Politik der Armut
und
Die Spaltung des Sozialstaats

Herausgegeben von
Stephan Leibfried und
Florian Tennstedt

edition suhrkamp
SV

es 1233
edition suhrkamp
Neue Folge Band 233

Während die Armutspolitik in der Bundesrepublik bis gegen Ende der siebziger Jahre nur ein Thema für die Praktiker der Sozialhilfe war, ist sie gegenwärtig Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzung. Wir erleben zur Zeit den Prozeß einer Spaltung des bundesrepublikanischen Sozialstaats: Auf der einen Seite wird bald ein Viertel der Bevölkerung ausgegrenzt und auf finanzielle Unterstützung durch die Gesellschaft angewiesen sein. Dem werden auf der anderen Seite jene drei Viertel gegenüberstehen, die ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten, deren (Sozial-)Versicherung aber absinkt und die dennoch in der gesamtgesellschaftlichen Einkommenspyramide ihren relativen Vorteil wahren möchten. Politik der Armut wird damit für die Bundesrepublik zum ersten Mal zu einer systematischen Herausforderung und kann sich hinsichtlich der sozialen Integration zu einer Bestandsfrage entwickeln.

Der vorliegende Band zielt auf die Politik der Armut, also auf Struktur, Funktion und Reichweite des bestehenden politischen Instrumentariums für die Definition, den Umgang mit bzw. die Verhinderung von Armut. Insbesondere werden die Risse, die mit den Eil- und Sondergesetzen der letzten Jahre diesem sozialen Netz zugefügt wurden, aufgezeigt, um auch auf diese Weise darauf aufmerksam zu machen, wie stark bereits heute Grundelemente dieses Sozialstaats in Frage gestellt sind. Dadurch wird deutlich, in welchem Umfang Armenpolitik auch heute noch von tragender Bedeutung für die Regulierung der gesellschaftlichen Lebensmöglichkeiten aller gesellschaftlichen Schichten ist.

Politik der Armut
und
Die Spaltung des Sozialstaats

Herausgegeben von
Stephan Leibfried und
Florian Tennstedt

Suhrkamp

Charitas« aus dem Jahre 1559 (Rotterdam, Museum
mmingen) von *Pieter Bruegel* (um 1525-1569), die
chnitten bei den Zwischentiteln jeweils wieder auf-
die »verkehrte Welt« dar, in der die Armen keinen
nur Brot zukommt, das ausgetrocknet, hart gewor-

3. Auflage 2015

Erste Auflage 1985
edition suhrkamp 1233
Neue Folge Band 233
rkamp Verlag Frankfurt am Main 1985
Suhrkamp Taschenbuch Verlag
orbehalten, insbesondere das der Übersetzung,
entlichen Vortrags sowie der Übertragung
ndfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Inhalt

Einleitung

Stephan Leibfried / Florian Tennstedt
Die Spaltung des Sozialstaats und Die Politik der Armut 13

Arbeiten und Essen
Armenpolitik und Arbeiterpolitik

Georg Vobruba
Arbeiten und Essen. Die Logik im Wandel des Verhältnisses von gesellschaftlicher Arbeit und existentieller Sicherung im Kapitalismus 41

Stephan Leibfried / Florian Tennstedt
Armenpolitik und Arbeiterpolitik. Zur Entwicklung und Krise der traditionellen Sozialpolitik der Verteilungsformen 64

Wilhelm Adamy / Gerhard Naegele
Armenpolitik in der Krise. Bestandsaufnahme und Entwicklungstrends 94

Armenpolitik
Zur Verwaltung und Finanzierung von Ausgrenzung

Stephan Leibfried / Eckhard Hansen / Michael Heisig
Vom Ende einer bedarfsfundierten Armenpolitik? Anmerkungen zu einem Regime sozialer Grundsicherung und seinen Gefährdungen 125

Peter Galperin
Sozialhilfe und Bedarfsprinzip. Zum Streit um die Konkretisierung der Bedarfsdeckung 153

Helmut Hartmann
Armut trotz Sozialhilfe. Zur Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe in der Bundesrepublik 169

