

Soziale Einheit erreicht?

Zur Entwicklung der Armut in Deutschland seit der Vereinigung.

DR. ANDREAS AUST

ist Referent für Sozialpolitik der
Forschungsstelle des Paritätischen
Gesamtverbandes in Berlin.
<http://www.paritaet.org>

Der 30. Jahrestag des Falls der Mauer in Berlin bietet einen guten Anlass eine vorläufige Bilanz zu ziehen, in wie weit der politischen Einheit nunmehr auch die soziale Einheit zwischen Ost- und Westdeutschland gefolgt ist.

Der Staatsvertrag zur Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. Mai 1990 und der Einigungsvertrag haben in Kern festgelegt, dass das westdeutsche soziale Sicherungssystem auf das Gebiet der früheren DDR – nunmehr zumeist neue Bundesländer genannt – übertragen wird. Diese Übertragung der Institutionen wurde vergleichsweise schnell erreicht. Der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 wurde aber auch begleitet von hohen Erwartungen in Bezug auf soziale Verbesserungen für die Menschen in den neuen Bundesländern. Von der Politik wurden diese Erwartungen geschürt. Legendär wurde die Aussage vom damaligen Kanzler Helmut Kohl aus dem Jahr 1990 zur Entstehung von »blühenden Landschaften«. Nur wenige Jahre später war die Euphorie bei vielen verflogen. Der erste gesamtdeutsche Armutsbericht, der vom Paritätischen Gesamtverband und dem DGB in Auftrag gegeben wurde (Hanesch u.a. 1994), stand ganz unter dem Eindruck der sozialen Verwerfungen infolge des massiven Beschäftigungsabbaus in den neuen Ländern Anfang der 90er Jahre.

Seitdem sind annähernd 30 Jahre vergangen. Hier werden drei Aspekte der sozialen Entwicklung kurz skizziert: Wie ist der Stand der sozialen Einheit zwischen Ost und West heute (1)? Wie hat sich die Armut als ein zentraler Indikator für den sozialen Ausgleich innerhalb und zwischen den beiden Landesteilen seit der Einheit entwickelt (2)? Und schließlich: ist die Fokussierung auf einen Ost-West-Gegensatz noch zeitgemäß oder ist eine regional differenzierte Perspektive nicht angemessener (3)?

1. Der Stand der sozialen Einheit heute

Der Jahresbericht der Bundesregierung der Deutschen Einheit 2018 liefert die entsprechenden Daten (BMWi 2018). Ernüchtert müssen wir nach einem Blick in diesen jüngsten offiziellen Bericht der Bundesregierung feststellen: von einer sozialen Einheit im Sinne von gleichen ökonomischen Lebensbedingungen lässt sich auch 30 Jahre nach dem Mauerfall nicht reden. Der Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland ist unverändert ein hervorstechendes Merkmal der regionalen Ungleichheit in Deutschland. Dies gilt zunächst einmal für die Wirtschaftskraft. Das Bruttoinlandsprodukt lag 2017 in den neuen Bundesländern (ohne Berlin) bei etwa 356 Mrd. Euro, während für Westdeutschland 2.770 Mrd. Euro ausgewiesen werden.¹ Dieser Vergleich ist ohne Betrachtung der unterschiedlichen Einwohnerzahlen noch nicht sonderlich aussagekräftig. Pro Einwohner betrug das BIP in den neuen Bundesländern 28.340 Euro und in den alten Bundesländern (auch ohne Berlin) etwa 41.650 Euro. Das BIP / Kopf in den Ostländern lag damit mit 68 Prozent bei etwa zwei Dritteln des Westniveaus (a.a.O., S.113). Berlin liegt mit etwa 38.000 Euro annähernd auf Westniveau. Betrachtet man als alternativen Indikator das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner, so liegt der Anteil der neuen Länder in Bezug auf das Westniveau höher – nämlich bei etwa 84 Prozent (a.a.O., S. 109). In der zeitlichen Entwicklung seit Anfang der 1900er Jahre lässt sich insgesamt ein erheblicher Anpas-

