einige verteilungspolitisch relevante Fragestellungen

Welche Daten in welcher Aufgliederung benötigt werden, hängt von den jeweils relevanten Fragestellungen im Zusammenhang mit der Lage- bzw. Ursachenanalyse, den Zielsetzungen oder der Wirkungsanalyse für Maßnahmen ab. Wünschenswert wäre, aus einer Systematik möglicher verteilungspolitischer Zieldimensionen des komplexen Verteilungszielsystems den daraus folgenden Informationsbedarf abzuleiten. Aus der Fülle denkbarer verteilungstheoretisch und -politisch relevanter und interessanter Fragestellungen seien hier jedoch nur im Zusammenhang mit einzelnen Zielvorstellungen verschiedene Richtungen möglicher Untersuchungen angedeutet. Für einige dieser normativen Fragen soll im Anschluß daran geprüft werden, was an Informationen verfügbar und was aus ihnen an Aussagen ableitbar ist[25].

---

[24] Für das Veröffentlichungsprogramm des Statistischen Bundesamtes sind jedoch hinsichtlich der Kombination von Merkmalen Grenzen gesetzt, zumal je nach Fragestellung jeweils andere Aufgliederungen notwendig wären. Es verbleiben als Auswege entweder die Erstellung von Sonderauswertungen durch Statistische Ämter (auf Anfrage) oder das Überlassen des Datenmaterials zur eigenen Auswertung durch die Benutzer. Beide Vorgehensweisen sind jedoch mit spezifischen Problemen verbunden, die hier nicht erörtert werden können.

[25] In verschiedenen Aufsätzen von *Krupp* und *Glatzer* findet sich eine Systematik „sozialer Indikatoren der Einkommensverteilung" auf der Basis verschiedener verteilungspolitischer Zieldimensionen. Von den dort angeführten — hier nicht näher kommentierten — Indikatoren sind für die behandelte Fragestellung von besonderer Bedeutung Indikatoren der „Armut", der „Ungleichmäßigkeit der einkommensbestimmten Bedarfsdeckungsmöglichkeiten" und der „Stetigkeit des Einkommensstromes". Siehe H.-J. *Krupp*, Möglichkeiten der Verbesserung, Kap. 2, Wolfgang *Glatzer*, Hans-Jürgen *Krupp*, Soziale Indikatoren des Einkommens und seiner Verteilung für die Bundesrepublik Deutschland, in: Wolfgang Zapf (Hrsg.), Soziale Indikatoren — Konzepte und Forschungsansätze III, Frankfurt (M) 1975. Wolfgang *Glatzer*, Einkommenspolitische Zielsetzungen und Einkommensverteilung, in: W. Zapf (Hrsg.), Lebensbedingungen in der Bundesrepublik, Frankfurt/Main 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ich gehe davon aus, daß die wohl überwiegende Zahl verteilungspolitischer Zielvorstellungen unter drei „Zieltendenzen" subsumierbar ist[26]:

— Vermeidung bzw. Beseitigung von (einkommensmäßiger) Armut (wie diese auch immer konkret definiert sei) bzw. Sicherung eines Mindesteinkommens.
— Aufrechterhaltung eines einkommensmäßigen Status quo.
— Minderung der Ungleichverteilung von Einkommen.

Jede dieser drei Zieltendenzen ist in vielfältigen Ausprägungen anzutreffen, sowohl hinsichtlich der dabei verwendeten Einkommensbegriffe als auch der in bestimmten Sachbereichen spezifizierten Vorstellungen (d. h. hier z. B. innerhalb der verschiedenen Alterssicherungssysteme).

Dies sei für den Bereich der Alterssicherung nur für die an zweiter und dritter Stelle genannten Zieltendenzen (Status quo sowie Minderung der Ungleichverteilung) an einigen ausgewählten — und keinesfalls Vollständigkeit beanspruchenden — Beispielen erläutert, da zur Armut — gerade auch im Alter — in jüngster Zeit eine Fülle von Untersuchungen erschienen ist[27].

Status-quo-Überlegungen

Sie spielen beispielsweise in folgenden Ausprägungen eine Rolle:

— Reine Andersverteilung von Lebenseinkommen (rein intertemporale Umschichtung von Einkommensteilen im Lebenszyklus; Äquivalenzprinzip in der Rentenversicherung sowie bei privater Vorsorge durch Vermögensbildung, mit oder ohne Einschalten von Versicherungsinstitutionen. Die Relation der Lebenseinkommen zwischen Wirtschaftssubjekten wird nicht verändert).

---

[26] Ausführlich erörtert und mit Beispielen belegt bei Winfried *Schmähl*, Alterssicherung und Einkommensverteilung, Tübingen 1977, S. 23 - 69.

[27] Beispielhaft seien genannt: Heiner *Geißler*, Die Neue Soziale Frage, Freiburg i. B. 1976, K. *Kortmann*, Zur Armutsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 5/1976. R. *Dringenberg*, Zur sozialen Situation im Alter, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 4/1976. O. *Bujard*, U. *Lange*, Theorie und Praxis der Sozialhilfe, zur Situation der einkommensschwachen alten Menschen, Köln 1976 (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, vervielfältigtes Manuskript). F. *Klanberg*, Verteilungspolitische Strategien zur Überwindung von Armut in der Bundesrepublik Deutschland, in: WSI Mitteilungen 10/1977 und die jeweils dort angeführten weiteren Arbeiten. Als Überblick über Probleme der Definition von Armutsgrenzen — die zum erheblichen Teil in allgemeiner Form in den drei letzten Abschnitten auch angesprochen wurden — siehe z. B. Frank *Klanberg*, Zur Problematik der Definition einer Armutsgrenze in der Bundesrepublik Deutschland, SPES-Arbeitspapier Nr. 43 (1975, hektographiert). Josef *van Almsick*, Probleme einer Definition von Armutsgrenzen (Arbeitspapier der Fachrichtung Sozialpolitische Forschung, Freie Universität Berlin 1977, hektographiert).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Aufrechterhalten der relativen Einkommensposition im Alter. — Entscheidend ist hierbei, welche Einkommensposition erhalten bleiben soll, z. B. die durchschnittlich während der Aktivenzeit realisierte oder die zuletzt erreichte. Auf was und auf wen bezieht sich die relative Stellung im Einkommensgefüge, auf den Brutto- oder den Nettolohn und die Rente oder (implizit) auf Individualeinkommen, auf den Durchschnitt aller Erwerbstätigen oder auf eine Gruppe vergleichbarer Arbeitnehmer? Für alle diese Ausprägungen lassen sich Beispiele anführen, sei es im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung oder der Beamtenversorgung. Soll das Angestrebte (Erhalt der relativen Einkommensposition) durch *ein* Altersicherungssystem realisiert werden (siehe Beamtenpension) oder zusammen mit anderen Systemen (gesetzliche Rentenversicherung in Verbindung mit Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst oder betrieblicher Altersversorgung oder erwarteter, gewünschter, geförderter privater Vermögensbildung)?

— Aufrechterhalten des Lebenshaltungsniveaus (wiederum in Bezug auf was und wen?). — Dies steht in enger Verbindung mit dem Aufrechterhalten der Einkommensposition, kann aber u. U. zu unterschiedlichen verteilungspolitischen Folgerungen führen, zumal damit auch unterschiedliche Vorstellungen über eine zumutbare oder erwünschte Einkommensabstufung z. B. zwischen Aktiven- und Altersphase verbunden sein können (man vergleiche z. B. die Diskussion über das für erstrebenswert gehaltene „Rentenniveau" und die Art seiner adäquaten Messung sowie über Bezugsgrößen für die Rentenanpassungen oder die Dynamisierung anderer Transferzahlungen)[28]. So wie zu klären ist, was unter Einkommen verstanden wird, ist dies hier für den Begriff des „Lebenshaltungsniveaus" (oder Lebensstandards) erforderlich. Zumeist geschieht dies jedoch nicht, woraus vielfältige Unklarheiten und nichtoperable Definitionen resultieren (können). Deutlich wird hierbei, daß neben der Einkommensentstehungsseite vor allem die Einkommensverwendung von Bedeutung ist zur Kennzeichnung der Situation von Haushalten (nicht so sehr der von Individuen).

Minderung der Ungleichverteilung

Auch diese Zieltendenz kann in unterschiedlichen Ausprägungen bedeutsam sein, so z. B. als Minderung der Ungleichverteilung

— zwischen Aktiven und „Alten",

[28] Vgl. dazu z. B. Winfried *Schmähl*, Das Rentenniveau in der Bundesrepublik, Frankfurt, New York 1975 sowie ders., Zur verteilungspolitischen Beurteilung von Rentenanpassungsverfahren, in: Wirtschaftsdienst, 56. Jg. (1976). Vergleichsgrößen für die Beurteilung der Lebenshaltungs- oder Einkommenssituation z. B. von Rentnern, müssen aber nicht unbedingt zugleich auch Bezugsgrößen für die Dynamisierung der Renten sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— der Lebenseinkommen zwischen Personen oder Altersjahrgängen,
— in der Altersphase (zwischen Individuen und/oder Haushalten).

Aus dem Bereich der Rentenversicherung ist für diese Zieltendenz z. B. zu erinnern an bisher schon vorgenommene gezielte Durchbrechungen des Versicherungsprinzips sowie Diskussionen über lineare oder nichtlineare Rentenanpassungen, alle Rentner berührenden Maßnahmen oder gezielte strukturelle Änderungen im Rentenrecht, „Harmonisierung" unterschiedlicher Alterssicherungssysteme.

Wieder stellt sich in den meisten Fällen die Frage, welcher „Einkommensbegriff" für relevant erachtet wird, ob dies Einkünfte sind (Rente/Lohn bzw. Rente allein) oder Einkommen (mit oder ohne Berücksichtigung nichtmonetärer staatlicher Leistungen), ob Verwendungsaspekte eine Rolle spielen (wie z. B. beim Wohngeld oder im Rahmen der Sozialhilfe u. a. m.). Gerade die Klärung des Einkommensbegriffes ist für eine operationale Formulierung von Zielsetzungen von entscheidender Bedeutung.

Diese Beispiele lassen erahnen, welch unterschiedlicher Art die benötigten Informationen sind und in welch vielfältiger Weise Aufgliederungen erforderlich werden im Hinblick auf die Untersuchung von Fragen, die im Zusammenhang mit der Überprüfung der Realisierung verteilungspolitischer Ziele stehen. Der Sozial- und Verteilungspolitiker wird sodann — bei gegebenem Zielsystem — eine Fülle von Fragen im Rahmen der Ursachen- und der Wirkungsanalyse zu stellen haben.

So wird im Hinblick auf erfolgten oder erforderlichen Mitteleinsatz u. a. interessieren

— in welchem Maße einzelne Maßnahmen zur Realisierung der jeweiligen Ziele beitragen können bzw. es getan haben,
— welche Bedeutung bestimmte Arten von Transfers für bestimmte Haushaltsgruppen bereits besitzen, wie ihre Variation sich auswirken würde auf die individuelle Einkommenssituation,
— wie die verschiedenen bisher ergriffenen Maßnahmen zusammenwirken (Kumulierung von Leistungen und Belastungen),
— ob es noch systematisch bedingte Lücken in bestimmten Situationen bzw. für bestimmte Personen- oder Haushaltsgruppen gibt oder ob gar — gemessen an bestimmten Zielvorstellungen — eine mehr als ausreichende Erfüllung vorliegt („Überversorgung"),
— ob Maßnahmen erforderlich sind, die das Einkommensniveau aller Altenhaushalte erhöhen oder ob gezielte strukturelle Eingriffe erfolgen sollen zugunsten bestimmter Gruppen, in bestimmten Situationen u. ä. m.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die im Zusammenhang mit der Lageanalyse wie dem Mitteleinsatz notwendige Ursachenanalyse erfordert theoretische und empirische Kenntnisse und Informationen auf gleichem Disaggregationsgrad, wie er für die Lageanalyse umschrieben wurde. Für Altenhaushalte interessieren dabei im besonderen Maße Informationen über die frühere Aktivenphase, da diese zum erheblichen Teil die Einkommenssituation im Alter mitbestimmt. Es handelt sich im hier interessierenden Zusammenhang zum erheblichen Teil um intertemporale Fragestellungen, deren Beantwortung jedoch häufig — in Ermangelung entsprechender theoretischer Ansätze oder empirischer Informationen — näherungsweise auf der Basis von Querschnittinformationen (in der Regel denen eines Jahres) versucht wird[29].

5. Kurzer Überblick über einige verfügbare statistische Unterlagen zur Beschreibung der Einkommenssituation alter Menschen

Es kann und soll nicht Aufgabe sein, alle vorhandenen Datengrundlagen aufzuzeigen und auf ihren Aussagegehalt hin zu untersuchen. Es erfolgt in diesem Beitrag eine Beschränkung auf einige wenige Quellen mit relativ hohem Grad an Repräsentativität; wiederum eine Auswahl davon soll kurz hinsichtlich der Aussagefähigkeit für die eingangs genannten Fragestellungen untersucht werden.

Generell gilt auch hier die vielfach geäußerte Klage über unzulängliche einkommensstatistische Angaben in personeller Gliederung[30]. Dennoch sind einkommensstatistisch interessante Unterlagen vorhanden, die m. E. bislang wenig oder noch gar nicht beachtet wurden und

---

[29] Verteilungspolitische Fragen stellen sich aber in dem hier erörterten Zusammenhang nicht nur im Hinblick auf die Situation alter Menschen oder von „Altenhaushalten", sondern stets wird dabei auch die Situation derjenigen zu beachten sein, die noch nicht alt sind, insbesondere im Hinblick auf Abgabenbelastung der entsprechenden Haushalte — dieser intergenerationale Aspekt wurde oben mehrfach erwähnt —, wie auch der Unternehmen (sofern nicht eine vollständige, reibungslose, zeitlich kaum verzögerte Überwälzung unterstellt wird). Zugleich werden damit auch die Aufteilung des Sozialprodukts sowohl zwischen den genannten Haushaltsgruppen als auch zwischen den Generationen, dem Privat- und Staatssektor und nach Verwendungsarten als verteilungspolitische Probleme angesprochen.

[30] Siehe — auch als Überblick zur Einkommensstatistik — Hans-Jürgen *Krupp*, Möglichkeiten der Verbesserung der Einkommens- und Vermögensstatistik, Göttingen 1975. Die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel hat sich wohl weitgehend die Vorschläge Krupps zu eigen gemacht; siehe deren Gutachten, Kap. IV, Bonn o. J. (1977). Gerhard *Fürst* (Hrsg.), Stand der Einkommensstatistik, Göttingen 1975. Vgl. auch bereits die verschiedenen Beiträge zur Einkommensstatistik in: Wirtschaft und Statistik, 7. Jg. (1955), H. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

andere, die sogar häufig verwendet werden, deren Möglichkeiten aber noch nicht hinlänglich ausgeschöpft sind.

Die vorhandenen, vielgestaltigen statistischen Unterlagen könnten daraufhin analysiert werden,

— welche *Möglichkeiten* sie für bestimmte Fragen *grundsätzlich* bieten,

— *welche dieser Möglichkeiten bislang genutzt bzw. noch nicht genutzt wurden,*

— welche *Mängel diese Unterlagen* im Hinblick auf bestimmte Fragestellungen besitzen.

Anhand des Mikrozensus' und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe werde ich (in den Abschnitten 6. und 7.) versuchen, einige hier interessierende Auswertungsmöglichkeiten über das hinaus zu skizzieren, was üblicherweise vom Statistischen Bundesamt vorgelegt wird und dazu einige ausgewählte Daten mitteilen. Ergänzend werde ich (in den Abschnitten 7. und 8.) auch auf einige solcher Datenquellen hinweisen, die mir bislang noch kaum forschungsmäßig erschlossen zu sein scheinen.

Folgende Datengrundlagen seien an dieser Stelle kurz erwähnt:

a) Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR)

b) — Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)
   — Mikrozensus

c) — Wirtschaftsrechnungen
   — Sozialhilfestatistik
   — andere Unterlagen solcher Sozialleistungen gewährender oder zahlender Stellen, bei denen insbesondere Informationen über mehrere Einkünfte zusammenfließen

d) — Rentenbestandsaufnahmen und Rentenzugangsstatistiken

e) — Verteilungsrechnung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW)
   — integriertes Mikrodatenfile des SPES-Projektes (IMDAF).