Ernst-Ulrich Huster
Struktur und Krise kommunaler Sozialfinanzen 190

Armut und Arbeitsmarkt

Richard Hauser / Ingo Fischer / Thomas Klein
Verarmung durch Arbeitslosigkeit? 213

Hans-Christoph Hoppensack / Gerd Wenzel
Hilfe zur Arbeit und Arbeitszwang. Sozialhilfe und administrative »Normalisierung« von Lohnarbeit 249

Walter Hanesch
Armutspolitik und neue Beschäftigungsformen. Perspektiven jenseits des Arbeitszwangs 268

Manfred Zuleeg
Politik der Armut und Ausländer 295

Armut – Familienarbeit, Politik sozialer Dienstleistungen und Selbstorganisation

Barbara Riedmüller
Armutspolitik und Familienpolitik. Die Armut der Familie ist die Armut der Frau 311

Michael Regus / Peter Trenk-Hinterberger
Armutspolitik und Krankheit im Alter: Deprofessionalisierung und Privatisierung der Pflegehilfe 336

Ernst von Kardorff / Elmar Koenen
Armenpolitik und Selbstorganisation 357

Die Armut der Nationen Staatliche Politiken und internationales Armutsgefälle

Bernd Schulte
Politik der Armut. Internationale Perspektiven 383

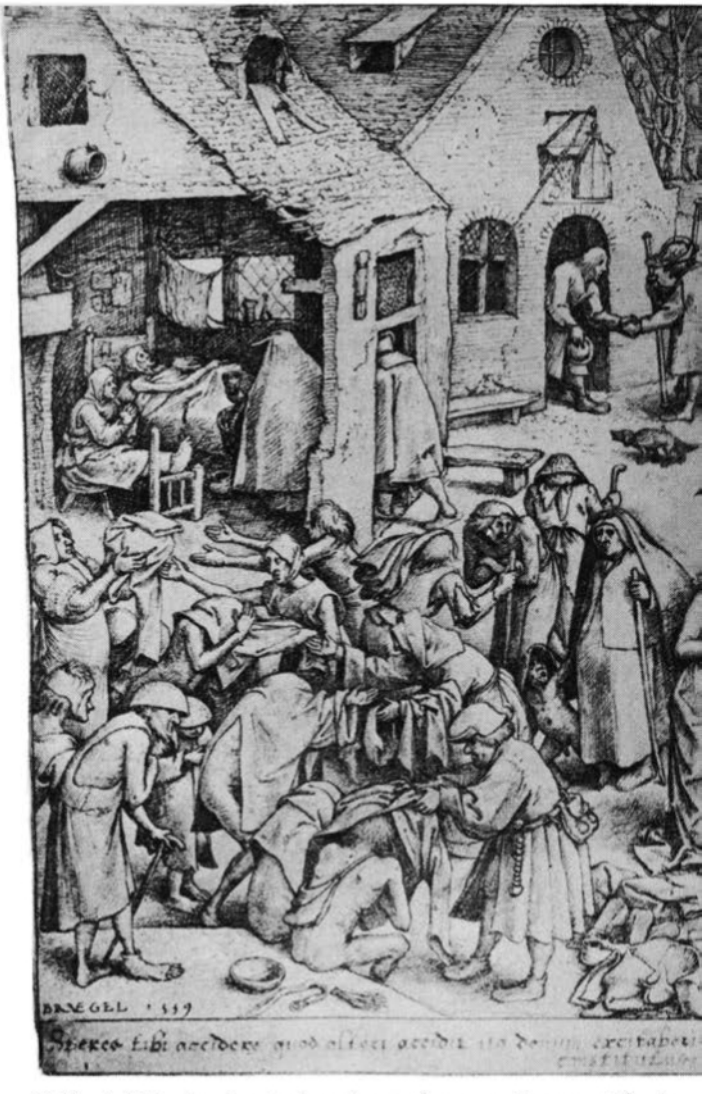
Literatur

Abkürzungen 427

Literatur 429

Über die Autoren 470

Politik der Armut und
Die Spaltung des Sozialstaats



Hoffe, daß Du dasselbe durchmachen mußt, was anderen zustößt, denn dadurch kannst Du angeregt werden, Deine Hilfe anzubieten, indem Du



Dich oft in die Lage des Hilfesuchenden, der in Elend lebt, versetzt und seine Schwierigkeiten teilst.