sungsprozess sowohl beim BIP / Kopf als auch beim verfügbaren Einkommen der Haushalte konstatieren. Deutliche Steigerungen haben sich aber in dem Zeitraum bis Mitte der 1990er Jahre konzentriert. Seitdem haben sich die Wirtschaftskraft und die Einkommen in Ost und West zwar durchaus positiv, aber weitgehend parallel entwickelt. Ein weitergehender Angleichungsprozess zwischen den Landesteilen konnte so nur mit sehr begrenzten Fortschritten erreicht werden. Auch die Arbeitslosigkeit liegt in Ostdeutschland (inkl. Berlin) mit 7,6 Prozent deutlich über dem Westniveau von 5,3 Prozent. Auch in dieser Hinsicht gibt es demnach unterschiedliche Lebensbedingungen. Die Arbeitslosigkeit hat in dem letzten Jahrzehnt allerdings bundesweit spürbar abgenommen. So lag die Arbeitslosenquote in den Jahren um die Jahrtausendwende in Ostdeutschland noch um die 17 bis 18 Prozent und zu diesem Zeitpunkt mehr als doppelt so hoch wie in Westdeutschland.

Die Wirtschaftskraft, die Einkommen der Haushalte und die Arbeitslosigkeit sind einschlägige Indikatoren, um regionale Ungleichgewichte abzubilden.

Die knappe Sichtung dieser Indikatoren ergibt unverändert das Bild einer zwischen Ost und West gespaltenen Gesellschaft. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch andere jüngere Analysen der regionalen Ungleichgewichte. So hat die Friedrich-Ebert-Stiftung in diesem Jahr einen sog. Disparitätenbericht herausgegeben, der die regionalen Ungleichgewichte veranschaulicht. Betrachtet man hier die Karte zu den Dimensionen Wohlstand und Armut (Fink u.a. 2019, S. 13), so sind die Umrisse der alten DDR deutlich erkennbar: Jenseits von Berlin und Umland sowie einigen wenigen Städten ist in diesem Gebiet der Wohlstand deutlich unterdurchschnittlich ausgeprägt. Von gleichen Lebensbedingungen zwischen Ost und West lässt sich demnach trotz deutlicher materiellen Verbesserungen unverändert nicht sprechen.