Diese Aufstellung enthält beispielhaft bestimmte *Typen* von Datenquellen[31]. Unter b) stehen solche Stichproben, die prinzipiell Einkom-

[31] Nicht aufgeführt sind hier regional eng begrenzte Untersuchungen zur Situation alter Menschen, von denen inzwischen einige vorliegen, und Erhebungen privater Umfrageinstitute. Als Sammlung verschiedener Unterlagen sei darüber hinaus erwähnt: Statistisches Bundesamt, Die Lebensverhältnisse älterer Menschen 1977, Stuttgart und Mainz 1977. Heiner *Geißler*, Die Rentenstruktur in der Bundesrepublik Deutschland (hektographiert, 1966). Die WSI-Studie (E. *Kiesau* u. a., Die Lebenslage älterer Menschen) enthält gleichfalls verschiedene ausgewählte Informationen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: **Zur Charakterisierung einiger ausgewählter statistischer Unterlagen zur personellen Einkommensverteilung (insbesonders alter Menschen)**

Quelle	nur eine Einkunftsart (kein Einkommen)	Einkommen nach Einkunftsarten		Schichtung nach		Angabe sozialer Stellung Haushalts-		Haushaltsgrößen	Trennung von Rentnern u. Pensionären	Einkommensbegriffe		Trennung Männer und Frauen (meist Haushaltsvorstand)	umfaßt die Gesamtbevölkerung
		Individuum	Haushalt	Einkommen	Alter	Vorstand	Mitglieder			einer	mehrere		
VGR			x			x					x		x
EVS		x	x	x	x	x	x	x	möglich		x	x	x (Ausnahme: Anstaltsbev. hohe Einkommensbezieher)
Mikrozensus		(x) (der Zahl, nicht der Höhe nach)	(x)	(x) (in vorgegebenen Klassen)		x	x	x	begrenzt möglich	x		x	x
Wirtschaftsrechnungen			x (nur wenige H. Typen)			s. Typenbildung		s. Typenbildung			x		
Sozialhilfe		(x) (möglich, aber nicht vorhanden)		(x)	(x)			(x)			(x)	x	
Rentenbestandsaufnahme	x (Fälle)			x	x					x		x	
DIW		x	x	x (Größenklassen)		x	x	x		x (i.d.R.)			x
IMDAF (SPES)		x	x	x	x	x	x	x	möglich		x	x	x

x = vorhanden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

men für alle Haushalte erfassen sollen (wenngleich auch aus der EVS systematisch bestimmte Haushalte ausgeschlossen wurden). Ergänzend wären noch die 1 % Wohnungsstichproben zu nennen. Die letzte derartige Stichprobe wurde 1972 durchgeführt. Die nächste — 1978— soll u. a. „... den Umfang der Wohnungsversorgung der Bevölkerung unter Berücksichtigung ihrer Einkommensverhältnisse auch für besondere Problemgruppen (ältere Personen, kinderreiche Familien, junge Familien, ausländische Haushalte) ..." darstellen[32]. In den Unterlagen nach c) werden Einkommensangaben nur für bestimmte Teile (Gruppen oder Typen) der Bevölkerung erfaßt. Ergänzend zur regelmäßigen Sozialhilfestatistik ist noch auf eine Sozialhilfezusatzerhebung für 1972 hinzuweisen. Die Rentenbestands- und zugangsstatistiken unter (d) stehen stellvertretend für viele Statistiken über einzelne Transferarten (wie z. B. Wohngeld, Arbeitslosengeld, Versorgungsbezüge im öffentlichen Dienst), während unter (e) zwei methodisch unterschiedliche Versuche aufgeführt sind, aus dem Zusammenfügen vielfältiger statistischer Unterlagen (durch „Merge"-, d. h. Verknüpfungsprozesse) ein Gesamtbild der Einkommensverteilung zu entwickeln[33].

[32] Helmut *Proebsting,* Zum Konzept der Wohnungsstichprobe 1978, in: Wirtschaft und Statistik 7/1977, S. 437. Einige Informationen aus der Stichprobe von 1972 finden sich in: Wirtschaft und Statistik 10/1975.

[33] (a), (b) und (e) sind insbesondere bei Krupp, Möglichkeiten der Verbesserung, dargestellt und kommentiert, wobei für die VGR jedoch noch nicht die neueste Entwicklung berücksichtigt werden konnte. Siehe dazu H.-W. *Richter,* N. *Hartmann,* Nachweis der Verteilung und Verwendung der Einkommen nach Haushaltsgruppen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1962 bis 1975, in: Wirtschaft und Statistik 6/1977. Die EVS wurde bislang 1962/63, 1969, 1973 durchgeführt. Zu den Ergebnissen für 1973, den bislang neuesten, siehe z. B. M. *Euler,* Einnahmen und Ausgaben der privaten Haushalte im Jahr 1973, in: Wirtschaft und Statistik 3/1977 sowie ders., Einkommen und Einkommensverwendung 1973 nach Haushaltsgruppen, ebenda 4/1977, ders., Bezieher von laufenden Einkommensübertragungen 1973, ebenda 8/1977. Statistisches Bundesamt, Fachserie 15, Wirtschaftsrechnungen, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1973, Heft 4, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte, 1977. Die nächste EVS wird 1978 durchgeführt (näheres in Abschnitt 6). Angaben der DIW- und SPES-Verteilungsrechnungen sind schon an vielen Stellen publiziert worden. Genannt seien für DIW-Angaben (außer der regelmäßigen Berichterstattung in den DIW-Wochenberichten, zuletzt 27/1977). Gerhard *Göseke,* Klaus-Dietrich *Bedau* (EDV-Programmierung Helmut *Klatt*), Verteilung und Schichtung der Einkommen der privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland 1950 bis 1975, Berlin 1974. SPES-Informationen finden sich u. a. in: Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1974, (Bonn) 1974, Kap. IV. K. *Kortmann,* H.-J. *Krupp,* G. *Schmaus,* Strukturen der Einkommensverteilung 1969, in: WSI-Mitteilungen 10/1975 (zugleich kritisch zu den DIW-Berechnungen; Antwort darauf in WSI-Mitteilungen 4/1976 sowie Replik in 8/1976 der gleichen Zeitschrift). Rentenbestandsaufnahmen werden alljährlich vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung veröffentlicht, Zugangsstatistiken von den Versicherungsträgern. Siehe für ausgewählte Angaben zur Struktur von Rentenleistungen (insbesondere nach der Höhe) Winfried *Schmähl,* Zur Struktur von Rentenleistungen, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1 enthält einen schematischen Vergleich der unter (a) - (e) namentlich genannten Quellen nach verschiedenen in Abschnitt (3.) genannten Gliederungskriterien. Auf eine nähere Kommentierung sei hier verzichtet. Der in der Tabelle vielfach enthaltene Hinweis „möglich" bezieht sich darauf, daß diese Angaben (i. d. R.) — noch — nicht veröffentlicht wurden, aber prinzipiell verfügbar sind. — Am Ende von Abschnitt 7. wird auf weitere Möglichkeiten der Datenbeschaffung (insbesondere für Untersuchungen über die Kumulation von Sozialleistungen), die unter (c) zu subsumieren wären, eingegangen.

6. Aufgliederung von Nichterwerbstätigen- und Altenhaushalten — zugleich zur Einkommensstruktur von Altenhaushalten

Bis Mitte 1977 wäre die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung schwerlich für die hier interessierende Thematik verwertbar gewesen, enthielt sie doch bislang nur — im Prinzip an einer funktionellen Betrachtungsweise orientierte — Angaben über verschiedene Einkunftsarten (als Summe bzw. Durchschnittsangabe pro Haushalt). Mitte 1977 wurden jedoch vom Statistischen Bundesamt erstmals Angaben für Haushaltsgruppen über deren Einkommen und Einkommensverwendung vorgelegt. Sie stellen einen begrüßenswerten ersten Schritt der offiziellen Statistik dar in Richtung auf eine personell orientierte Verteilungsstatistik, basierend auf der VGR[34].

Bislang ist allerdings die Unterteilung in Haushaltsgruppen noch sehr grob (Selbständige, Arbeitnehmer, Nichterwerbstätige). Detaillierte Angaben liegen zudem — Mitte 1977 — erst für die Jahre 1962 bis 1972 vor (für 1975 sind einige „Eckdaten" veröffentlicht worden). Eine Untergliederung in Einkommensgrößenklassen fehlt noch. Dennoch werden diese mit den übrigen für die VGR abgestimmten Informationen sicherlich einen wichtigen Rahmen für künftige umfassende Einkommensanalysen bilden.

Die Deutsche Bundesbank veröffentlichte bislang zweimal einen Versuch, Ersparnisbildung und darüber hinaus Geldvermögensbestände nach sozioökonomischen Gruppen darzustellen, und zwar gleichfalls für die Haushalte von Arbeitnehmern, Selbständigen und Rentnern[35].

129. Bd. (1973), sowie ders., Alterssicherung und Einkommensverteilung, Kap. III (dort vor allem auch zu Veränderungen von Rentenschichtungen im Zeitablauf und den sie beeinflussenden Determinanten).

[34] H. W. *Richter*, N. *Hartmann*, Nachweis der Verteilung und Verwendung, in: Wirtschaft und Statistik, 6/1977. Vgl. dort insbesondere die methodischen Ausführungen auf den Seiten 353 - 361.

[35] Vgl. als bislang neueste Arbeit hierzu: o. V., Ersparnisbildung und Geldvermögen der Haushalte von Arbeitnehmern, Selbständigen und Rentnern,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die verteilungspolitische Brauchbarkeit solcher Informationen ist allerdings — gerade für die hier behandelte Fragestellung — stark eingeengt, da der einbezogene Kreis an Haushalten sehr heterogen ist. Erläutert sei dies an der Gruppe der Haushalte von Nichterwerbstätigen:

— Sie umfaßt alle Altersgruppen.

— Der Gruppe der Nichterwerbstätigen wird der gesamte Haushalt deshalb zugeordnet, weil der Haushaltsvorstand (HV) Nichterwerbstätiger (NE) ist.

Als Nichterwerbstätiger kann der HV überwiegend leben von

— laufenden Übertragungen (unterschiedlicher Art) und/oder

— Vermögen oder Vermögenseinkünften.

In diese Gruppe gehören somit Sozialversicherungsrentner (z. B. Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrentner, Unfall- und Altersrentner, Arbeitslose), Pensionäre, Sozialhilfeempfänger, Altenteiler u. ä.[36].

Folglich basieren beispielsweise die für diese Haushaltsgruppe ausgewiesenen Einkommensstrukturangaben (als Durchschnittswert) auf einer recht heterogenen Grundgesamtheit, die nicht mit der identisch ist, die üblicherweise als „Rentnerhaushalte" bezeichnet wird. Dennoch lassen sich nunmehr der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für einige globale Vergleiche der Einkommenssituation von NE-Haushalten insgesamt mit Arbeitnehmer- oder Aktivenhaushalten (Arbeitnehmer + Selbständige) einige interessante Informationen entnehmen, die aber m. E. für eine sinnvolle Überprüfung der Realisierung verteilungspolitischer Ziele oder für die Auswahl von Mitteln allzu global sind[37].

---

in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 29. Jg., Nr. 11, November 1977, S. 23 - 31.

[36] Sowohl die Zahl der NE-Haushalte als auch die insgesamt an diese geleisteten laufenden Übertragungen können von vielfältigen Faktoren beeinflußt werden, so z. B. von der konjunkturellen Entwicklung (z. B. Überwechseln von Arbeitnehmern als Arbeitslose oder vorzeitig Altersruhegeld Beantragende in die Gruppe der NE-Haushalte; diesen — und nicht mehr den Aktiven-Haushalten — fließen dann auch andere Transfer-Zahlungen zu, wie Wohngeld usw.); H.-W. *Richter*, N. *Hartmann*, Nachweis der Verteilung und Verwendung, S. 364. Auch in der Verteilungsrechnung des DIW wird von einem sehr weitgefaßten Begriff der „Rentner" ausgegangen, der alle „Personen ohne Erwerbstätigkeit" umfaßt (Kinder unter 15 Jahren, Ehefrauen und sonstige Personen ohne Erwerbstätigkeit und Sozialeinkommensbezieher, bei denen keine Erwerbstätigkeit mehr vorlag). G. *Göseke*, K.-D. *Bedau*, Verteilung und Schichtung, 1950 bis 1975, S. 21.

[37] Begrüßenswert ist, daß die privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter ausgeklammert, die Anstaltshaushalte getrennt berücksichtigt und auch Vorgänge *zwischen* Privathaushalten erstmals einbezogen wurden. In den Einkommensangaben sind auch Einkünfte aus Hobby- und ähnlichen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2: **Je Haushalt lebten im Jahresdurchschnitt**

	1962				1972			
	Arbeitnehmer-Haushalt	Nichterwerbstätigen-Haushalt	Selbständigen-Haushalt	alle Privathaushalte	Arbeitnehmer-Haushalt	Nichterwerbstätigen-Haushalt	Selbständigen-Haushalt	alle Privathaushalte
Haushaltsmitglieder	3,06	1,97	3,87	2,82	3,13	1,80	3,83	2,73
Erwerbstätige	1,56	0,40	2,46	1,31	1,57	0,25	2,21	1,17
Nichterwerbstätige	1,50	1,57	1,41	1,51	1,56	1,55	1,62	1,56
Zahl der Haushalte in 1000	11 070	6 010	2 400	19 480	12 440	7 610	1 950	22 000
Anteil an allen Privathaushalten in v. H.	56,83	30,85	12,32	100,00	56,55	34,59	8,86	100,00
Veränderung der Zahl der Haushalte im Vergleich zu 1962 in v. H.					12,38	26,62	−18,75	12,94

Ermittelt nach: H. W. *Richter*, W. *Hartmann*, Nachweis der Verteilung und Verwendung . . ., in: Wirtschaft und Statistik 6/1977, S. 364, Tab. 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hinsichtlich der Struktur der NE-Haushalte und der Lebensbedingungen von Nichterwerbstätigen sind auch die Haushaltsgröße und -zusammensetzung (nach Stellung im Berufsleben) interessant. Dabei zeigt sich, daß im Durchschnitt — bei unterschiedlicher Größe von Erwerbstätigen- und Nichterwerbstätigen-Haushalten — stets im Durchschnitt um 1,5 nichterwerbstätige Personen in diesen Haushalten lebten (vgl. dazu die in Tab. 2 enthaltenen Angaben)[38].

Bevor die Gesamtheit der NE- oder auch der Alten-Haushalte nach bestimmten Gesichtspunkten aufgegliedert werden soll, nochmals folgender Hinweis:

„Altenhaushalte" werden in der Regel danach abgegrenzt, ob der HV „alt" ist. Personen, die noch nicht „alt" sind, können und werden aber auch in „Altenhaushalten" leben, wie andererseits alte Menschen auch zu Haushalten mit noch nicht altem HV gehören. Für solche Haushalte, in denen ein Haushaltsmitglied oder mehrere „alt" sind — d. h. hier: 65 Jahre und älter —, enthält Tab. 3 einige Informationen zur durchschnittlichen Einkommenshöhe, und zwar untergliedert nach der Haushaltsgröße. Enthalten ist auch ein Vergleich mit Angaben für alle Privathaushalte.

40 v. H. aller 1-Personen-Haushalte waren 1969 nach dieser Definition Altenhaushalte (Zeile 1, Spalte 7). Sie machten zahlenmäßig fast 50 v. H. aller derjenigen Haushalte aus, in denen alte Menschen überhaupt lebten. Ihr durchschnittlich verfügbares Einkommen lag um rd. 15 v. H. unter dem aller 1-Personen-Haushalte (Zeile 1, Spalte 8). Bezogen auf alle Haushalte, in denen alte Menschen lebten, erreichten sie nur 63 v. H. des Durchschnittseinkommens dieser Haushalte (Zeile 1, Spalte 5). Der Anteil von Haushalten mit alten Menschen war am höchsten bei den 1- und 2-Personen-Haushalten. Doch auch in rd. 400 000 3-Personen-Haushalten lebten noch alte Menschen. Aber nur das Durchschnittseinkommen der 1- und 2-Personen-Haushalte mit alten Menschen lag beträchtlich unter dem jeweiligen haushaltsgrößenspezifischen Durchschnittseinkommen (Spalte 8). — Diese Angaben müssen mit zur Relativierung der noch folgenden Ausführungen dienen, da nachfolgend —

Tätigkeiten enthalten, die nicht in das Sozialprodukt eingehen. — Zu begrüßen wäre, wenn das Statistische Bundesamt im Zuge seiner weiteren Arbeiten auf diesem Gebiet die Einkunftsaggregate weiter aufgliedern würde, so insbesondere hinsichtlich der Übertragungen an NE-Haushalte nach Transferarten.

[38] Das Verwenden von Pro-Kopf-Angaben bei unterschiedlicher Haushaltsgröße erscheint mir — abgesehen von dem zumeist genannten Gesichtspunkt der Degression von Lebenshaltungskosten — gerade bei Vergleichen von Erwerbstätigen und NE deshalb wenig aussagekräftig zu sein, da z. B. zu NE-Haushalten Kinder z. B. unter 18 Jahre sicherlich in geringerem Maße gehören, also die altersmäßige Zusammensetzung unterschiedlich ist und — u. a. daraus abgeleitet — auch der Bedarf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Haushaltsgröße		Alle Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland 1969 – Durchschnittseinkommen je Haushalt, verfügbares Einkommen			Haushalte mit mindestens einem Haushaltsmitglied über 65 Jahre – Durchschnittseinkommen je Haushalt, verfügbares Einkommen			Anteil der Haushalte mit Personen über 65 Jahre an allen Haushalten	Relation der Durchschnittseinkommen der Haushalte mit Personen über 65 Jahre zum haushaltsgrößenspezifischen Durchschnittseinkommen
		DM/ Monat	Relation zum Gesamtdurchschnittseinkommen[a]	Anzahl in 1 000	DM/ Monat	Relation zum Gesamtdurchschnittseinkommen[a]	Anzahl in 1 000	in v. H. (Spalte 6/Spalte 3)	(Spalte 4/Spalte 1)
		1	2	3	4	5	6	7	8
1	1-Personen-Haushalte	793	0,54	5 520	679	0,63	2 218	40,18	0,86
2	2-Personen-Haushalte	1 443	0,98	5 843	1 238	1,15	1 956	33,48	0,86
3	3-Personen-Haushalte	1 688	1,15	4 214	1 876	1,74	403	9,56	1,11
4	4-Personen-Haushalte	1 837	1,25	3 287	2 148	1,99	116	3,53	1,17
5	5 und mehr Personen-Haushalte	2 102	1,43	2 783	2 609	2,42	89	3,20	1,24
6	Haushalte insgesamt	1 470	1,0	21 647	1 080	1,0	4 782	22,09	0,73
7	Anstaltsinsassen	573	0,39	1 522	509	0,47	294	19,32	0,89
8	Einheiten insgesamt	1 410	—	23 170	1 047	—	5 076	21,91	0,74

a) Angabe in Zeile 1 bis 5 der Vorspalte bezogen auf Angabe der Zeile 6 der Vorspalte.