Einleitung



Stephan Leibfried / Florian Tennstedt
Die Spaltung des Sozialstaats und Die Politik der Armut

»He who desires but acts not,
breeds pestilence« –
Die Pest lebt,
wo Begehren am Handeln zerbricht
(Blake 1790 [?]: 7)

Es ist kein einfaches Unterfangen, über Armut in einer Gesellschaft zu berichten, die am liebsten übersähe, daß sich in ihr die Grenz- und Randzonen der Armut ausweiten, oder die es vorzöge, dieses Problem in ein ungreifbares und unpolitisches allgemeiner Nächstenliebe zu verwandeln. Dennoch, die Krise der herkömmlichen Politik der Sozialversicherung, der Arbeit und des Arbeitsmarktes, der Familie wie die entsprechenden Belastungen der Sozialhilfe und der Gemeinden erzwingen jedenfalls zum ersten Mal seit den sechziger Jahren mehr Aufmerksamkeit für eine Politik der Armut. Anders als selbst heute in den USA wird dieser Zwang in der Bundesrepublik nicht zusätzlich von einer systematischen statistischen Berichterstattung unterstützt, die das Maß von Ausgrenzung wie »Ghettoisierung« zumindest in Ansätzen sichtbar machen könnte.

Die Spaltung des Sozialstaats

Wir erleben zur Zeit den Prozeß einer *offenen* Spaltung des Sozialstaats und einer Spaltung der Gesellschaft. Es besteht die Tendenz einer neuen zweck- wie wertrationalen *»sozialen Schließung«* (Max Weber 1964: 31ff.). Die Gesellschaft wird durch wirtschaftlich-technische und sie verstärkende administrativ-politische Prozesse in einen »produktivistischen Kern« gespalten, der aus einer schrumpfenden und am Erhalt ihres Status orientierten Arbeitsbevölkerung besteht, und in eine Bevölkerung, die nur von immer spärlicher fließenden Transfereinkommen bei enger werdender Bedürftigkeitsprüfung lebt, also von öffentlichen Mitteln oder von »informeller Aktion« (Schwarzarbeit, Betrug usw.).

Diese Armutsbevölkerung kann zumindest in der Bundesrepublik nicht mehr randständig genannt und damit übersehen werden, wenn sie, und das ist ein höchst wahrscheinliches Szenario im kommenden Jahrzehnt, etwa ein Viertel der Gesellschaft und mehr umfaßt. Hinzu kommt, daß diese Entwicklung besonders deutlich dadurch hervortritt, daß der Großteil der davon Betroffenen keine wirkliche Chance hat, in die Arbeitsbevölkerung überzuwechseln und damit in höhere sozialpolitische »Stockwerke«, eben in die Sozialversicherungen, aufzusteigen.