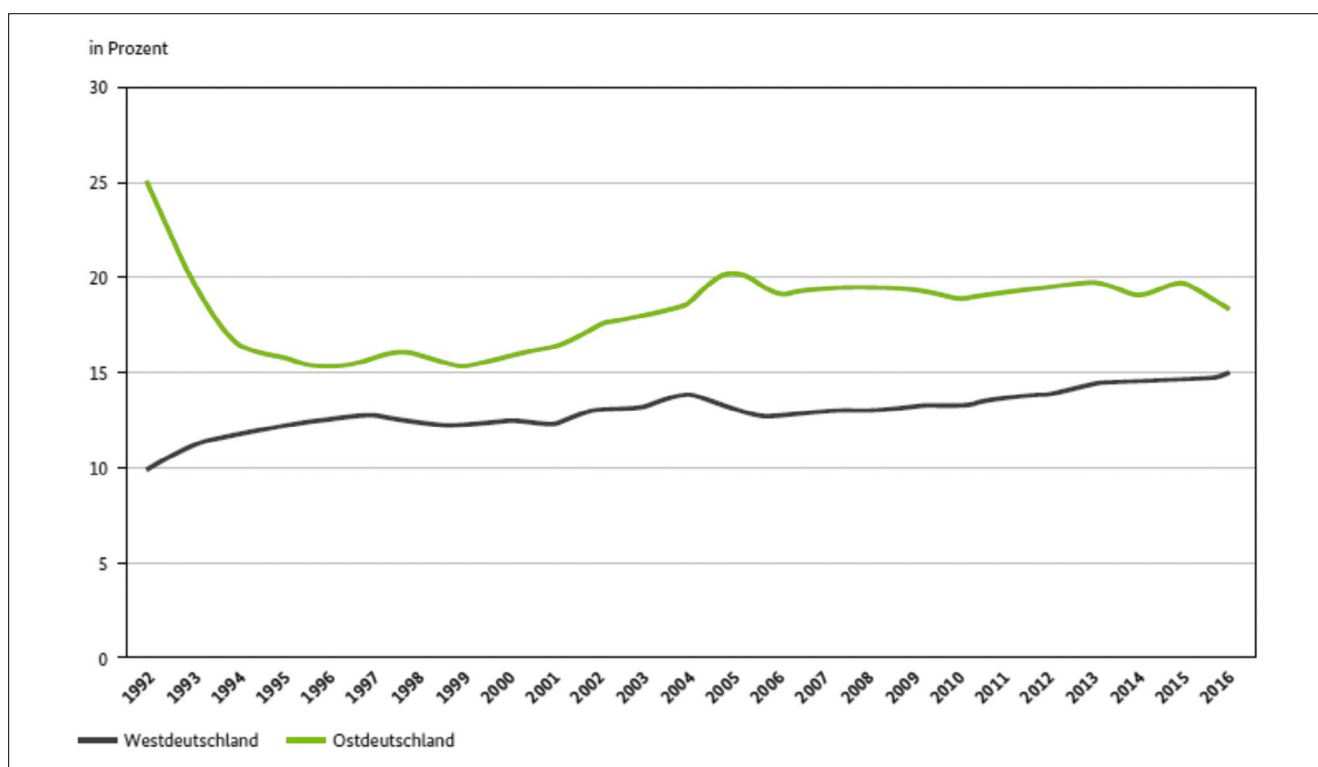
2. Armutsentwicklung in Ost und West

Betrachten wir nunmehr die Armutsentwicklung in Ost und Westdeutschland seit Anfang der 1990er Jahre als einen zentralen Indikator für die soziale Un-

gleichheit in den jeweiligen Regionen. »Armutsrisiko« wird hier wie üblich verstanden als ein Haushaltsnettoeinkommen, das unterhalb von 60 Prozent des äquivalenzgewichteten Medianeinkommens liegt. Der Paritätische spricht bei einem Einkommen unterhalb dieser Schwelle nicht von Armutsgefährdung, sondern von Armut, was an anderer Stelle ausführlicher begründet wird (Der Paritätische Gesamtverband 2018). Nach den Daten des Mikrozensus lag die Armutsrisikoschwelle 2017 für eine Person bei fast 1.000 Euro (999 Euro).

Für Gesamtdeutschland lässt sich ein längerfristiger Anstieg der Armutsquote – insbesondere in der Zeit zwischen 1998 und 2005 – konstatieren. Für die jüngere Vergangenheit lässt sich trotz positiver Wirtschaftsentwicklung und erheblichem Beschäftigungsaufbau aus gesamtdeutscher Perspektive kein Rückgang der Armut feststellen. Die soziale und die ökonomische Entwicklung haben sich anscheinend entkoppelt: Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsaufbau führen per se noch nicht zu guten sozialen Entwicklungen (Der Paritätische Gesamtverband 2018). Gilt

Abbildung 1: Entwicklung der Armutsrisikoquoten in Ost- und Westdeutschland bezogen auf eine gesamtdeutsche Armutsrisikoschwelle



Quelle: BMWi 2018, S. 49.