Quelle: Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn o. J. (1977), (für Spalten 1 und 3 Tab. S. 194, Spalte 1 und 2; für Spalten 4 und 6, Tab. S. 204, Spalte 1 und 2).

Datengrundlage: IMDAF 69 des SPES-Projektes.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wie es zumeist geschieht — Haushalte nach dem Alter des Haushaltsvorstandes der Gruppe der „Altenhaushalte" zugerechnet werden oder auch nicht.

Auch wenn festgestellt werden kann: „Verglichen mit anderen sozialen Gruppen ist die Struktur der Rentner-Haushalte sehr homogen"[39], so ist das eben eine relative Aussage. Betrachtet man den üblicherweise als „Rentner" (DIW) oder „Nichterwerbstätige" (VGR, EVS) abgegrenzten Personenkreis, so ist er für verteilungs- und sozialpolitische Überlegungen allzu heterogen, nicht zuletzt im Hinblick auf *Vergleiche der Auswirkungen unterschiedlicher Alterssicherungssysteme*[40] sowie die — gerade auch im Hinblick auf die Alterssicherungsstruktur — unterschiedliche *Einkommenssituation von Männern und Frauen.* Gerade im Hinblick auf diese beiden Fragestellungen sei verdeutlicht, welche Einkommensniveau- und -strukturunterschiede sich selbst in einer „relativ homogenen" Grundgesamtheit — wie „alten" Nichterwerbstätigen-Haushalten — verbergen können.

Anhand mehrerer Kriterien wird — auf der Basis der EVS 1969 — nachfolgend versucht, Haushaltsgruppen zu bilden, die weniger heterogen sind. Auf die Verläßlichkeit des Datenmaterials (bei der Erhebung, systematische Verzerrungen, Stichprobenfehler, Hochrechnungsverfahren) wird — hier wie auch an anderen Stellen dieses Beitrags — nicht eingegangen. Angaben auf der Basis der EVS 1973 werden vom Statistischen Bundesamt erst seit Mitte 1977 veröffentlicht und standen für die hier vorgelegte Art der Untersuchung in der benötigten Aufgliederung nicht zur Verfügung.

Klassifiziert werden die Haushalte nach Merkmalen des Haushaltsvorstands. Die ausländische und die Anstaltsbevölkerung sowie die Bezieher hoher Einkommen (über 10 000 DM monatlich) sind jedoch in der EVS nicht enthalten.

Der Haushaltsvorstand ist

— nichterwerbstätig,

— zwischen 66 und 70 Jahre alt,

— männlich oder weiblich,

— steht einem Ein- oder Zwei-Personen-Haushalt vor (bei Zwei-Personen-Haushalten werden nur solche mit männlichem Haushaltsvorstand berücksichtigt).

---

[39] G. *Göseke,* K.-D. *Bedau,* Verteilung und Schichtung ..., 1950 bis 1975, S. 75.

[40] In diesem Sinne auch die Autoren der WSI-Studie (G. *Kiesau* u. a., Die Lebenslage, S. 116).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Einkommenstruktur von 1-Personen-Haushalten mit männlichem, nichterwerbstätigen Haushaltsvorstand im Alter von 66 bis 70 Jahren — 1969 —

Einkommen, Einkünfte des Haushalts	Haushaltsvorstand bezieht									
	Rente, aber keine Pension		Rente und Pension		Σ 1 + 2		Pension, aber keine Rente		Σ 3 + 4	
	1		2		3		4		5	
	in DM/Monat		in DM/Monat		in DM/Monat		in DM/Monat		in DM/Monat	
1 Bruttoeinkommen	871		1443		921		1514		1030	
2 Gesamteinnahmen	979		1583		1032		1697		1154	
3 Ausgabefähiges Einkommen	856		1400		904		1393		994	
	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 1	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 1	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 1	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 1	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 1
4 Bruttoeinkommen des HH aus unselbständiger Arbeit	11	1,3	4	—	10	1,1	31	2,0	14	1,4
5 Bruttoeinkommen aus Vermögen	128	14,7	114	7,9	127	13,8	117	7,7	125	12,1
6 Rente des HH aus RV und UV	631	72,5	476	33,0	617	67,0	—	—	504	49,0
7 Zusatzversorgung	13	1,4	1	—	12	1,3	—	—	9	1,0
8 Transfers der Gebietskörperschaften	21	2,4	6	—	19	2,1	5	—	17	1,6
9 Pensionen	—	—	805	55,8	71	7,7	1313	86,7	299	29,0
10 Summe der lfd. Transfers	665	76,4	1288	89,3	720	78,2	1318	87,1	830	80,6
11 Steuern und Sozialversicherungsbeiträge	29	2,3	48	3,3	22	2,4	125	8,3	41	4,0
12 Werkspensionen	29	3,4	—	—	27	2,9	—	—	22	2,1
	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 2	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 2	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 2	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 2	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 2
13 Auflösung von Geldvermögen	86	8,8	126	8,0	90	8,7	165	9,7	104	9,0
	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 3	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 3	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 3	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 3	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 3
14 Privater Konsum	769	89,9	1193	85,2	806	89,2	1150	82,5	869	87,5
Zahl der Fälle hochgerechnet in Tsd.	465		45		510		115		625	

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 (eigene Auswertung).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5: **Einkommensstruktur von 1-Personen-Haushalten mit weiblichem, nichterwerbstätigem Haushaltsvorstand im Alter von 66 bis 70 Jahren — 1969 —**

Einkommen, Einkünfte des Haushalts	Haushaltsvorstand bezieht									
	Rente, aber keine Pension		Rente und Pension		Σ 1 + 2		Pension, aber keine Rente		Σ 3 + 4	
	1		2		3		4		5	
1 Bruttoeinkommen	516		970		551		1013		586	
2 Gesamteinnahmen	575		1102		616		1156		656	
3 Ausgabefähiges Einkommen	509		939		542		952		573	
	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 1	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 1	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 1	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 1	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 1
4 Bruttoeinkommen des Haushalts aus unselbständiger Arbeit	3	1,0	2	—	3	—	14	1,4	4	1,0
5 Bruttoeinkommen aus Vermögen	52	10,0	91	9,4	55	9,9	82	8,1	57	9,7
6 Rente des Haushalts aus RV und UV	370	71,6	288	29,7	363	65,9	—	—	336	57,4
7 Zusatzversorgung	5	1,0	1	—	5	1,0	1	—	4	1,0
8 Transfers der Gebietskörperschaften	40	7,7	22	2,2	38	7,0	19	1,9	37	6,3
9 Pensionen	—	—	523	53,9	40	7,3	847	83,6	101	17,2
10 Summe der lfd. Transfers	415	80,4	834	85,7	447	81,1	868	85,7	479	81,7
11 Steuern und Sozialversicherungsbeiträge	9	1,7	34	3,5	11	2,0	63	6,2	15	2,6
12 Werkspensionen	8	1,5	2	—	7	1,3	—	—	7	1,1
	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 2	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 2	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 2	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 2	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 2
13 Auflösung von Geldvermögen	51	8,9	114	10,3	56	9,1	86	7,4	58	8,8
	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 3	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 3	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 3	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 3	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 3
14 Privater Konsum	482	94,8	822	87,6	509	93,4	853	89,6	534	93,3
Zahl der Fälle hochgerechnet in Tausend	614		51		665		54		719	

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 (eigene Auswertung).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 6

Einkommensstruktur von 2-Personen-Haushalten mit männlichem, nichterwerbstätigem Haushaltsvorstand im Alter von 66 bis 70 Jahren — 1969 —

Einkommen, Einkünfte des Haushalts	Haushaltsvorstand bezieht									
	Rente, aber keine Pension		Rente und Pension		Σ 1 + 2		Pension, aber keine Rente		Σ 3 + 4	
	1		2		3		4		5	
	in DM/Monat		in DM/Monat		in DM/Monat		in DM/Monat		in DM/Monat	
1 Bruttoeinkommen	930		1677		1005		1648		1101	
2 Gesamteinnahmen	1071		2000		1165		1872		1270	
3 Ausgabefähiges Einkommen	909		1612		979		1491		1056	
	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 1	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 1	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 1	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 1	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 1
4 Bruttoeinkommen des Haushalts aus unselbständiger Arbeit	53	5,7	50	3,0	53	5,3	65	3,9	55	5,0
5 Bruttoeinkommen des Haushaltsvorstands aus unselbständiger Arbeit	15	1,6	24	1,4	16	1,6	39	2,6	19	1,7
6 Einkommen aus Vermögen	119	12,8	144	8,6	121	12,1	152	9,3	126	11,4
7 Rente des Haushalts aus der RV und UV	650	69,9	538	32,1	639	63,6	11	1,0	545	49,5
8 Rente des Haushaltsvorstands aus der RV und UV	614	66,0	509	30,4	604	60,1	—	—	514	46,7
9 Zusatzversorgung	12	1,3	4	—	11	1,1	1	—	9	1,0
10 Transfers der Gebietskörperschaften	20	2,2	5	—	19	1,9	6	—	17	1,5
11 Pensionen	—	—	873	52,1	89	8,8	1342	81,4	276	25,0
12 Summe der lfd. Transfers	686	73,7	1420	84,7	759	75,5	1359	82,5	849	77,1
13 Steuern und Sozialversicherungsbeiträge	28	3,0	72	4,3	32	3,2	162	9,9	52	4,7
14 Werkspensionen	26	2,8	7	—	24	2,4	—	—	21	1,9
	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 2	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 2	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 2	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 2	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 2
15 Auflösung von Geldvermögen	109	10,2	229	11,4	121	10,4	186	9,9	131	10,3
	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 3	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 3	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 3	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 3	in DM/ Monat	in v. H. der Zeile 3
16 Privater Konsum	821	90,3	1350	83,8	874	89,2	1219	81,8	925	87,7
Zahl der Fälle hochgerechnet in Tausend	776		86		862		151		1013	

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 (eigene Auswertung).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

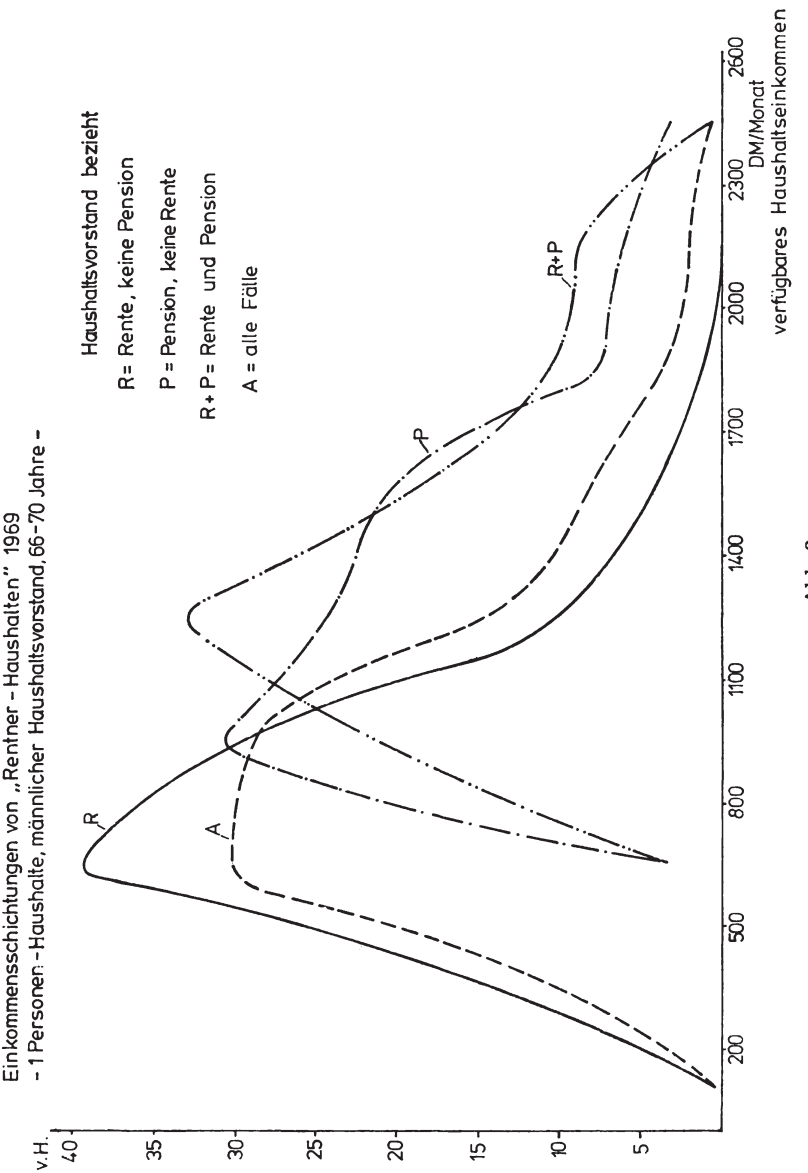


Abb. 2

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

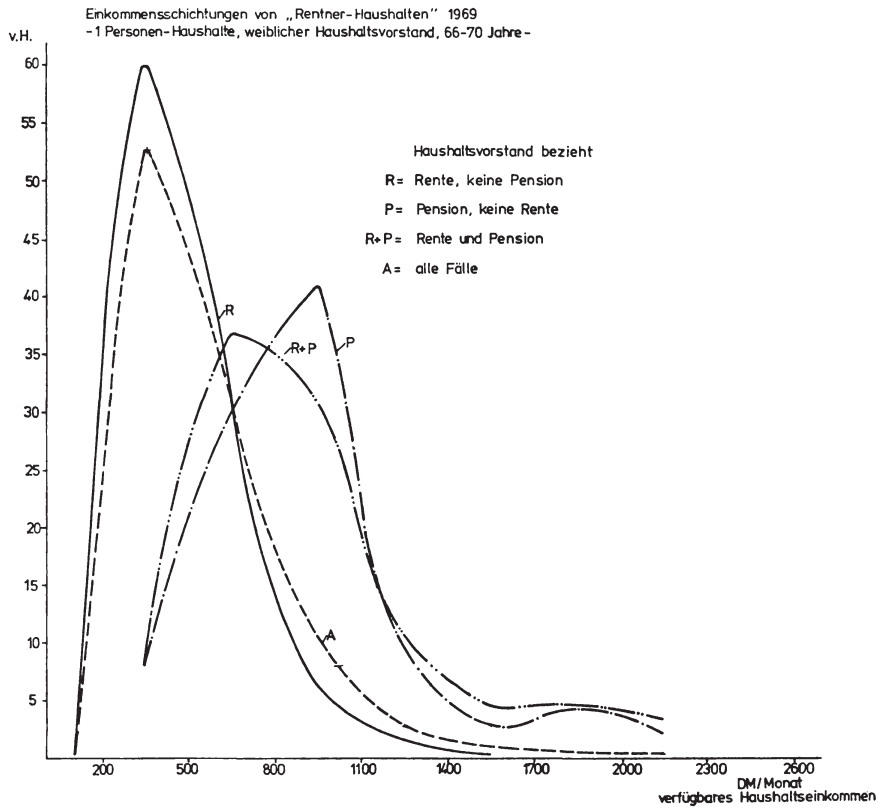


Abb. 3

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

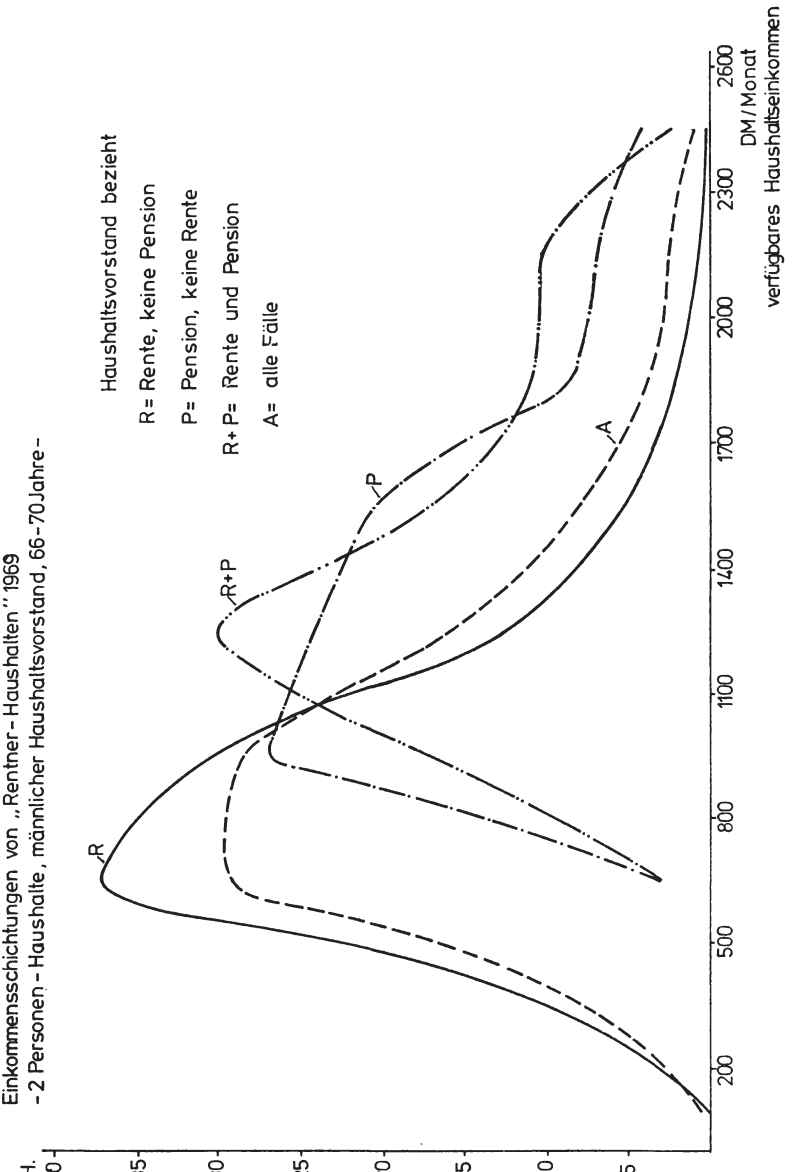


Abb. 4

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Haushaltsvorstand bezieht

— Rente der Renten- und/oder Unfallversicherung, aber keine Pension,
— Rente der Renten- und/oder Unfallversicherung und zusätzlich eine Pension,
— Pension, aber keine Rente der Renten- und/oder Unfallversicherung.