In den *USA* lebten Ende 1983 etwa 15,2 % der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze, also 35,3 Millionen Bedürftige. Zusammen mit den Menschen, die sich in unmittelbarer Nähe zu diesem Einkommensgrenzbereich befinden, ist dort etwa *ein Viertel* der Gesellschaft schon deutlich markiert. In England sind die Verhältnisse nicht erheblich anders. Für die *Bundesrepublik* werden immerhin 7 bis 8 Millionen Arbeitslose bis Ende dieses Jahrzehnts bei einer Wachstumsrate von 2 bis 2,5 % erwartet (Balsen u. a. 1984:156). Schon jetzt beträgt die Zahl der »grundständigen« Sozialhilfebedürftigen (Hilfe zum Lebensunterhalt) mehr als eine Million, ja sogar mehr als *zwei Millionen*, wenn man auch die verdeckten oder verschämten *Armen* berücksichtigt, die statistisch nicht erfaßt sind, aber unter ebenso schlechten Lebensbedingungen leiden wie die erfaßten Armen. Legt man etwa 60 % des gesellschaftlichen Durchschnittseinkommens als Armutsgrenze zugrunde, eine im Ausland durchaus übliche Meßgröße, so waren 1973 *11,1 Millionen* Menschen arm, also etwa *19,5 % der Bevölkerung* (vgl. S. 102 f. und Hauser u. a. 1981: 29 ff., 111 ff.; für 1978 liegen entsprechende Berechnungen anhand der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe noch nicht vor). Ferner ist zu berücksichtigen, daß die Sozialversicherungen seit einigen Jahren immer weniger Risiken immer beschränkter auffangen und so die Zahl der unzureichend Gesicherten weiter steigt. Als Multiplikator solcher und ähnlicher Vorgänge ist schließlich zu beachten, daß in der bundesrepublikanischen Gesellschaft 1982 für 38,7 % der Bevölkerung die Eigenschaft »Angehörige« (zum Vergleich: 38,5 % waren abhängig Beschäftigte) zu sein, die vornehmliche Existenzgrundlage war (vgl. Berger 1984:63). Alles in allem dürfte es also keine unrealistische Größe sein, wenn man davon ausgeht, daß etwa *ein Viertel der bundesrepublikanischen Gesellschaft* von der »sozialen Schlie-

ßung« (zur Diskussion vgl. a. Heinze u. a. 1983, 1981; Esser u. a. 1979: 84 ff.; Esser u. a. 1982: 222 ff.; anders Kohl/Leisering 1982) negativ betroffen werden könnte. Diese Entwicklung ist allerdings nicht gleichmäßig über die Bundesrepublik verteilt. Sie dürfte im Norden, dem Standort der traditionellen Industrien und damit ausgeprägteren sozialen und wirtschaftlichen Krisen, deutlicher zum Ausdruck kommen als im Süden. Zugleich ist im Norden die sozialpolitische Tradition auch im Armutsbereich und der kommunalen Sozialpolitik tiefer verankert, wie der herkömmlicherweise geringere Umfang an verdeckter Armut (vgl. S. 83 ff.) zeigt. Beides zusammen dürfte den Norden zu einer Region werden lassen, in der die sozialen Konflikte bei der Spaltung des Sozialstaats ein markanteres Profil erhalten werden.

Der soziale Konflikt ist heute im Unterschied etwa zur Situation in der Weimarer Republik gerade auch dadurch gekennzeichnet, daß die Demarkationslinien zwischen Arbeits- und Armenbevölkerung immer deutlicher gezogen werden, so vor allem hinsichtlich des Lebensalters (Jugend) und des Geschlechts (Frauen). Im übertragenen, nicht allein räumlich zu verstehenden Sinne kann man von Ausgrenzung und »Ghettoisierung« sprechen. Zur Arbeitslosigkeit und Armut im Alter kommen Arbeitslosigkeit und Armut der Jugend hinzu, wobei die letztere die erstere mit besonderen Wirkungen überlagert: Die Integration einer Gesellschaft durch Arbeit wird erschüttert, wenn erhebliche Teile einer Generation der Arbeitsgesellschaft nicht zugeführt werden können oder dies nur in künstlicher Weise, mit »der bloßen Hülle der Arbeit« (Dahrendorf 1983: 30), geschieht, etwa über Lehrstellen, für die eine Überführung in reguläre Arbeitsplätze kaum mehr abzusehen ist.

Dieser wachsenden Armutsbevölkerung, die vor allem auf eine eingeschränkte Sozialhilfe angewiesen ist, steht ein »produktivistischer Kern« gegenüber, der sich gerade in der Krise, in der der Sicherheitsbedarf am größten ist, aufgrund der Sozialversicherungen durchweg besser gesichert glaubt, obwohl auch sie von krisenhaften Entwicklungen erschüttert werden. Mit der gesellschaftspolitischen droht hierzulande auch eine sozialpolitische Polarisierung, eben eine offene Spaltung des Sozialstaats (Ansätze hierzu werden u. a. unter dem Stichwort der Herausbildung von »Versorgungsklassen« diskutiert; vgl. Alber 1984 b).