diese Aussage auch, wenn nach Ost und West unterschieden wird? Welche Phasen der Armutsentwicklung lassen sich grob unterscheiden? Gibt es im Ergebnis eine Angleichung zwischen Ost und West?

Der Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit liefert auch hierzu die passenden Daten. Der Bericht präsentiert die Entwicklung in den beiden Teilregionen Deutschlands mit Bezug auf eine bundeseinheitlich gebildete Armutsschwelle.

Die zentrale Erkenntnis aus der Abbildung springt ins Auge. Durchgängig verläuft die Kurve für Ostdeutschland deutlich oberhalb der entsprechenden Kurve für den Westen. Die Armut war und ist in Ostdeutschland sehr viel ausgeprägter als in Westdeutschland. Zwar fiel die Armutsquote in Ostdeutschland in der ersten Hälfte der 1990er Jahre parallel mit der angedeuteten spürbaren Anhebung der Haushaltseinkommen in dieser Phase. Danach kann aber von einer weitergehenden Angleichung Ost und West nicht gesprochen werden. Auch lässt sich keine Reduzierung der sozialen Ungleichheit erkennen – und zwar weder in Ost- noch in Westdeutschland. In der längerfristigen Perspektive zeigt sich seit Mitte der 1990er Jahre im Gegenteil ein spürbarer Anstieg der Armutsquote sowohl in Ost- wie in Westdeutschland. Der vom Paritätischen Gesamtverband betonte Befund der Entkopplung von ökonomischer und sozialer Entwicklung zeigt sich auch bei der separaten Betrachtung der Armutsentwicklung nach Ost und West. Aus sozialpolitischer Sicht ist hervorzuheben, dass auch der deutliche Abbau der Arbeitslosigkeit in den beiden Regionen keinen nennenswerten Effekt auf die Armutsentwicklung hatte.