Daraus lassen sich verschiedene Gruppen bilden. Für sie enthalten die Tabellen 4 bis 6 Angaben sowohl zum *Einkommensniveau* als auch zur *Einkommensstruktur*. Ergänzend dazu liefern die Abbildungen 2 bis 4 Informationen über die *Schichtung des verfügbaren Einkommens* nach der Einkommenshöhe für die verschiedenen Haushaltsgruppen[41].

Zum Einkommensniveau:

Deutlich wird für alle drei — an der Transferart orientierten — Haushaltstypen, daß für Haushalte, bei denen der Haushaltsvorstand neben der Rente keine Pension bezieht, das Einkommensniveau deutlich hinter dem solcher Haushalte zurückbleibt, bei denen der Haushaltsvorstand eine Pension (ohne zusätzliche Rente) oder eine Rente und zugleich eine Pension erhält. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der (u. a. auf Pensionen, aber i. d. R. nicht auf Renten) entfallenden direkten Abgaben. In Anbetracht der jeweils dominierenden Anzahl von Fällen der erstgenannten Art (Spalte 1: Haushaltsvorstand bezieht neben der Rente keine Pension; zwischen 75 und 85 v. H. der Fälle), werden die Gesamtdurchschnitte (Spalte 5) stark in Richtung auf die für diese Gruppe maßgebenden Werte hin beeinflußt.

Zur Einkommensstruktur:

Sowohl für 1-Personen-Haushalte von Männern und Frauen als auch für die 2-Personen-Haushalte gilt im Durchschnitt: Für diejenigen Haushalte, bei denen der Haushaltsvorstand Rente ohne Pension bezieht (Spalte 1), erreicht die Summe laufender Transferzahlungen (Zeile 2) einen geringeren Anteil des Bruttoeinkommens (auch wenn er bei rund 75 v. H. liegt) als bei Haushalten der Spalten 2 und 4 (Pensionsempfänger).

Für die *Ein-Personen-Haushalte* stellen die Vermögenseinkünfte und Geldvermögensauflösungen (Zeilen 6 und 15) nach den laufenden Transfers die bedeutendste Einnahmeposition dar, während Arbeits-

[41] Ergänzend ein Hinweis zur Einkommenssituation aller NE-Haushalte mit einem HV im Alter von 65 und mehr Jahren: 1969 betrug deren Bruttoeinkommen monatlich 938,— DM, bei Haushalten mit männlichem Haushaltsvorstand 1188,— DM. Vgl. zur Einkommensstruktur *dieser* Haushalte W. *Schmähl*, Alterssicherung und Einkommensverteilung, Tab. IV - 13 (S. 498) und zur Einkommensschichtung Tab. IV - 14 (S. 500).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einkünfte (im Durchschnitt) für Ein-Personen-Haushalte dieser Altersgruppe praktisch keine Rolle spielen. Ähnliches gilt für Werkspensionen und die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst.

Gerade die beiden letztgenannten Positionen weisen jedoch auf *weitere Disaggregierungsmöglichkeiten* und *-erfordernisse* hin: Sowohl die betriebliche Altersversorgung als auch die Zusatvzersorgung für Arbeiter und Angestellte des öffentlichen Dienstes kann von beträchtlichem quantitativen Gewicht für diejenigen Haushalte sein, die solche Leistungen auch tatsächlich erhalten. Gerade in jüngster Zeit (1976/77) spielt in der sozialpolitischen Diskussion die Tatsache eine beträchtliche Rolle, daß die Einkommenssituation im Alter erhebliche Unterschiede aufweisen kann und wird, je nachdem, *von welchen Alterssicherungssystemen* die einzelnen Haushalte erfaßt werden[42].

Im Hinblick darauf bietet sich folgende Untergliederung an:

(Ehemalige) Beschäftigte außerhalb des öffentlichen Dienstes (Rentenversicherung)

— ohne betriebliche Altersversorgung,

— mit betrieblicher Altersversorgung.

(Ehemalige) Beschäftigte im öffentlichen Dienst

— Arbeiter und Angestellte (Rentenversicherung mit Zusatzversorgung),

— Beamte (Pension und eventuell Rentenversicherung).

Die in diesem Beitrag vorgelegten Angaben — in denen die unterschiedliche Bedeutung von Renten und Pensionen herauszuarbeiten versucht wird — können als Vorstufe zu einer solchen weitergehenden Untergliederung angesehen werden.

Ähnliches — wie z. B. für die Zusatzversorgung — gilt auch für laufende Transferzahlungen der Gebietskörperschaften (ohne Pensionen), die nicht allen Haushalten zufließen, sowohl hinsichtlich der Art als auch bezüglich der Höhe. Die dazu in der EVS enthaltene Sammelposition umfaßt vielerlei Transferarten, wie Wohngeldzahlungen, Leistungen im Rahmen der Kriegsopferversorgung, des Lastenausgleichs, der Wiedergutmachung, Sozial- und Arbeitslosenhilfe. Unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten wäre beispielsweise eine Ausgliederung von Wohngeld- und Sozialhilfezahlungen von besonderem Interesse[43].

[42] Siehe hierzu Vergleich des beamtenrechtlichen Versorgungssystems mit den Versorgungssystemen für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst und in der privaten Wirtschaft — Gutachten der „Treuarbeit", Bundestagsdrucksache 7/5569.

[43] Gerade die Angaben der Position „öffentliche Renten und Pensionen" der EVS 1969 sind für viele verteilungspolitische Zwecke durch die häufig erfolgende Zusammenfassung unterschiedlicher Leistungen nur begrenzt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Um zu illustrieren, welche Bedeutung eine Gruppenbildung unter Berücksichtigung des Bezugs bestimmter Transferarten haben könnte, sei beispielhaft auf einige Angaben über Wohngeldzahlungen (aus der Wohngeldstatistik — einer der Statistiken für einzelne Einkunftsarten) hingewiesen: Mitte 1976 waren 37,4 v. H. aller Privathaushalte Nichterwerbstätigen-Haushalte. Von allen Haushalten, die Ende 1976 Wohngeld bezogen, waren jedoch 85,8 v. H. Haushalte von Nichterwerbstätigen. (Von den Nichterwerbstätigen-Haushalten insgesamt bezogen somit 15,2 v. H. Wohngeld gegenüber 2,2 v. H. aller Arbeitnehmer-Haushalte.)

Die 1-Personen-Haushalte (mit 28,7 v. H. aller Privathaushalte nahezu von gleicher zahlenmäßiger Bedeutung wie die Zwei-Personen-Haushalte) waren unter den Wohngeldempfängern weitaus am stärksten vertreten: 62,7 v. H. aller Haushalte mit Wohngeld waren 1-Personen-Haushalte (demgegenüber 18,1 v. H. 2-Personen-Haushalte). Somit bezogen 14,5 v. H. aller 1-Personen-Haushalte (4,3 v. H. aller Zwei-Personen-Haushalte) Wohngeld[44].

Diese Angaben lassen erahnen, in welch hohem Maße gerade Altenhaushalte zu den Wohngeldbeziehern gehören werden[45]. Zugleich wird aber auch deutlich, daß für die obige Fragestellung eine mehrdimensionale, mehrere Merkmale kombinierende Auswertung des Materials nach Haushaltsgröße sowie sozialer Stellung und Alter des Haushaltsvorstands geeignet wäre.

---

brauchbar. Dies gilt insbesondere auch für die insgesamt ausgewiesenen Zahlungen der Renten- und Unfallversicherung, die damit weder eine Trennung von Leistungen der Renten- und Unfallversicherung erlauben, noch innerhalb der Rentenversicherung nach Versicherungsträgern (insbesondere Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung) oder gar danach, ob es eine Hinterbliebenen- oder Versichertenrente ist, die bezogen wird, oder wieviele solcher Leistungen in dem Gesamtbetrag enthalten sind. Im nächsten Abschnitt (Kumulation) wird darauf noch einzugehen sein. — An dieser Stelle sei nur ergänzend erwähnt, daß sich bezüglich der hier interessierenden Aufgliederung der Arten von Transferzahlungen die EVS 1973 nicht von der EVS 1969 unterscheidet. In der EVS 1978 ist demgegenüber ein weitergehender getrennter Nachweis von Transferarten vorgesehen: So werden u. a. Renten der gesetzlichen Renten- und der gesetzlichen Unfallversicherung getrennt erfaßt. Das gilt auch für das Wohngeld, während die Sozialhilfe bedauerlicherweise zusammen mit der Arbeitslosenhilfe erfaßt wird. Eine Trennung von Transferzahlungen auf Grund eigenen oder abgeleiteten Anspruchs (insbesondere Witwenrenten) ist in den Anschreibungen jedoch wiederum nicht vorgesehen, wird aber möglicherweise durch das Schlußinterview erfragt.

[44] Siehe H. *Pe.*, Wohngeld 1976, in: Wirtschaft und Statistik 7/77, S. 459, Tabelle 3. Vgl. vor allem auch die Angaben über Wohngeldzahlungen nach Einkommensgrößenklassen der Haushalte auf S. 447* sowie H. *Pe.*, Empfänger von Wohngeld in öffentlich geförderten und in nicht öffentlich geförderten Wohnungen, in: Wirtschaft und Statistik 5/1977, insbes. S. 314.

[45] Die Berücksichtigung „impliziter" Transfers (wie verbilligtes Wohnen) wäre hier eine wünschenswerte Ergänzung (wobei das verbilligte Wohnen wiederum von Einfluß auf den Wohngeldanspruch sein kann).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Neben der Rente bzw. Pension sind alle anderen in den Tabellen 4 bis 6 aufgeführten laufenden Transferzahlungen öffentlicher Haushalte quantitativ am bedeutendsten für solche Haushalte, die keine Pension erhalten. Darüber hinaus spielen sie für Frauen eine größere Rolle als für Männer. Dies ist allein in Anbetracht der unterschiedlichen Renten von Männern und Frauen und der Tatsache, daß die meisten Transfers einkommensbezogen sind (wenn auch in unterschiedlicher Weise) nicht weiter verwunderlich.

Das *Einkommensniveau von männlichen und weiblichen 1-Personenhaushalten* divergiert erwartungsgemäß beträchtlich. Das ausgabefähige Einkommen der Männer erreicht im Durchschnitt das 1,7fache desjenigen der Frauen, wobei die relativen Unterschiede für diejenigen am größten sind, die nur Rente erhalten (Spalte 1). (Dabei kann für Frauen aber nicht angegeben werden, ob die Zahlung auf einem eigenen oder einem abgeleiteten Anspruch beruht oder beide Arten zusammentreffen.)

Relation des ausgabefähigen Einkommens von 1-Personen-Haushalten von Männern zu Frauen	
HV bezieht	
Rente, keine Pension	1,68
Rente + Pension	1,49
Pension, keine Rente	1,46
alle	1,73

Nach Angaben in Tab. 4 und 5

Die Konsumquoten liegen bei den entsprechenden Haushaltstypen für Frauen stets über denen für Männer, dürften aber bei gleichem Einkommen wohl kaum Unterschiede aufweisen.

Vergleicht man die *1- und 2-Personen-Haushalte mit männlichem Haushaltsvorstand,* so fällt unmittelbar auf, daß die 2-Personen-Haushalte (wiederum im Durchschnitt) nur in vergleichsweise geringem Maße über höhere Einkommen verfügen:

In diesen Angaben kommt zum erheblichen Teil die Individualorientierung vieler Sozialleistungen (insbesondere auch der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung) zum Ausdruck.

Die Durchschnittsangaben zur Einkommensstruktur der 2-Personen-Haushalte stimmen im großen und ganzen mit denen für 1-Personen-Haushalte überein (Näheres ist den Tab. 4 bis 6 zu entnehmen).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Relation des ausgabefähigen Einkommens von 2-Personen-Haushalten mit männlichem Haushaltsvorstand zu dem von

	1-Personen-Haushalten mit	
HV bezieht	männlichem HV	weiblichem HV
Rente, keine Pension	1,06	1,79
Rente + Pension	1,15	1,72
Pension, keine Rente	1,07	1,57
alle	1,06	1,84

Nach Angaben in Tab. 4 und 6

Die *Schichtungen* des verfügbaren Haushaltseinkommens (nach ihrer Höhe) für die hier unterschiedenen Haushaltsgruppen weisen deutliche Unterschiede auf (vgl. Abb. 2 bis 4). Dies gilt sowohl für die Haushalte von Männern und Frauen als auch für die Unterscheidung der Haushaltsgruppen danach, welche Transferart dominiert.

Ein hohes, wenn auch kaum erstaunliches Maß an Übereinstimmung ergibt sich jedoch für die verschiedenen Schichtungen des verfügbaren Einkommens von 1- und 2-Personen-Haushalten mit männlichem Haushaltsvorstand. Deutlich wird stets die stärkere Besetzung hoher Einkommensklassen in den Fällen Rente + Pension sowie Pension (ohne Rente) im Vergleich zu Renten (ohne Pension). Die Schichtungen für alle Haushalte werden stets stark von den Fällen bestimmt, in denen Rente (ohne Pension) bezogen wird.

Frauen-Einkommensschichtungen sind vergleichsweise weitaus steiler, und zwar für alle Untergruppen. Bei den „Rentnerinnen" drängen sich rd. 90 v. H. (!) der 1-Personen-Haushalte im Einkommensbereich von 200,— bis 800,— DM/Monat. Ergänzend sei erwähnt, daß sich die unterschiedlichen Schichtungsbilder für Männer und Frauen in ähnlicher Weise für Rentenfälle der gesetzlichen Rentenversicherung zeigen (wobei den Rentenbestandsaufnahmen Unterscheidungen nach Renten unterschiedlicher Art und getrennt für die Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung zu entnehmen sind[46]).

Legt man einmal für 1969 als — an den Sozialhilfebestimmungen orientierte — einkommensmäßige Armutsgrenzen für

1-Personen-Alten-Haushalte rd. 260,— DM/Monat,
2-Personen-Alten-Haushalte rd. 440,— DM/Monat

[46] Ausführlich dazu W. *Schmähl*, Zur Rentenstruktur, sowie ders., Altersicherung und Einkommensverteilung, Kap. III.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zugrunde (ohne daß es mir hier auf den genauen Betrag ankommt), so lassen die Abbildungen 2 bis 4 deutlich erkennen (auch wenn sie nicht für diesen Zweck gestaltet sind), in welchem Maße Männer bzw. Frauen, Rentner bzw. Pensionäre mit ihrem verfügbaren Einkommen unter dieser Armutsgrenze liegen. Augenfällig zeigt sich auch anhand dieser Angaben, daß einkommensmäßige Armut im Alter zum großen Teil zu konstatieren ist für alleinlebende alte Frauen, die von Rente leben. Zugleich lassen diese Angaben aber auch deutlich erkennen, in welch hohem Maße Angaben über die Zahl „armer" Personen oder Haushalte selbst von kleinen Änderungen der Armutsgrenze berührt werden. Da Armutsgrenzen i. d. R. in den relativ steilen (aufsteigenden) linken Ast der Einkommensschichtungen fallen, besitzen Armutszahlen ein hohes Maß an Sensitivität in Bezug auf die quantitative Festlegung der Grenze.

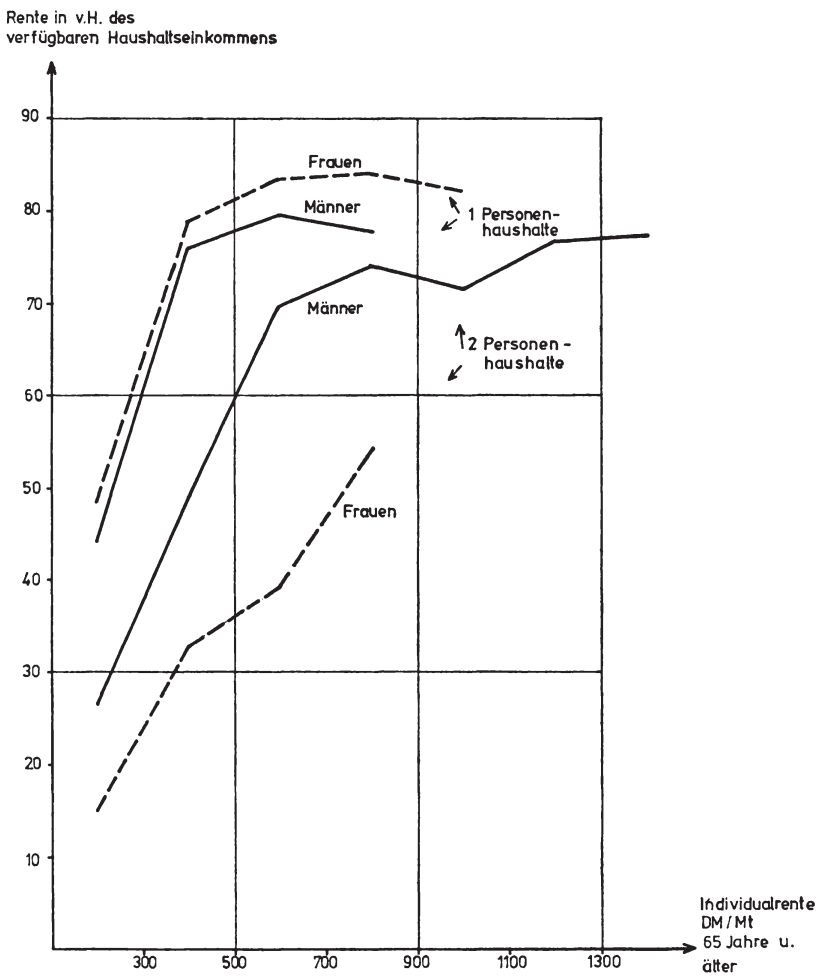
Die oben erwähnte breitere Einkommensstreuung für Männer gilt aber nicht nur für Rentenempfänger, sondern auch für Pensionäre. — An dieser Stelle können aber diese und andere Unterschiede weder detailliert aufgezeigt noch untersucht werden. Die Schichtungsinformationen unterstreichen jedoch die eingangs dieses Abschnitts aufgestellte These, daß weitere Differenzierungen des Kreises auch der „alten" NE-Haushalte notwendig sind, sowohl für die Beurteilung der Einkommensstruktur im Alter (unter dem Einfluß unterschiedlicher Sicherungssysteme) als auch im Hinblick auf eine Ursachenanalyse.

Die hier vorgelegte Untergliederung der NE- oder Alten-Haushalte mag stellvertretend für viele andere mögliche Differenzierungen stehen, die je nach der interessierenden Fragestellung erfolgen werden und können. So wäre es z. B. denkbar, die Definition der „Rentner-Haushalte" nicht davon abhängig zu machen, ob der Haushaltsvorstand Rente (ohne Pension) bezieht, sondern ob Renten im Haushaltseinkommen dominieren (einen bestimmten Prozentsatz des verfügbaren Einkommens überschreiten). Ergänzend erscheint mir auch die Frage bedeutsam, welche Bedeutung individuelle Transfer-(z. B. Renten-) Zahlungen unterschiedlicher Höhe für das jeweilige Haushaltsbudget besitzen. Hier werden Empfängereinheiten also nicht nach der Einkommenshöhe gruppiert, sondern nach der Höhe einer individuellen Einkunftsart. Da viele verteilungs- und sozialpolitische Maßnahmen an einzelnen Einkunftsarten ansetzen und diese Individualeinkünfte häufig (zumindest in der politischen Diskussion) auch als Indikator für die Einkommenshöhe angesehen werden, besitzt diese Fragestellung beträchtliche Relevanz[47].

[47] Ähnlich auch Hansen und Weisbrod, die „... the two ways of looking at the relationship between income and benefits (or taxes) — by *size-of-benefit* (or tax) group or by *size-of-income* group — ..." nebeneinander für

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anteil individueller Renten von Personen (65 Jahre und älter) am verfügbaren Haushaltseinkommen



Quelle: Nach Angaben in: W. Schmähl. Einkommensumverteilung S. 574, Tab. 11.

Abb. 5

nützlich halten. W. Lee *Hansen*, Burton A. *Weisbrod*, Distributional Effects of Tax and Expenditures Programs: A Framework for Analysis, Institute for Research on Poverty, Discussion Papers 93 - 71, S. 5 (hektographiert).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

An anderer Stelle habe ich bereits statistische Informationen dieser Art (auf der Basis der EVS 1969) vorgelegt. Wie Abb. 5 erkennen läßt, divergiert die relative Bedeutung unterschiedlich hoher individueller Rentenzahlungen (der Renten- oder Unfallversicherung) für das verfügbare Haushaltseinkommen deutlich. Dies ist abhängig von der individuellen Rentenhöhe selbst, dem Geschlecht des Rentenbeziehers, vor allem aber auch der Haushaltsgröße. Tendenziell nimmt mit steigender absoluter Höhe von Individualrenten deren relative Bedeutung für das Haushaltseinkommen zu (was ja nicht unbedingt selbstverständlich ist). Anders ausgedrückt: In vielen Fällen stellen besonders niedrige Renten nur einen geringen Anteil des Haushaltsbudgets dar[48]. (Von Interesse kann aber beispielsweise sein, die Gruppe derjenigen mit niedrigen Rentenzahlungen einmal differenziert hinsichtlich der Einkommenssituation zu untersuchen.)

Von der Rentenhöhe kann folglich nicht ohne weiteres auf die Einkommenssituation von Personen oder Haushalten geschlossen werden. Im nächsten Abschnitt wird ein Aspekt dieser umfassenden Thematik näher behandelt und zwar das Zusammentreffen verschiedener Einkunftsarten und die Bedeutung dieses Vorgangs für Einkommenssituation.

7. Kumulierung von Sozialleistungen

Den im vorangegangenen Abschnitt vorgelegten Informationen war zu entnehmen, in welch hohem Maße die Einkommenssituation alter Menschen durch Sozialleistungen bestimmt wird. Dabei handelt es sich häufig nicht allein um Zahlungen im Rahmen einer Leistungsart, die einer Person oder einem Haushalt zufließen, sondern Leistungen eines Trägers wie auch verschiedener Träger können zusammentreffen. Dieses Zusammentreffen von Leistungen erfordert gerade im Hinblick auf die Beurteilung staatlicher verteilungspolitischer Maßnahmen besondere Aufmerksamkeit, so bezüglich des Zusammenwirkens verschiedener Maßnahmen in ihrer Bedeutung für Individual- und Haushaltseinkommen, im Hinblick auf die effiziente Verwendung knapper Mittel, eine — bei Minderung von Kumulierungen — mögliche Minderung der Abgabenbelastung, Einsparung von Verwaltungsausgaben. Im Hinblick auf die Realisierung verteilungspolitischer Zielsetzung geht es folglich nicht nur um Auswirkungen von Maßnahmen bereichsspezifischer Art, sondern um die Gesamtwirkung verschiedener Instrumente[49]. In der sozial- und verteilungspolitischen Diskussion werden

[48] Ausführlicher dazu W. *Schmähl,* Alterssicherung und Einkommensverteilung, S. 402 - 412.

[49] Ein auf bestimmte Haushaltsgruppen ausgerichteter Vergleich der von öffentlichen an private Haushalte geleisteten Transfers mit denen, die in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Überlegungen zur Kumulation jedoch meist auf monetäre Transfers — ggf. in Verbindung mit Abgaben, von denen die Empfängereinheiten betroffen werden — beschränkt.

Kumulationen von Leistungen können auf unterschiedliche Weise erfolgen[50]:

— Ein bestimmter Tatbestand führt zu Ansprüchen und Leistungen aus verschiedenen Versicherungszweigen (Arbeitsunfälle können z. B. Leistungen der Kranken- und Unfallversicherung auslösen).

— Eigene und abgeleitete Versicherungsansprüche treffen zusammen (z. B. Versicherten- und Witwenrente in der Rentenversicherung).

— Zusammentreffen von Versicherungsleistungen mit Versorgungs- und Sozialhilfeleistungen, Wohngeldzahlungen u. a. m.

Über solche Kumulierungen bei einer *Person* hinaus kann auch das Zusammentreffen von Leistungen in einem *Haushalt* analysiert werden, können doch anderen Haushaltsmitgliedern selbst Leistungen zufließen. Außerdem ist für die Gewährung mancher Transferzahlungen die Haushalts- (ggf. die Familien-) und nicht die Individualsituation maßgebend.

Es sind also für Kumulationsuntersuchungen zu berücksichtigen:

— Leistungsarten

— Personen

— Haushalte.

Die Summe von Leistungen, die bei einer Empfängereinheit zusammenfließt, kann jedoch nicht aus der Addition der isolierten Einzelansprüche abgeleitet werden. Zu berücksichtigen sind dabei die jeweiligen

— Anrechnungsbestimmungen.

Statistische Informationen über das Zusammentreffen von Sozialleistungen unterschiedlicher Art und/oder unterschiedlicher Träger sind gegenwärtig immer noch vergleichsweise spärlich. So geben beispielsweise die bereits erwähnten Angaben über Rentenzahlungen (der

umgekehrter Richtung geflossen sind (Abgaben), kann aber nicht ohne weiteres als Ausmaß interpersoneller Umverteilung interpretiert werden (da auch intertemporale Einkommensumschichtungen enthalten sein können), noch Informationen darüber vermitteln, in welchem Maße auf Transferströme (durch Übergang zu einer Nettoberechnung mittels einer negative income tax o. ä.) verzichtet werden kann. Die Wirkungen der positiven und negativen Transferströme sollten darüber hinaus nicht einfach gleichgesetzt werden (vgl. dazu auch W. *Schmähl*, Einkommensumverteilung, S. 520 - 528).

[50] Siehe zu diesen drei Formen Wolfgang *Gitter*, Die Kumulierung sozialer Leistungen, in: Hans Dembowski u. a., Das neue Sozialgesetzbuch, Frankfurt/M. 1972, S. 102.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rentenbestands- und -zugangsstatistiken) keine personen- oder haushaltsbezogenen Informationen. Sie beziehen sich allein auf Rentenfälle. Können verschiedene Renten der Rentenversicherung für einen Mann nicht zusammentreffen, ist dies bei Frauen bereits durch gleichzeitigen Bezug von Witwen- und Versichertenrente möglich. Bislang vermögen die Versicherungsträger jedoch noch nicht, solche Fälle zusammenzuführen, weder innerhalb der ArV bzw. AnV, geschweige denn zwischen ArV und AnV[51].

Seit langem wird der Mangel an Informationen beklagt, der im Hinblick auf die Kumulation von Sozialleistungen verschiedener Art und verschiedener Bereiche sowie bezüglich ihres Zusammentreffens mit anderen Einkunftsarten herrscht. Die Vielzahl an Transfers, die vielfachen Möglichkeiten ihres Zusammentreffens[52], ohne oder mit (unterschiedlicher Art der) Anrechnung, zudem bei zumeist unterschiedlicher Form der Dynamisierung (sofern sie überhaupt besteht), führen zu einem schwer durchschaubaren Geflecht an Sozialleistungen. Dies gilt in noch verstärktem Maße, wenn neben der Personen- auch die Haushaltsebene berücksichtigt wird. Mit Abb. 6 wird versucht, einige derjenigen damit verbundenen Zusammenhänge zu verdeutlichen, die insbesondere wichtig sind für die Beurteilung statistischer Informationen bzw. die Art der dabei möglichen Gruppenbildung[53].

Handelt es sich um einkommens- oder vermögensabhängige Sozialleistungen, so kommt hinzu, daß die jeweils relevanten Einkommens- und Vermögensbegriffe kaum in zwei Fällen identisch sind[54]. Neben unterschiedlicher inhaltlicher Abgrenzung wird auf früheres oder lau-

---

[51] Wenn auch Bedarf an integrierten Informationen besteht, so sei nicht verkannt, daß z. B. isolierte Rentenschichtungen auch interessante Informationen zu vermitteln vermögen, aus denen möglicherweise strukturelle Unterschiede erkennbar werden. Dies gilt sowohl für die Angaben eines Jahres als auch für zeitliche Vergleiche und daraus deutlich werdende Strukturwandlungen. Vgl. ausführlich dazu W. *Schmähl*, Alterssicherung und Einkommensverteilung, Kap. III.

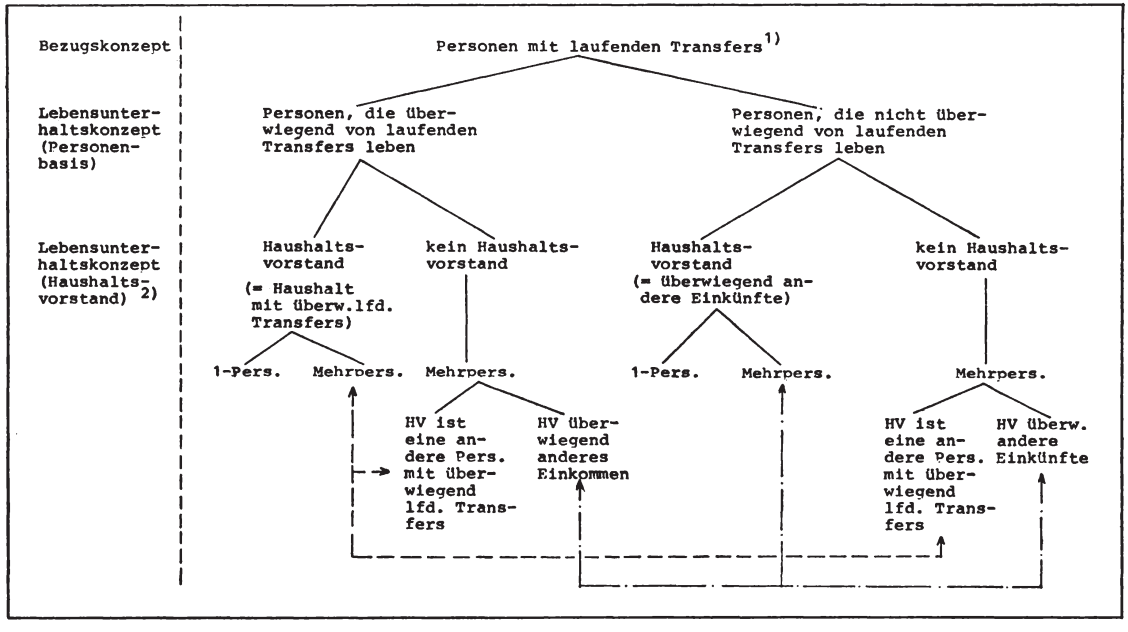
[52] Siehe hierzu die tabellarische Aufstellung in W. *Bogs* u. a., Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland (Sozialenquête), Stuttgart o. J. (1966), Anlagenband (Faltkarte am Ende des Bandes) sowie die vorangegangene ähnliche Aufstellung in Walter *Bogs*, Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform, Berlin 1955, S. 76 - 91 und Faltkarte am Ende des Bandes.

[53] So lebten beispielsweise 1973 50 v. H. derjenigen Männer, die laufende Transfers erhielten, überwiegend von diesen Transfers. Bei Frauen betrug der Anteilsatz demgegenüber 86 v. H. Manfred *Euler*, Bezieher von laufenden Einkommensübertragungen 1973, in: WiSta 8/1977, S. 510.

[54] Dies findet seine Entsprechung auch in den unterschiedlichen Mindesteinkommensvorstellungen in Einzelbereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie unterschiedlich definierte Einkommensgrenzen, die für den Wegfall von Leistungen oder den Beginn von Belastungen maßgebend sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aufgliederung von Personen mit laufenden Transferzahlungen



HV = Haushaltsvorstand

1) Untergliederung nach Arten möglich. Personen ohne Transfereinkünfte können in allen Mehrpersonen-Haushalten enthalten sein.

2) Denkbar wäre, daß im Haushalt eine andere Einkunftsart dominiert als im Einkommen des Haushaltsvorstands. Wird nach der überwiegenden Einkunftsart des Haushalts klassifiziert, dann Lebensunterhaltskonzept auf Haushaltsbasis.

Abb. 6

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fendes Einkommen Bezug genommen — wiederum in vielfältigen Varianten. Zumeist dürfte es schwer sein, die Unterschiede aus dem Zweck der Leistung heraus zu rechtfertigen.

Betrifft dies die erstmalige Berechnung und Festsetzung von Leistungen, so herrschen bezüglich der Veränderung individueller Zahlungen im Zeitablauf gleichfalls beträchtliche Unterschiede. Die Anpassung von Leistungen erfolgt teilweise zu unterschiedlichen Zeitpunkten, ohne oder mit fester Bezugsgröße (wobei diese Bezugsgrößen aber wiederum in der Regel unterschiedlich sind), unregelmäßig oder regelmäßig, automatisch, quasi-automatisch oder aufgrund von diskretionären Entscheidungen. Von Variationen einzelner Transferarten kann also nur sehr eingeschränkt auf die einkommensmäßigen Wirkungen bei den betroffenen Personen oder Haushalten geschlossen werden[55].

Dies alles führt für die Betroffenen, die Politiker und Wissenschaftler zu schwerlich noch durchschaubaren Zahlungsströmen. So können sich bei gleichem Sachverhalt je nach Art des Anspruchs und in Abhängigkeit davon, welche dieser Ansprüche zusammentreffen, unterschiedliche einkommensmäßige Ergebnisse einstellen, sowohl hinsichtlich der Nominal- als auch der Realgrößen, letztere insbesondere in Anbetracht der divergierenden Anpassungsregelungen und damit auch der unterschiedlichen Inflationsanfälligkeit einzelner Transferarten bzw. Empfänger.

Die Kumulation von Sozialleistungen — insbesondere auch die bei Rentnern oder in Rentnerhaushalten — stellt jedoch nur einen Ausschnitt aus einem umfassenderen Problembereich dar, der allgemein die Untersuchung der Einkommensstruktur der Haushalte betrifft, im besonderen aber die Einflüsse staatlicher verteilungspolitischer Maßnahmen auf die Einkommenssituation privater Haushalte sowohl durch Abgaben als auch durch Leistungen.