Über die Zeit betrachtet, zeigt sich im Detail keine stringente Entwicklung, sondern es können nach Mitte der 90er Jahre grob drei verschiedene Phasen zu unterscheiden. Besonders bemerkenswert ist die Entwicklung der ersten Phase in der Zeit bis Mitte der 2000er Jahre. In der Armutsberichterstattung der Bundesregierung wird diese Phase zwischen 1998 und 2005 als die Phase des bundesweiten Anstiegs hervorgehoben. Ein differenzierter Blick auf Ost und West legt nahe, dass dieser Anstieg maßgeblich auf die massive

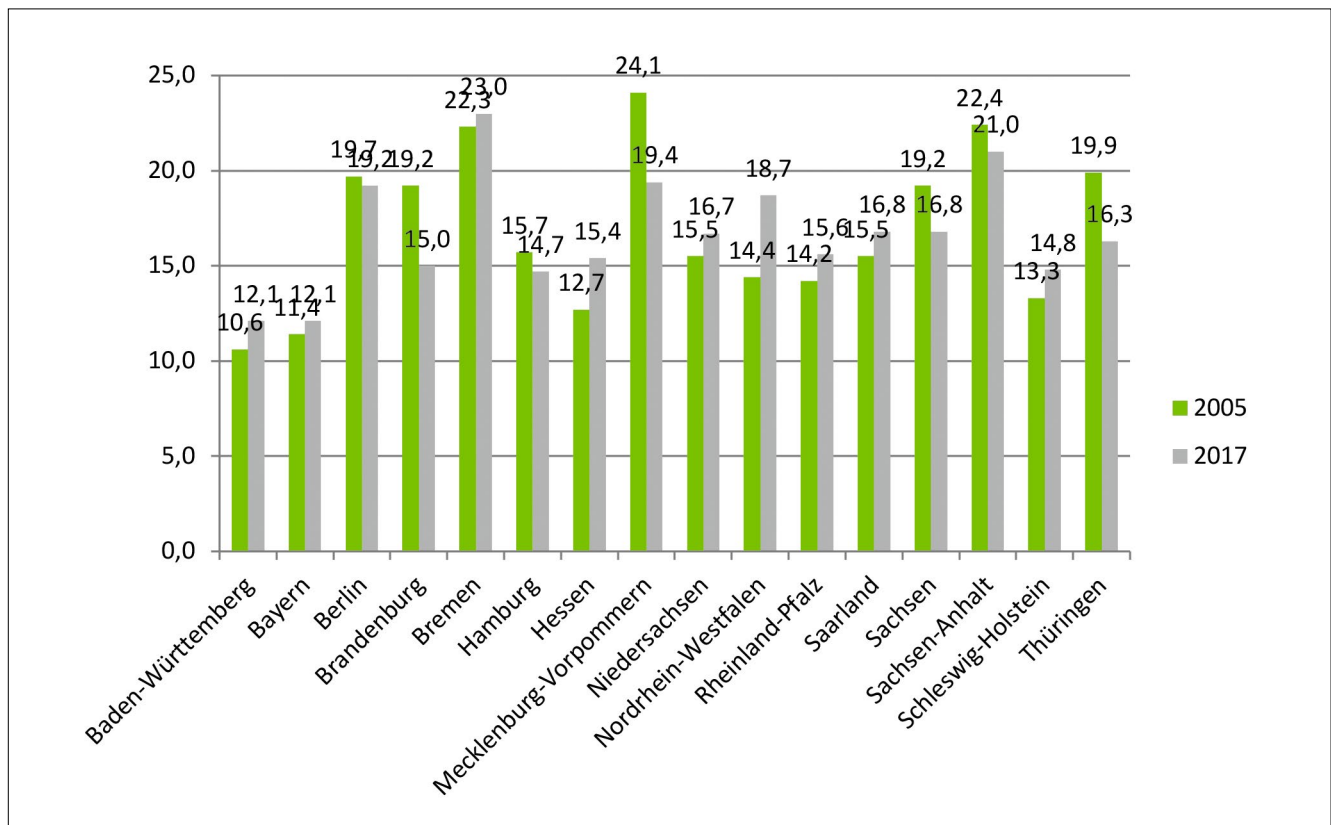
Entwicklung in Ostdeutschland zurückgeht – hier stieg die Armutsquote in dem Zeitraum um 5 Prozentpunkte von 15 auf 20 Prozent. Im gleichen Zeitraum war im Westen lediglich ein begrenzter Anstieg zu erkennen. Nach 2005 verändern sich die Verhältnisse. In Ostdeutschland stagniert bis etwa 2015 die Armut auf diesem hohen Niveau – die Quote schwankt zwischen 19 und 20 Prozent. Im Gegensatz dazu steigt die Armutsquote im Westen langsam, aber kontinuierlich weiter auf mittlerweile knapp 15 Prozent (2016). Der bundesweite leichte Anstieg der Armutsquote geht in dieser Phase auf eine Verschlechterung der sozialen Lage in Westdeutschland zurück. Die Abbildung aus dem Jahresbericht beinhaltet Daten bis 2016. Die Entwicklung an dem jüngsten zeitlichen Rand deutet auf eine stärkere Angleichung der Quoten zwischen Ost und West seit 2015 hin, die sich aus einer positiven Entwicklung im Osten und einer weiterhin negativen Entwicklung im Westen speist. Jüngere Daten der amtlichen Sozialberichterstattung bestätigen für 2017 diese Angleichung aufgrund von gegenläufigen Entwicklungen in Ost- (17,8 Prozent) und Westdeutschland (15,3 Prozent). Betrug die Differenz der Armutsquoten zwischen Ost und West 2015 noch etwa 5 Prozentpunkte, so schrumpfte dieser Unterschied bis 2017 auf 2,5 Prozentpunkte. In der Summe heben sich die negative und die positive Entwicklung in den beiden Landesteilen seit 2015 nahezu auf, so dass auf Bundesebene eine Stagnation der Armutsquote auf historisch hohem Niveau zu konstatieren ist.