Kumulationen kann es sowohl bei der Belastung als auch bei Begünstigungen geben. Darüber hinaus — will man beispielsweise in einem umfassenderen Sinne die „Lebenslage" von Personen- oder Haushaltsgruppen untersuchen — sind auch die sich kumulierenden Vor- und Nachteile in solchen Bereichen zu berücksichtigen, die über den Einkommensempfang hinausgehen. Sie können auftreten bei der Einkommensverwendung (den Einkaufsmöglichkeiten, den Preisstrukturen, denen sich die Betroffenen gegenübersehen, den Möglichkeiten — aber auch der Bereitschaft — zur Anpassung an veränderte Bedingungen), bei der Wohnungssituation, der Verfügbarkeit über — durch

[55] Näheres bei W. *Schmähl*, Alterssicherung und Einkommensverteilung, S. 438- 447. Ausführlich zu einkommensmäßigen Auswirkungen des Kausalprinzips Willi *Albers*, Möglichkeiten einer stärker final orientierten Sozialpolitik, Göttingen 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

öffentliche Haushalte bereitgestellte — Sach- und Dienstleistungen. Deutlich wird, daß Gründe dafür — seien sie „selbsverschuldet", gesellschaftlich bedingt (was immer dies auch konkret bedeuten mag), durch gesamtwirtschaftliche Ereignisse mitbeeinflußt (Inflation, Arbeitslosigkeit) — zum beträchtlichen Teil in der Aktivenphase begründet liegen. „Kumulative soziale Benachteiligungen" bestimmter Gruppen alter Menschen[56] machen die Notwendigkeit disaggregierter Ansätze auf der Personen- und Haushaltsebene gleichfalls deutlich, um solche Gruppen datenmäßig isolieren und näher analysieren zu können[57].

Bevor jedoch Eingriffe vorgenommen, insbesondere „Reformen" initiiert werden, sollte man sich nicht mit Informationen über fallweise bekannte Mängel begnügen, sondern versuchen, ein möglichst umfassendes Bild über die Verteilungssituation der verschiedenen Gruppen zu gewinnen, geht es doch nicht zuletzt auch um Relationen zwischen den verschiedenen Gruppen (seien es Erwerbstätige und Nichterwerbstätige oder deren Teilgruppen).

Diese umfassende Bestandsaufnahme steht jedoch noch aus. Zwar gibt es eine Vielzahl von Einzelstatistiken über einzelne Transferarten (wie für Renten, Wohngeld, Pensionen, Kindergeld, Sozialhilfe, Kriegsopferfürsorge usw.). Bislang können sie aber nicht befriedigend zusammengeführt werden[58]. M. E. bieten sich aber gegenwärtig doch einige Möglichkeiten, über das bisher Bekannte hinaus etwas mehr Licht in das Kumulations-Dunkel zu bringen. Darauf wird noch einzugehen sein.

---

[56] Sie werden von manchen Autoren konstatiert, z. B. von L. *Rosenmayr* (Die soziale Benachteiligung alter Menschen, in: W. Doberauer, Hrsg., Scriptum Gereaticum, München 1976, S. 203 - 219), vor allem bei „... alleinstehenden und alleinlebenden Frauen, besonders der niedrigen sozialen Schicht, die nie einen Beruf ausgeübt haben ..." (Ursula *Lehr*, Zur Frage der sozialen Benachteiligung älterer Menschen, in: Medizin, Mensch, Gesellschaft, Bd. 1, 1976, S. 211). Diese Personen sind überwiegend — in der Regel in Ermangelung eigener anderer Einkünfte und nur geringen Vermögens — primär auf die aus der Versichertenrente des Mannes abgeleitete Witwenrente angewiesen.

[57] Diese Fragestellung ist zugleich ein typisches Beispiel für solche sozialpolitische Problemstellungen, die von einer Sozialpolitik im Sinne einer „Querschnittsdisziplin" (G. *Weisser*) zu behandeln wären. In diesem Beitrag steht jedoch (wie einleitend dargelegt und der Themenstellung entsprechend) eine Dimension der Lebenslage — wenn wohl auch die dominierende oder zumindest eine der zentralen — im Mittelpunkt.

[58] Ein Personenkennzeichen wären für diesen Zweck sicherlich von Vorteil bzw. Voraussetzung. Die gelieferten Informationen sind darüber hinaus für verteilungspolitische Fragestellungen oftmals unzulänglich. So ist es z. B. nach den vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Angaben der Sozialhilfestatistik bereits für diesen einen Zweig nicht möglich, Fälle und Einkommensbeträge zusammenzuführen. Viele Statistiken werden überwiegend für Verwaltungszwecke erstellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

7.1. Untersuchungsmöglichkeiten auf der Basis vorhandener Großstichproben

Die erste — und zugleich letzte — umfassende Bestandsaufnahme zur Kumulierung von Sozialleistungen erfolgte in den Jahren vor der Rentenreform von 1957 in zwei Teilen, im September 1953 und von März bis Mai 1955. Die erste Untersuchung war primär auf die sozialen Verhältnisse der Renten- und Unterstützungsempfänger, insbesondere den Mehrfachbezug von Leistungen abgestellt, die zweite sollte auch sonstige Einkünfte (aus Erwerbstätigkeit, Vermögen usw.) der Rentenempfänger selbst sowie der mit ihnen zusammenlebenden übrigen Familienangehörigen erfassen[59].

Diese sogenannte L-Enquête wurde maßgeblich beeinflußt durch die von Mackenroth 1952 im Stadtkreis Kiel durchgeführte B-Stichprobe; sie war eine praktische Folgerung aus seiner 1952 auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik erhobenen Forderung einer umfassenden Bestandsaufnahme vor einer „Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan"[60]. Meines Wissens haben jedoch die Ergebnisse der L-Enquête für die Gestaltung der Rentenreform von 1957 kaum eine Rolle gespielt.

Was die derzeitige Datenbasis für die Untersuchung von Kumulationen bei Sozialleistungen anbetrifft, so ist das umfangreichste Material zu finden in den Mikrozensen und den Einkommens- und Verbrauchsstichproben des Statistischen Bundesamtes. Beide Quellen sind jedoch mit spezifischen Problemen und Unzulänglichkeiten behaftet bzw. bieten in unterschiedlichem Maße Möglichkeiten zur Untersuchung der hier interessierenden Frage. Darüber hinaus bestehen m. E. weitere — auch relativ kurzfristig realisierbare — Untersuchungsmöglichkeiten, jedoch abgestellt auf bestimmte Teilgruppen. Am Ende dieses Abschnitts werde ich kurz darauf eingehen. In der *EVS* sind Infor-

[59] Vgl. insbesondere Peter *Deneffe*, Die Sozialleistungen in der Bundesrepublik Deutschland und in West-Berlin, in: Wirtschaft und Statistik, 6. Jg. (1954), S. 553 - 564. Ders., Die Verflechtung der Sozialleistungen in der Bundesrepublik Deutschland und in West-Berlin, in: Wirtschaft und Statistik, 7. Jg. (1955), S. 61 - 71. Ders., Die wirtschaftlichen Verhältnisse der Rentnerhaushalte, in: Wirtschaft und Statistik, 8. Jg. (1956), S. 500 - 510; sowie M. *Scharlau*, Sozialleistungen und Sozialleistungsempfänger in der Bundesrepublik Deutschland und in Berlin (West), in: Bundesarbeitsblatt 1955, S. 76 - 84. Detlef *Fehrs*, Die wirtschaftlichen Verhältnisse der Sozialleistungsempfänger in der Bundesrepublik Deutschland und in Berlin (West), in: Bundesarbeitsblatt 1956, S. 810 - 819.

[60] Gerhard *Mackenroth* (und Mitarbeiter), Die Verflechtung der Sozialleistungen, Berlin 1954. Ders., Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 4 (Hrsg. Gerhard *Albrecht*), Berlin 1952, ausschnittsweise wiederabgedruckt in: B. Külp und W. Schreiber (Hrsg.), Soziale Sicherheit, Köln und Berlin 1971, wie auch bei E. *Boettcher* (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mationen über unterschiedliche Einkünfte sowohl von Personen als auch von Haushalten enthalten. Leider sind gerade im Bereich der Transferzahlungen häufig verschiedene Transferarten zusammengefaßt, so daß nur das Zusammentreffen verschiedener größerer Gruppen an Transfers untersucht werden kann[61]. Die genaue Summe an Transfers für diese einzelnen Gruppen wird jedoch nachgewiesen. Ein für diese Frage ebenfalls wichtiger Personenkreis, die Anstaltsbevölkerung, ist allerdings nicht enthalten[62].

Für den getrennten Nachweis einzelner Transfer*arten* bietet der *Mikrozensus* derzeit die meisten Informationen. Das Statistische Bundesamt berichtet auf der Grundlage des Mikrozensus — wenn auch nicht jährlich — detailliert über „Rentenempfänger nach Art und Häufigkeit des Rentenbezugs"[63]. Auf die Möglichkeit, Ergebnisse der Mikrozensen und der Einkommens- und Verbrauchsstichproben zu kombinieren, d. h. insbesondere Strukturinformationen aus dem Mikrozensus auf EVS-Angaben zu übertragen, sei hier nur hingewiesen. Über diese Art der Datenverknüpfung liegen bisher in Deutschland aber kaum Erfahrungen vor.

Nachfolgend sollen nicht die vom Statistischen Bundesamt mitgeteilten Informationen referiert werden, sondern ich werde mich beschränken auf einige wenige Anmerkungen aus zweierlei Sicht:

1. Welche in der Regel *nicht* vom Bundesamt veröffentlichten, aber verteilungspolitisch interessanten Informationen könnten dem Mikrozensus noch entnommen werden?
2. Wo liegen besondere Probleme und Unzulänglichkeiten dieser Stichprobenergebnisse für verteilungspolitische Zwecke?

Die im Mikrozensus relativ tiefe Untergliederung der Transferzahlungen nach Arten erlaubt jedoch nur Angaben über die *Anzahl* und die *Art* zusammentreffender Leistungen, nicht jedoch, wie hoch die einzelnen Leistungen oder alle Transferzahlungen zusammen sind. Im Prinzip können (nach der Gestaltung des Erhebungsprogramms) zunächst maximal zwei Transferarten in ihrer Kombination angegeben werden. Darüber hinaus ist es jedoch möglich, das Zusammentreffen weiterer Transfers getrennt zu erfassen[64]. Als Einkommen wird jedoch

[61] Vgl. zur Aufgliederung der Transferarten in der EVS 1969, 1973 und 1978 die Hinweise in Fußnote 10 (Abschnitt 6).

[62] So fließt der Anstaltsbevölkerung direkt oder indirekt mehr als die Hälfte der Sozialhilfeausgaben zu, wobei sich — u. a. infolge des sich ändernden Altersaufbaus, aber auch der Kostenentwicklung in Anstalten — der Anteil der Sozialhilfeausgaben in Anstalten in den letzten Jahren erhöhte. Siehe Ku., Sozialhilfeaufwand 1976, in: Wirtschaft und Statistik 9/1977, S. 598 - 602.

[63] So zuletzt in Wirtschaft und Statistik 7/1977, Ergebnisse des Mikrozensus, Mai 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nur das *gesamte „Nettoeinkommen"* (verfügbares Einkommen), das sich aus allen Einkunftsarten insgesamt ergibt, erfragt. Dies erfolgt außerdem *nur nach Einkommensklassen.*

Dies sind gravierende Begrenzungen der Brauchbarkeit des statistischen Materials. Soll beispielsweise abgeschätzt werden, welche einkommensmäßigen Konsequenzen die Veränderung einer Transferart hat, für welche der Personen und/oder Haushalte sie eintritt, so ist die Kenntnis der quantitativen Bedeutung dieser Leistungen in den Budgets notwendig. Das quantitative Gewicht der — wenn auch zum erheblichen Teil zu Gruppen zusammengefaßten — Transferarten für die Einkommenssituation von Personen und/oder Haushalten läßt sich demgegenüber (wie gezeigt wurde) der EVS entnehmen[65]. Mitte 1977 veröffentlichte das Statistische Bundesamt aus dem Mikrozensus für 1976 Angaben über solche Personen, die überwiegend von Rente leben, untergliedert

— nach Geschlecht,

— danach, ob sie eine oder mehrere Renten beziehen,

— wenn mehrere Renten bezogen werden, welche Kombination (in Auswahl) vorliegt,

— wieviele Fälle sich auf die einzelnen Einkommensklassen des individuellen „Nettoeinkommens" verteilen.

Die Tabellen 7 und 8 enthalten dazu auszugsweise jeweils einige Informationen.

Tab. 7 bezieht sich auf Zahl und Art der Kumulation von Transferzahlungen bei Personen. Sie zeigt, daß rd. 70 v. H. all derjenigen

---

[64] Dennoch besteht wohl die Gefahr, daß kleinere Transferzahlungen, insbesondere, wenn sie z. B. als eine dritte oder weitere Zahlung erfolgen, leicht „vergessen" werden können.

[65] So wird — nach *Albers* — durch den bei höherem Haushaltseinkommen auch höheren Anteil von Nicht-Transfereinkünften „... die These untermauert, daß die Mehrfachrenten bei den Beziehern kleiner Einkommen zur Sicherung der Existenz notwendig sind ...". W. *Albers*, Möglichkeiten, S. 56 und Tab. 8, S. 57. Eine solche Feststellung macht zugleich deutlich, daß Kumulierungen nicht a priori negativ beurteilt werden können. — Die Mitte 1977 vom Statistischen Bundesamt aus der EVS 1973 veröffentlichten Angaben über Bezieher laufender Einkommensübertragungen geben zwar noch keine Anhaltspunkte über die Zusammensetzung der Transfers, lassen aber erkennen, daß niedrige Transfers (bis 400,— DM monatlich) nur zu etwas über 20 v. H. in Haushalten mit verfügbarem Einkommen von unter 600,— D-Mark anzutreffen sind, zum erheblichen Teil in Haushalten mit deutlich höherem Einkommen. Demgegenüber ist für Transfers im Bereich von 400,— bis 1000,— DM festzustellen, daß ihre Höhe zum großen Teil weitgehend mit den Haushaltseinkommen übereinstimmt. Hier fehlt leider noch jede Untergliederung nach Haushaltsgröße, Alter und Geschlecht des Transferbeziehers und danach, ob er Haushaltsvorstand ist oder nicht. M. *Euler*, Bezieher von laufenden Einkommensübertragungen 1973, Tab. 5, S. 512.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 7:

Zahl und Art der Kumulation von Transferzahlungen bei Personen, die überwiegend von Rente u. dgl. leben — Mikrozensus Mai 1976 —

Zahl der „Renten" je Person „Rentenart"	insgesamt		männlich		weiblich	
	in 1000	v. H.	in 1000	v. H.	in 1000	v. H.
Personen mit einer Rente	7 944	70,05	3 684	74,92	4 261	66,33
Rente aus Rentenversicherung						
Versichertenrente	3 889	34,29	2 406	48,93	1 483	23,09
Hinterbliebenenrente	1 398	12,33	61	1,24	1 338	20,83
Pension						
Ruhegehalt	417	3,68	319	6,49	98	1,53
Hinterbliebenengeld	230	2,03	7	0,14	223	3,47
Sonstige Rente, Unterstützung etc.	2 010	17,72	892	18,14	1 119	17,41
Personen mit 2 und mehr Renten	3 397	29,95	1 234	25,10	2 163	33,67
darunter Kombinationen						
Versichertenrente der gesetzlichen Rentenversicherung mit anderen insgesamt	2 566	22,63	1 071	21,78	1 495	23,27
Versichertenrente mit Hinterbliebenenrente	1 004	8,85	19	0,39	984	15,32
sonst. öffentl. Rente	859	7,57	589	11,98	270	4,20
private Rente/ Einkommen	704	6,21	463	9,42	241	3,75
Hinterbliebenenrente der gesetzl. Rentenversicherung mit anderen insgesamt	664	5,85	18	0,37	646	10,06
Hinterbliebenenrente mit sonst. Hinterbliebenenrente	338	2,98	8	0,16	330	5,14
sonst. öffentl. Rente	73	0,64	—		68	1,06
private Rente/ Einkommen	253	2,23	5	0,10	248	3,86
zusammen	11 341	100	4 917	100	6 424	100

Quelle: **Wirtschaft und Statistik, 7/1977, S. 464*.**

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Personen, die überwiegend von Rente und dgl. leben, nur eine Transferart beziehen (der Anteil ist bei Männern um rd. 5 v. H. höher, bei Frauen um rd. 4 v. H. geringer, siehe Zeile 1). Bei Männern ist es überwiegend der Alleinbezug von Versichertenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung, bei Frauen dominieren Versicherten- und Witwenrenten dieser Versicherungsträger. Bei den Kumulationsfällen überwiegen bei Männern die Fälle, in denen eine Versichertenrente mit einer sonstigen öffentlichen Rente oder mit einer privaten Rente bzw. sonstigen Einkünften zusammentrifft. Bei Frauen ist erwartungsgemäß die Kombination Versichertenrente der Rentenversicherung mit einer Hinterbliebenenrente dominierend. Hoch ist bei denjenigen Frauen, die eine Hinterbliebenenrente der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten, auch der Anteil derjenigen, die eine weitere Hinterbliebenenrente beziehen.

Tab. 8 bringt eine Verknüpfung der Zahl der Kumulationsfälle und -arten mit der Höhe des gesamten verfügbaren Einkommens der entsprechenden Personen. Die Angaben in Tab. 8 lassen erkennen, daß Personen mit mehr als einer Rente verstärkt in höheren Einkommensklassen vertreten sind, und — wie auch aus anderen Unterlagen hinreichend bekannt — daß das Einkommensniveau von Männern deutlich über dem für Frauen liegt. Zugleich ist augenfällig, daß die oberen Einkommensklassen (1200 DM und mehr monatlich) gerade für männliche „Rentenbezieher" weitaus zu niedrig angesetzt ist, fallen in diese Klasse doch fast 50 % der Männer, die mehr als eine Rente erhalten. Von denjenigen Frauen, die nur eine Rente erhalten, liegen tendenziell diejenigen relativ stärker im mittleren Einkommensbereich, die über eine Hinterbliebenenrente verfügen. Bezieherinnen einer Versicherten- oder sonstigen Rente (z. B. Sozialhilfe) sind stärker im unteren Bereich vertreten (siehe die Zeilen 4 und 5). So verfügten 1976 rund 42 v. H. aller Frauen mit nur einer Versichertenrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung (und dann wohl überwiegend — wie die Rentenbestandsaufnahmen deutlich machen — aus der ArV) über ein monatliches Nettoeinkommen von unter 450 DM (noch vor der Rentenanpassung des Jahres 1976). 60 v. H. der Rente des Ehemannes erbringen also vielfach eine höhere Zahlung als die aus eigener Erwerbstätigkeit resultierende Rente. Bei zwei und mehr Renten sind demgegenüber die unteren beiden Einkommensklassen sehr schwach besetzt (siehe die Zeilen 7 bis 9), ohne daß jedoch bekannt ist, ob z. B. zwei niedrige Renten, eine niedrige und eine höhere oder zwei mittlere Renten zusammentreffen, wenn das Einkommen im mittleren bzw. oberen Bereich liegt.

Von den in der Stichprobe nachgewiesenen Personen mit überwiegendem Lebensunterhalt durch Rente u. dgl. erhielten rd. 1,8 Millionen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 8: **Personen mit überwiegendem Lebensunterhalt durch Rente und dgl. nach der Zahl der Renten je Person, Rentenart und monatlichem (individuellem) Nettoeinkommen — Mikrozensus Mai 1976 —**

	Zahl der „Renten" je Person / Rentenart	Anzahl insges. (in 1 000)	Anzahl mit Angabe[a] (in 1 000)		Monatliches Nettoeinkommen von ... bis unter ... DM: unt. 300 (in v. H.)	300 - 450	450 - 600	600 - 800	800 - 1000	1000 - 1200	1200 u. mehr
	männlich										
1	Personen mit 1 Rente	3 684	3 367	100	5,8	5,0	9,0	13,7	19,7	17,8	29,1
2	Personen mit 2 und mehr Renten	1 234	1 156	100	2,6	3,6	6,1	10,2	13,4	15,0	49,2
	weiblich										
3	Personen mit 1 Rente	4 261	3 868	100	17,1	13,1	19,7	22,8	13,3	6,7	7,2
	darunter										
4	Versichertenrente der gesetzl. Rentenvers.	1 483	1 394	100	25,6	15,6	20,4	19,7	9,6	4,6	4,5
5	Hinterbliebenenrente der gesetzl. Rentenvers.	1 338	1 247	100	6,1	10,8	21,1	32,1	18,4	7,4	4,0
6	sonst. Rente, Unterstützung etc.	1 119	923	100	24,4	16,1	21,7	17,6	9,1	4,9	6,2
7	Personen mit 2 und mehr Renten	2 163	2 082	100	3,1	6,2	12,7	23,3	23,4	14,2	17,2
	darunter										
8	Versichertenrente der gesetzl. Rentenvers. mit einer Hinterbliebenenrente	984	960	100	0,7	3,2	10,8	25,2	27,7	16,8	14,9
9	Hinterbliebenenrente der gesetzl. Rentenvers. mit einer anderen Hinterbliebenenrente	330	322	100	—	3,7	9,3	25,5	29,2	14,3	17,1

a) In den Fällen ohne Angabe sind auch enthalten Selbständige in der Land- und Forstwirtschaft, Tierhaltung und Fischerei sowie alle Mithelfenden Familienangehörigen.

Quelle: May., Rentenempfänger nach Art und Häufigkeit des Rentenbezugs, in: Wirtschaft und Statistik, 7/1977, Tab. 4 (S. 480) und Tab. im Anhang (S. 464*); zum Teil errechnet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weniger als 450 DM monatlich (davon rd. 75 v. H. Frauen). Von diesen Frauen waren wiederum knapp 60 v. H. (das sind knapp 800 000) solche, die nur *eine* Rente, und zwar aus der gesetzlichen Rentenversicherung, erhielten. Dieses werden zum beträchtlichen Teil solche Frauen sein, die alt sind, und ein großer Teil von ihnen wird wohl auch allein leben. — Das Statistische Bundesamt liefert jedoch häufig keine entsprechenden Angaben

— für Haushalte,

— getrennt z. B. für alte Menschen oder Altenhaushalte,

— untergliedert nach der Haushaltsgröße.

Angaben dieser Art liegen aber — nach dem Erhebungsprogramm des Mikrozensus zu schließen — prinzipiell vor. Wie tief jeweils untergliedert werden kann, richtet sich jedoch nach der in den Stichproben enthaltenen Zahl von Fällen.

Gerade die Haushaltsangaben, die im Mikrozensus erfragt werden, scheinen mir besonders wichtig zu sein, so z. B. für 1- oder 2-Personen-Haushalte alter Menschen. Durch solche Angaben könnte auch eher für bestimmte Gruppen alter Menschen die Bedeutung oder Notwendigkeit des Mehrfachbezugs von Transfers untersucht werden[66]. So wie in der EVS Individual- und Haushaltsangaben verknüpft werden können, so ist dies auch im Mikrozensus möglich. Bislang wurde m. W. noch recht wenig Gebrauch von diesen Möglichkeiten gemacht.

Unbekannt ist z. B., ob die Kumulation in einem Haushalt vor allem von einem Haushaltsmitglied „verursacht" wird, oder ob sie sich durch mehrere Personen in ihrer Bedeutung stark erhöht. Im Rahmen des Mikrozensus machen sich für solche Fragen natürlich die fehlenden Angaben über die Höhe der einzelnen Transfers besonders nachteilig bemerkbar, während in der EVS die bereits erwähnte Zusammenfassung von Transferarten solchen Auswertungen enge Grenzen setzt.

Auf der Basis des Mikrozensus vom April 1974 hat das Statistische Bundesamt Haushaltseinkommensschichtungen für Altenhaushalte — untergliedert nach Ein- und Mehrpersonenhaushalten mit männlichem oder weiblichem Haushaltsvorstand — veröffentlicht[67]. Diese Art der Untergliederung wäre auch unter Berücksichtigung des Mehrfachbezugs von Renten wünschenswert.

Angesichts der in den Tab. 7 und 8 enthaltenen Angaben ist nicht weiter erstaunlich, daß in einer nicht unbeträchtlichen Zahl von Fällen

[66] Bei *Albers* (Möglichkeiten, S. 101) werden weibliche 1-Personen-Haushalte mit ein oder zwei Renten der Rentenversicherung nachgewiesen auf der Basis der EVS 1969.

[67] Statistisches Bundesamt, Die Lebensverhältnisse älterer Menschen, 1977, S. 48.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Leistungen aus der Rentenversicherung durch Sozialhilfezahlungen aufgestockt werden und zwar besonders bei Frauen. Der *Sozialhilfestatistik* ist zu entnehmen, daß die überwiegende Zahl von Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt Frauen sind; davon wiederum sind viele alt. So waren 1975 von rund 1,2 Mill. Empfängern laufender Hilfen zum Lebensunterhalt 62,7 v. H. Frauen, das sind fast eine Dreiviertel Million. Von diesen Frauen wiederum waren fast 275 000 (= 36,7 v. H.) über 60 Jahre alt (im Vergleich zu rund 82 000 Männern dieser Altersgruppe)[68]. Außerhalb von Anstalten wurden im Jahre 1975 fast 180 000 1-Personen-Haushalte von Frauen dieser Altersgruppe als Empfängerinnen laufender Hilfe nachgewiesen (von insgesamt knapp 270 000 Haushalten aller Größenordnungen mit Haushaltsvorständen über 60 Jahren bzw. 633 000 Haushalten aller Altersgruppen insgesamt)[69].

Unter den „armen", alten, alleinstehenden Frauen ist ein hoher Anteil geschiedener und verwitweter Frauen[70].

7.2. Weitere Möglichkeiten zur statistischen Analyse von Einkommensstrukturen und Kumulationen

Zum Ende dieses Abschnitts seien noch einige Hinweise gegeben auf *weitere Datenquellen und „Forschungsstrategien"* für Einkommensstrukturuntersuchungen, einschließlich der Analyse von Kumulationen insbesondere im Bereich von Transferzahlungen.

Als regelmäßig verfügbare, für diese Zwecke bislang nicht weiter beachtete Datengrundlage wären z. B. die laufenden *Wirtschaftsrechnungen* des Statistischen Bundesamtes zu prüfen. Hier liegen jedoch nur Angaben für bestimmte Haushaltstypen vor. So wird beispielsweise für den Haushaltstyp 1 („2-Personen-Haushalte von Renten- und Sozialhilfeempfängern mit geringem Einkommen") das Haushaltseinkommen nach Einkunftsarten relativ detailliert — und vor allem laufend — nachgewiesen. Aber auch hier sind die Zahlungen der

[68] Siehe Wirtschaft und Statistik 5/1977, S. 324.

[69] Vgl. Dg., Sozialhilfeempfänger 1975, in: Wirtschaft und Statistik 5/1977, S. 326, Tab. 4. Die veröffentlichten Angaben der Sozialhilfestatistik lassen zwar erkennen, dies sei als weiteres Beispiel für noch mangelnde Informationen genannt, wie sich die Zahlungen auf Leistungsarten verteilen und wieviele der Empfänger zu welchen Altersklassen gehören, es wird aber z. B. nicht publiziert, welche Summe an Leistungen an alte Menschen geht und wie sich diese Zahlungen auf einzelne Zahlbetragsklassen verteilen.

[70] Siehe F. *Klanberg,* Verteilungspolitische Strategien, S. 13 (Manuskript). Grundsätzlich ist festzustellen: Alleinlebende alte Menschen sind überwiegend verwitwet; bei Männern ist dies in rd. 70 v. H. der Fälle der Grund, bei Frauen in rd. 80 v. H. aller Fälle. Siehe Statistisches Bundesamt, Die Lebensverhältnisse älterer Menschen 1977, S. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Renten- und Unfallversicherung zusammengefaßt und die Anzahl der Renten wird nicht angegeben. Diese Angaben eignen sich somit eher für die laufende Beobachtung der Einkommensstruktur eines bestimmten Haushaltstyps.

Von weitaus größerer Bedeutung sind m. E. jedoch Informationen, die entweder bei

— *Zahlstellen* für Sozialleistungen (z. B. den Rentenzahlstellen der Deutschen Bundespost)

vorhanden sind, oder bei

— solchen Institutionen, bei denen für die *Berechnung* der von ihr gewährten Sozialleistung Informationen über andere Sozialleistungen benötigt werden bzw. vorhanden sind.

Bei einem solchen Zusammentreffen von Sozialleistungen, bei denen eine Anrechnung geprüft wird, werden in meiner Sicht gerade für Kumulationsuntersuchungen wichtige Informationen vorliegen. Solche Informationen fallen insbesondere auch dort an, wo Leistungen subsidiär gewährt werden. Beispielhaft nenne ich hier:

— Sozialhilfeleistungen (bei den Sozialämtern) und

— Kriegsschadenrente nach dem LAG (bei Lastenausgleichsämtern).

Solche Informationen sind meines Wissens bislang für die oben behandelten Fragestellungen nicht oder kaum nutzbar gemacht worden. Sie haben natürlich den Mangel, daß sie jeweils nur Unterlagen liefern für einen Teil von Haushalten oder Personen und wohl meist nicht repräsentativ für alle Haushalte sind. Dies muß aber nicht nur negativ bewertet werden, denn für manche Fragestellung ist beispielsweise gerade die Einkommensstruktur von Personen/Haushalten mit niedrigem Einkommen von besonderem Interesse.

So sind in den Anträgen auf Sozialhilfeleistungen detaillierte Angaben über die bezogenen Einkünfte, insbesondere auch die Transferzahlungen enthalten, ihrer Zahl, vor allem aber auch ihrem jeweiligen Betrage nach, und zwar sowohl für den Antragsteller als auch für dessen Ehegatten, da die Haushaltssituation maßgebend ist. Diese Angaben erlauben für eine sozial- und verteilungspolitisch in letzter Zeit zunehmend interessierende Personengruppe recht differenzierte Aussagen. Meines Wissens ist dieses Material, das wohl in der Regel ein intensives Aktenstudium zur Voraussetzung hat, für die Einkommensanalyse noch nicht — zumindest nicht in größerem Umfang — nutzbar gemacht worden.

Noch gar nicht genutzt sind meines Wissens die Informationen, die bei manchen anderen Sozialleistungsträgern für die von ihnen betreu-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten Personen/Haushalte vorliegen (so — wie erwähnt — den Lastenausgleichsämtern). Dabei sollte nicht vorschnell aus dem quantitativen Gewicht der einzelnen Sozialleistung im gesamten Sozialbudget geschlossen werden, daß solche Untersuchungen nur von untergeordnetem Interesse sein können. In meiner Sicht geht es dabei nicht so sehr um die Höhe dieser spezifischen Sozialleistung, sondern um die gesamte Einkommenssituation der Bezieher dieser Sozialleistungen. Und gerade darüber besteht ja ein ausgeprägter Informationsmangel. Daß auch eine große Zahl von Fällen zur Untersuchung vorhanden ist, zeigt z. B. die Statistik der Kriegsschadenrente nach dem Lastenausgleichsgesetz (LAG). Hier wurde Mitte 1976 in rd. 310 000 Fällen Unterhaltshilfe gezahlt, wobei bei knapp 4/5 der Fälle weitere Einkünfte zu berücksichtigen waren[71].

In den Fällen, in denen auf solche Unterlagen zurückgegriffen werden kann, bei denen Anrechnungsbestimmungen (insbesondere mit anderen Sozialleistungen) zum Tragen kommen, handelt es sich praktisch um das Zusammenführen von statistischen Informationen für identische Einheiten (Personen und/oder Haushalte). Verknüpfungsprozesse wurden bereits oben erwähnt, und zwar bezüglich der Zusammenführung von Informationen aus EVS und Mikrozensus (z. B. für ein bestimmtes Jahr). Dabei handelt es sich aber um eine andere Form der Datenverknüpfung, bei der auf Grund bestimmter statistischer Merkmale Einheiten aus verschiedenen Datenquellen zusammengeführt werden, um zu Informationen zu gelangen, die über diejenigen hinausgehen, die aus den separaten Datengrundlagen zu gewinnen sind[72].

[71] Auch die dabei gezahlten Beträge sind vielfach nicht von untergeordneter Bedeutung. Der Durchschnittsbetrag der Unterhaltshilfe belief sich zum 1. 7. 1976 auf 410,— DM monatlich, in den Fällen ohne zu berücksichtigende weitere Einkünfte auf fast 630,— DM monatlich (für diese Fälle gilt aber nicht unbedingt, daß keine weiteren Einkünfte vorlagen; dies ist von den Anrechnungsbestimmungen abhängig). In den restlichen Fällen lag der durchschnittliche Zahlbetrag bei 350,— DM und wurde durch andere, anrechnungsbedürftige Einkünfte ergänzt.

[72] In den Vereinigten Staaten liegen bereits viele Arbeiten zu solchen Verknüpfungsprozessen (Merge- oder Match-Prozessen) vor. Dabei wird zwischen dem „exact" matching, bei dem identische Einheiten zusammengeführt werden, und dem „synthetischen" oder „statistischen" Verknüpfen unterschieden. Zu letzterem siehe z. B. D. B. *Radner*, The Statistical Matching of Microdata Sets: the Bureau of Economic Analysis 1964 Current Population Survey — Tax Model Match, New Haven 1974. In Deutschland sind Arbeiten, die im Rahmen der Brookings Institution entstanden, eher bekannt geworden. Siehe Joseph A. *Pechman*, Benjamin A. *Okner*, Who bears the Tax Burden, Washington D. C. 1974. Zum Methodischen siehe auch B. A. *Okner*, Constructing a New Data Base Existing Microdata Sets: The 1966 Merge File, in: Annals of Economic and Social Measurement 1972. Zum Überblick vgl. jetzt auch Klaus *Kortmann*, Hans Jürgen *Krupp*, Verknüpfung und Generierung von Mikrodaten, in: Paul J. Müller (Hrsg), Die Analyse prozeß-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zu prüfen wäre auch, ob Daten von Sozialleistungsträgern — sowohl für einzelne Leistungsarten als auch in ihrem Zusammenwirken bei Kumulationen — mit den erwähnten Großstichproben (Mikrozensus und EVS) verknüpft werden können.

Daneben erscheint mir aber — wie erwähnt — die Verwendung von Informationen für identische Einheiten von erheblicher Bedeutung zu sein[73]. Demgegenüber erscheinen mir die Möglichkeiten, mit Hilfe von Modellrechnungen Kumulationsvorgänge zu untersuchen (indem von den gesetzlichen Bestimmungen ausgegangen wird und z. B. „typische" Fälle und Annahmen zugrundegelegt werden), sehr begrenzt zu sein, allein schon in Anbetracht der unterschiedlichen und sehr differenzierten Anrechnungsregelungen, Einkommensbegriffe etc.