3. Zur Armutsentwicklung in den einzelnen Ländern

Werfen wir zum Abschluss noch einen Blick auf die Entwicklung in den einzelnen Ländern und greifen dafür auf die Daten der amtlichen Berichterstattung zurück. Diese Daten beruhen ebenfalls auf Auswertungen des Mikrozensus (<http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/>). Die auf der Homepage der amtlichen Sozialberichterstattung veröffentlichten Daten reichen lediglich bis 2005 zurück. Aus diesem Grund werden hier die Armutsquoten für den ältesten und den jüngsten verfügbaren Zeitpunkt im Vergleich dargestellt.

Die Differenzierung nach den einzelnen Bundesländern bestätigt die Vermutung, dass die aggregierte Betrachtung der Verhältnisse nach Ost und West wesentliche Unterschiede und Entwicklungen eher verdeckt. So befindet sich mit dem Stadtstaat Bremen (23 Prozent) eine Region aus dem Westen an der Spitze der Länder mit den höchsten Armutsquoten. Ähnlich dramatisch ist die Situation in Berlin (19,2 Prozent). Die ostdeutschen Länder weisen zwar durchgängig (sehr) hohe Werte auf. Sie sind aber keineswegs homogen, sondern es zeigen sich deutliche Unterschiede. Mit Sachsen-Anhalt (21 Prozent) und Mecklenburg-Vorpommern (19,4 Prozent) folgen auf Bremen zwei ostdeutsche Länder in der Rangliste der Länder mit den höchsten Armutsquoten. Die Situation in Brandenburg (15 Prozent), Sachsen (16,8 Prozent) und Thüringen (16,3 Prozent) sieht im Vergleich dazu aber schon günstiger aus und unterscheidet sich kaum noch von der Situation in den westlich gelegenen Bundesländern. Lediglich die beiden südlichen Länder Bayern und Baden-Württemberg heben sich mit vergleichsweise geringen Armutsquoten um die 12 Prozent ab. Im besonderen Maße beunruhigend ist die Situation in dem einwohnerstärksten Flächenland Nordrhein-Westfalen. Hier liegt die Armutsquote bei 18,7 Prozent und damit über dem durchschnittlichen Niveau der Länder in Ostdeutschland (inkl. Berlin, 17,8 Prozent). Die erheblichen Unterschiede innerhalb der westlichen und östlichen Länder werden durch eine reine Ost-West-Perspektive nicht angemessen abgebildet. Dies gilt umso mehr, wenn zusätzlich noch die jüngere Dynamik in die Betrachtung einbezogen wird. Im Ost-West Kontrast wurde bereits auf die unterschiedlichen jüngeren Dynamiken in den beiden Landesteilen hingewiesen. Dies bestätigt sich hier auch beim Blick auf die einzelnen Bundesländer. In allen fünf neuen Bundesländern sank die Armutsquote im Zeitraum zwischen 2005 und 2017 mehr oder weniger spürbar (wie ausgeführt v.a. seit 2015), während die Armutsquote in fast allen westlichen Bundesländern außer Hamburg mehr oder weniger anstieg. Besonders dramatisch fallen dabei die Verschlechterungen in Nordrhein-Westfalen (plus

Abbildung 2: Entwicklung der Armutsquote nach Ländern, 2005 und 2017



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der amtlichen Sozialberichterstattung

4,3 Prozentpunkte) sowie auch in Hessen (plus 2,7 Prozentpunkte) aus.

4. Fazit

Welches Fazit ist nun aus den angeführten Daten mit Blick auf die soziale Einheit in Deutschland 30 Jahre nach der Herstellung der politischen Einheit zu ziehen? Bezogen auf die Wirtschaftskraft und verfügbaren Haushaltseinkommen gibt es insgesamt deutliche Verbesserungen, aber weiterhin eine spürbare Diskrepanz zwischen Ost und West. Eine derartige Diskrepanz zeigt sich auch bei der Entwicklung der nach Ost und West aggregierten Armutsquote. Ein genauerer Blick offenbart aber, dass die Konzentration auf Ost vs. West die dramatische Situation und Entwicklung in einzelnen Regionen im Westen (insbesondere Bremen und NRW) eher verdeckt und daher durch eine stärker differenzierende Perspektive ersetzt werden muss. Das Ausmaß der Armut in Ostdeutschland und weiten Teilen Westdeutschlands gleicht sich an. Die soziale Spaltung in Deutschland ist damit nicht vorrangig eine regionale Spaltung

zwischen Ost und West. Die Spaltungslinien sind komplexer. Beunruhigend ist insbesondere der übergreifende Befund, dass die soziale und die ökonomische Entwicklung sich offenkundig bundesweit entkoppelt haben. Der gesellschaftliche Reichtum steigt – parallel dazu Armut und soziale Ungleichheit. Der massive Beschäftigungsausbau in den vergangenen Jahren hat nicht dazu geführt, dass die Erwerbseinkommen eine nennenswerte Anzahl von Haushalten aus der Armut verholten hätte. Dies gilt in der längeren Perspektive gleichermaßen für Ost wie West. Ob die günstigere Entwicklung in den neuen Ländern in der jüngsten Vergangenheit Episode bleibt oder sich zu einer Trendwende stabilisiert, bleibt abzuwarten.

Anmerkungen

- (1) Der Jahresbericht bezieht regelmäßig Berlin mit ein, wenn von Ostdeutschland gesprochen wird, nicht aber wenn von den »neuen Bundesländern« die Rede ist (vgl. BMWi 2018, S. 7).

Literatur



- Hanesch, W. u.a.** (1994): Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands. Reinbek bei Hamburg.
- Paritätischer Gesamtverband** (2017): Menschenwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017. Berlin.
- Paritätischer Gesamtverband** (2018): Wer die Armen sind. Der Paritätische Armutsbericht 2018. Berlin.
- BMWi (Hrsg.)** (2018). Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2018. Berlin.
- Fink, P. / Hennicke, M. / Tiemann, H.** (2019): Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019. Berlin: Friedrich-Ebert Stiftung.