Allgemein noch folgender Hinweis: Grundsätzlich ist bei der Prüfung von statistischen Unterlagen zu unterscheiden, ob bereits im *Erhebungsprogramm* bestimmte Informationen fehlen oder ob sie erst im (üblichen) *Auswertungsprogramm* nicht mitgeteilt werden. Für die Untersuchung der Einkommenssituation z. B. alter Menschen wird es deshalb lohnend sein, zunächst jeweils zu prüfen, welche Unterlagen durch neue Auswertungen *vorhandenen,* dafür prinzipiell bereits — jedoch noch unzulänglich — herangezogenen oder noch nicht berücksichtigten Materials beschafft werden können. Erst dann bleibt zu prüfen, in welcher Weise noch fehlende Informationen zu erhalten sind, z. B. durch Erweiterung des Erhebungsprogramms bestehender Untersuchungen oder durch neue Erhebungen.

Was die letztgenannte Möglichkeit betrifft, so sollte — auch wenn die oben angedeuteten Auswertungsmöglichkeiten vorhandenen Materials noch nicht voll ausgeschöpft sind — geprüft werden, in welcher Weise eine Verbesserung unserer Kenntnisse über Fragen der Kumulation durch Erweiterung des Fragenprogramms in EVS und/oder Mikrozensus erreichbar ist. Da in der EVS genaue Beträge erfaßt werden, wäre sie u. a. deshalb besonders geeignet. Andererseits wird sie — im Gegensatz zum Mikrozensus — nur in mehrjährigem Abstand durchgeführt[74]. Geprüft werden sollte ggf. — wenn sich die anderen

produzierter Daten, Stuttgart 1977. Rudolf *Dennerlein,* Merge-Files — Ihre Bedeutung und Konstruktionsweise (Inifes, Augsburg 1975, hektographiert). Zur Ergänzung der EVS 1969 durch andere Datengrundlagen zum IMDAF 69 des SPES-Projektes siehe Klaus *Kortmann,* Günther *Schmaus,* Generierung des Mikrodatenfiles 1969 für die Bundesrepublik Deutschland (IMDAF 69), SPES-Arbeitspapier Nr. 39, 1975.

[73] Zum „exact" Matching in den Vereinigten Staaten siehe insbesondere die Arbeiten des U. S. Department of Health, Education and Welfare (Studies from interagency data linkages, Washington 1973 ff.).

[74] Im Schlußinterview der EVS 1978 werden möglicherweise Informationen erhoben, die gerade für Kumulationsuntersuchungen von großer Bedeutung wären. Vgl. auch die Fußnote 10 in Abschnitt 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Informationsbeschaffungs-Strategien als nicht ausreichend oder nicht realisierbar herausstellen sollten —, ob nicht einmal der Versuch unternommen werden sollte, z. B. durch eine Sondererhebung über die Versicherungsträger der gesetzlichen Rentenversicherung und solche öffentliche Stellen, die Ruhegehälter und Hinterbliebenengeld zahlen, die Empfänger dieser Zahlungen aufzufordern, Angaben zumindest über die anderen noch bezogenen Transfers zu machen (unter Angabe des Betrages). Eine bescheidenere, aber für die Rentenversicherungsträger besonders naheliegende Aufgabe wäre, Informationen über das Zusammentreffen von Versicherten- und Hinterbliebenenrenten im Rahmen der Rentenversicherung bereitzustellen. Auf die sich hier stellenden vielfältigen Probleme und die Abwägung des Erfolges im Vergleich zu anderen Strategien der Datenbeschaffung kann hier jedoch nicht eingegangen werden.

8. Einige Folgerungen für weitere Arbeiten

In diesem Beitrag standen Probleme und Möglichkeiten einer *statischen* — auf ein Jahr ausgerichteten — *deskriptiven Lageanalyse* im Mittelpunkt. Ergänzungen solcher Arbeiten sind in meiner Sicht notwendig im Hinblick auf Untersuchungen in Form *dynamischer Lageanalysen* sowie im Bereich der *Ursachenanalyse* und der *Zielvorstellungen.* Einige wenige Hinweise zu allen drei Komplexen sollen den Beitrag beschließen und damit zugleich — über die insbesondere in den Abschnitten 6. und 7. angedeuteten Untersuchungsschritte hinaus — aufzeigen, wo m. E. beträchtlicher Forschungsinput erforderlich ist.

Neben Querschnittsuntersuchungen für ein Jahr sollten Entwicklungen in *längeren Zeitabschnitten* analysiert werden. Damit ist nicht die zeitliche Verknüpfung von aufeinanderfolgenden Querschnitten gemeint, sondern die Analyse der Situation identischer Einheiten im Zeitablauf. Wie ändert sich beispielsweise die Einkommenssituation bestimmter Personen und/oder Haushaltsgruppen im Zuge nominalen Einkommenswachstums, bei Preisniveau- und Preisstrukturveränderungen, Änderungen in den institutionellen Regelungen, bei unterschiedlicher Form der Dynamisierung verschiedener Arten von Transferzahlungen usw. Kann man sich hierfür häufig auf wenige Perioden beschränken, um zu — der Fragestellung adäquaten — Aussagen zu gelangen, so erfordert eine befriedigende Berücksichtigung der Tatsache, daß die Situation im Alter nur einen Ausschnitt des Lebenszyklus' darstellt, Informationen über Lebensverläufe. Solche Angaben wären beispielsweise auch von Interesse, um die Alterseinkommenssituation im Hinblick auf die Forderung, das Lebenshaltungsniveau vor

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausscheiden aus dem Erwerbsleben (annähernd) aufrecht zu erhalten, beurteilen zu können. Auch hier werden Differenzierungen der Altenbevölkerung — z. B. nach der dominierenden Transferart, dem Geschlecht, der Haushaltsgröße — zu beachten sein, wie sie in den vorangegangenen Abschnitten dargelegt wurden, allein schon in Anbetracht der unterschiedlichen Alterssicherungssysteme.

Lebenseinkommensinformationen dieser Art liegen bislang kaum vor, so daß hierzu gegenwärtig noch zu Hilfsrechnungen gegriffen werden muß. Über erste Versuche hierzu wurde erstmals 1976 berichtet[75]. Weitere Untersuchungen dieser Art, die demnächst veröffentlicht werden, lassen für 1969 u. a. erkennen, daß der Einkommensabfall — gemessen am verfügbaren Haushaltseinkommen — im Durchschnitt bei männlichen 1-Personen-Haushalten beträchtlich geringer ist als bei alleinlebenden Frauen (trotz des bereits niedrigeren absoluten Einkommens von Frauen). Alleinlebende männliche Beamte mußten im Durchschnitt eine stärkere negative Einkommensänderung hinnehmen als männliche alleinstehende Arbeiter/Angestellte (jedoch bei deutlich abweichenden absoluten Einkommensbeträgen). Bei 2-Personen-Haushalten mit männlichem Haushaltsvorstand ist jedoch umgekehrt die Einkommensminderung der Haushalte ehemaliger Beamter schwächer als die ehemaliger Arbeiter und Angestellter.

Dieses, auf eine häufig in der verteilungspolitischen Diskussion genannte Zielvorstellungen ausgerichtete Beispiel macht zugleich deutlich, daß Angaben zur Einkommenssituation allein oftmals unzureichend sind: Die Einkommensverwendung, die ihr zugrundeliegenden Bedürfnisstrukturen, die Entwicklung notwendiger Ausgaben, die Möglichkeiten, über private und öffentlich bereitgestellte Güter verfügen zu können, all solche Faktoren bestimmen mit die Lebenshaltungssituation und sind Elemente einer Analyse von „Lebenslagen". Eingangs wurde bereits auf die Bedeutung einer adäquaten Einkommensdefinition für verteilungspolitische Untersuchungen hingewiesen. Die Grenzen eines allein auf verfügbare monetäre nominale Einkommen ausgerichteten Ansatzes werden hier besonders erkennbar. In starkem Maße interessiert die Verfügbarkeit über Güter. D. h., eine Realbetrachtung unter Berücksichtigung von Preisniveau- und -struktur wird ergänzend erforderlich. (Erinnert sei an Fragen wie: Kaufen alte Menschen oder Personen mit niedrigem Einkommen ungünstiger ein, werden sie von Inflationen relativ stärker betroffen auf Grund geringerer Ausweichmöglichkeiten, ggf. auch geringerer Bereitschaft zur Änderung von Verhaltensweisen und Dispositionen?) Aber schon die Belastung mit indirekten Steuern — neben direkten Abgaben und monetären Transfers — wird häufig außer Acht gelassen.

[75] W. *Schmähl*, Einkommensumverteilung, S. 564 - 571.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Statische und dynamische Lageanalysen sind zu ergänzen durch entsprechend disaggregiert vorzunehmende *Ursachenanalysen*. Solche Ursachenanalysen werden hinsichtlich der Einkommenssituation alter Menschen zum beträchtlichen Teil an der früheren Situation während der Erwerbstätigkeitsphase anzusetzen haben. Auch hierfür sind Lebensverläufe von herausragender Bedeutung. So wird in der Bundesrepublik durch die Rentenformel der gesetzlichen Rentenversicherung die relative Rentenhöhe bestimmt durch individuelle Werte anrechnungsfähiger Versicherungsjahre und der persönlichen Bemessungsgrundlage. Durch diese Größen soll die durchschnittlich während der Versichertenzeit realisierte relative Lohnposition zum Teil in die Altersphase übertragen werden.

Die im Vergleich zu Männerrenten vielfach niedrigeren Renten an Frauen basieren in der Regel auf kürzeren Versicherungszeiten und cet. par. niedrigeren Werten der persönlichen Bemessungsgrundlage[76].

Es wundert deshalb nicht, daß vielfach Witwenrenten — mit 60 v. H. der Männerrente — z. Zt. noch höher sind als auf eigenen Ansprüchen basierende Versichertenrenten von Frauen.

Ausführlich wurde in diesem Beitrag dargelegt, daß der Kreis der Nichterwerbstätigen bzw. der alter Menschen (bzw. von Altenhaushalten) sehr heterogen ist, was vielfach wenig Beachtung gefunden hat. Diese Feststellung ist in gleicher Weise für die Ursachenanalyse relevant. Globale Durchschnittsanalysen sollten für diese Zwecke durch Untersuchungen ersetzt werden, die auf Struktur- und Schichtungsinformationen aufbauen.

Im Lichte der Diskussion über Systeme sozialer Indikatoren bzw. umfassend definierter Lebenslagenkonzepte erscheint die Einkommensanalyse als „eindimensional". Wenn dies in gewisser Weise auch zutrifft — und Grenzen von Einkommensanalysen dadurch aufzeigbar sind —, so sollte doch nicht verkannt werden, daß Einkommen- und Einkommensverteilung selbst komplexe Phänomene darstellen, allein in Anbetracht der verschiedenen Einkommensbegriffe und zeitlichen Dimensionen von Einkommensangaben. Die notwendige Differenzierung der Empfängereinheiten verdeutlicht dies zusätzlich. Diese Komplexität ist aber nicht allein zu beachten für Lage- und Ursachenanaly-

[76] Im Zeitablauf zeigen sich hier interessante Tendenzen: Während die Verteilung der Rentenzahlbeträge für Altersruhegelder an Männer von 1960 bis 1972 gleichmäßiger wurde, nahm die Ungleichverteilung von Frauenrenten zu. Tendenzänderungen werden auch bei der Entwicklung von Zugangsrenten deutlich: So sind überraschenderweise für Frauen die Rentenzahlbeträge des Rentenzugangs niedriger als die wegfallender Renten, im Gegensatz zu Männerrenten. Dies verstärkt die oben aufgezeigten Tendenzen für Versichertenrenten an Frauen. Vgl. ausführlich zu solchen Fragen: W. *Schmähl*, Alterssicherung und Einkommensverteilung, Kap. III.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sen, sondern gleichermaßen für normative Vorstellungen über die wünschenwerte Gestaltung der Einkommensverteilung. Es existiert nicht ein einzelnes „Verteilungsziel", sondern *für den Bereich der Einkommensverteilung ist von einem mehrdimensionalen Zielsystem auszugehen,* will man die Realität adäquat berücksichtigen. Die Kenntnis der Komplexität des Einkommensbereiches kann zur Konkretisierung und Operationalisierung von Zielvorstellungen erheblich beitragen[77].

Die Klärung von Zielvorstellungen und ihre Operationnalisierung mit Hilfe von Indikatoren befindet sich jedoch erst im Anfangsstadium. Dies zeigt sich z. B. deutlich an dem — im Zusammenhang mit verteilungspolitischen Zielvorstellungen für alte Menschen — in der politischen Diskussion eine wichtige Rolle einnehmenden Begriff des „Rentenniveaus", der recht unterschiedlich definiert werden kann. Hiermit verbundene Probleme sind an anderer Stelle ausführlich behandelt worden[78]. Diskussionen über die adäquate Messung des Rentenniveaus sind aber ein gutes Beispiel dafür, daß eine Klärung der Zielvorstellungen Voraussetzung für die Festlegung geeigneter Meßkonzepte ist. Die Zieloperationnalisierung mit Hilfe von Indikatoren ist nicht zuletzt notwendig, um Erfolgs- und Effizienzkontrollen für den verteilungspolitischen Mitteleinsatz durchführen zu können. Häufig sind verschiedene Maßnahmen auf eine Zieltendenz ausgerichtet, die in verschiedenen Teilbereichen des politischen Handelns jedoch unterschiedlich ausgeprägt ist (hingewiesen sei beispielsweise auf Mindesteinkommensvorstellungen in verschiedenen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die sich voneinander hinsichtlich der verwendeten Einkommensbegriffe und der Höhe des Mindesteinkommens unterscheiden). Erst die Kenntnis der Zielvorstellungen erlaubt z. B. auch ein Beurteilen der Kumulationen von Sozialleistungen (ob sie eine „Überversorgung" bewirken oder in dem tatsächlichen Umfang erforderlich sind).

Die in diesem — primär Problemen einer Tatbestandsermittlung gewidmeten — Beitrag verwendeten empirischen Angaben beziehen sich teilweise auf relativ weit zurückliegende Jahre, da neueres Material

[77] Auch hier ist die enge Verbindung von Einkommensverteilung und Einkommensverwendung zu beachten (man denke z. B. an die Definition von Armutsgrenzen, an Konkretisierungen der Einkommensabstufung von Witwen- im Vergleich zu Versichertenrenten u. a.). Dies gilt auch für die Ausgestaltung von Mitteln (verwendungsorientierte Besteuerung, Wohngeld, Sozialhilfe, auf besondere Belastungen ausgerichtete Maßnahmen). Vgl. für einen Versuch, im Bereich der Einkommensverwendung und der Versorgung, Indikatoren analog denen für die Einkommensverteilung zu entwickeln. Eike *Ballerstedt,* Erich *Wiegandt,* Einkommensverwendung und Versorgung, in: Wolfgang Zapf (Hrsg.), Lebensbedingungen in der Bundesrepublik, Frankfurt/Main 1977.

[78] Siehe Winfried *Schmähl,* Das Rentenniveau in der Bundesrepublik, Frankfurt / New York 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dieser Art noch nicht verfügbar war. In der Zwischenzeit haben sich vielfältige Veränderungen ergeben (erwähnt seien nur die Bestimmungen des Rentenreformgesetzes von 1972, mit Einführung der flexiblen Altersgrenze, einer Rente nach Mindesteinkommen, oder die teilweise relativ starken Anhebungen von Sozialhilferegelsätzen und das Konstanthalten — über mehrere Jahre hin — von Wohngeldsätzen und -grenzen). Dennoch sind m. E. die in diesem Beitrag behandelten Probleme nach wie vor gleichermaßen von Bedeutung und harren ihrer adäquaten Behandlung.

Die sich abzeichnende demographische Entwicklung der nächsten Jahre und Jahrzehnte wird die Einkommenssituation alter Menschen nicht weniger bedeutsam für verteilungspolitische Überlegungen werden lassen[79]. Die in der Bundesrepublik in jüngster Zeit geführten Diskussionen über Änderungen der bruttolohnbezogenen Rentenanpassung lassen dies bereits erkennen, machen zugleich aber deutlich, daß Regelungen in bestimmten Sozialleistungsbereichen auch hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die gesamte Einkommenssituation von Personen und Haushalten gesehen werden müssen, und daß die Einkommenssituation alter Menschen und Erwerbstätiger (einschließlich der jeweils von ihnen „abhängigen" Personen) gemeinsam zu berücksichtigen sind, erfordern Leistungen an Nichterwerbstätige doch stets Verzicht auf Sozialproduktsteile durch diejenigen, die als Erwerbstätige das Sozialprodukt erstellen[80]. Überlegungen zu solchen Fragen sollten aber nicht auf globale Durchschnittsangaben für alte Menschen und/oder Erwerbstätige beschränkt bleiben, sondern die vielfachen strukturellen Unterschiede innerhalb dieser Gruppen sind verstärkt zu beachten. Auch hierfür Anregungen zu geben, war mit ein Anliegen dieses Beitrags.

[79] Vgl. für einen Problemaufriß Winfried *Schmähl*, Zur weiteren Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Heinz Müller (Hrsg.), Fortentwicklung der sozialen Sicherung, Limburg 1978.

[80] Siehe dazu Winfried *Schmähl*, Rentenversicherung: Gegen eine isolierte Betrachtung der Finanzierungsprobleme, in: Wirtschaftsdienst, 58. Jg. (1978), S. 78 - 86.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44151-8 | Generated on 2025-12-20 14:00:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/