In einer solchen Spaltung koexistieren »Reichtum« von etwa drei

Vierteln der Gesellschaft mit der Verarmung eines Viertels. Anders als in der Weltwirtschaftskrise (vgl. Leibfried u. a. 1984 a) geht *gesellschaftliche Verarmung nicht mehr Hand in Hand damit, daß insgesamt auch der gesellschaftliche Reichtum erheblich schrumpft.* Dem entspricht auch, daß wir »heute . . . mit der paradoxen Lage einer Krise des Beschäftigungssystems ohne wirkliche Krise der Produktion konfrontiert sind« (Berger 1984: 64). Damit tritt heute *politisch die Verteilungsunfähigkeit des Systems in den Vordergrund,* ohne daß es noch in erheblichem Umfang handlungshemmende Erfahrungen mit der lebensbedrohenden Situation eines breiten Massenelends gäbe. Der Raum für ein Begehren nach Veränderung wird wirtschaftlich immer neu geschaffen (wachsender »Reichtum«) und doch ein Handeln zugleich politisch »drainiert«. Die Folge ist eine Zersetzung sozialer Grundmoral von innen her mit Auswirkungen auf das gesamte gesellschaftliche Gefüge. Befinden wir uns als Folge der sozialen Krise auf dem Wege in eine andere Republik?

Diese Spaltung des Sozial*staats* kann anknüpfen an eine Zwiespältigkeit sozialer, staatlicher Intervention überhaupt. Historisch betrachtet ist der Staat zunächst und vornehmlich *Maschinerie von Herrschaft.* Abgesehen von der Tradition kommunaler Selbstverwaltung ist das Soziale, die Armut, und das Erbringen entsprechender Transfer- und Dienstleistungen, für ihn ein Problem, das ihm äußerlich bleibt (vgl. für Frankreich auch: Donzelot 1984), und er hat solche Leistungen erst spät in seiner Geschichte, seit etwa einem Jahrhundert, mit den Strukturen seiner bürokratischen Herrschaft verbunden, so daß es zutreffender wäre, ihn *Sozial-Staat* (Grauhan/Leibfried 1977: 67 ff.) *statt Sozialstaat* zu nennen. Zur kritischen Spaltung in Sozialhilfe und Sozialversicherung, in Armen- und Arbeiterpolitik also, kommt diese Schwachstelle noch hinzu.

Die Ausnahmesituation von drei Jahrzehnten bundesrepublikanischen Wirtschaftswunders hat übersehen lassen, daß die Produktion »sozialer Sicherheit« und bürokratische Herrschaft immer nur prekär zu integrieren sind. Vor allem zeigt sich, daß der Staat, der, von parteipolitischer Eintracht getragen, während der Konjunktur seine Finanzierungsquellen ausgebaut und die der Gemeinden eingeschränkt hat, in der Krise nicht mehr in der Lage ist, »vor Ort«, also im gemeindlichen Raum, die Bewältigung von Krisenproblemen mit Hilfe seiner Finanzierungsakqui-

sitionen zu ermöglichen. Unter den Bedingungen der Knappheit herrschen offensichtlich im *Zentralstaat andere Verteilungsgrundsätze*, entsprechend den in der Außen- und Verteidigungspolitik ausgeweiteten Aufgabenbereichen (vgl. Klees 1984), *als in den* auf die Lebenswelt der Bürger zugeschnittenen *Gemeinden*. Der Bund koppelt die Sozialversicherungen und die staatliche Arbeitsmarktpolitik vom Staatshaushalt ab, um Spielraum für andere politische und wirtschaftliche Programme zu gewinnen (Bieback 1984).

In gewissem Umfang ist diese, mitunter auch das sozialstaatliche Leistungsspektrum erweiternde Spaltung schon seit etwa einem Jahrhundert gegeben, nämlich seitdem die *Armutspolitik* durch zentralstaatliche Intervention in zwei Sektoren aufgeteilt wurde. Eine *Arbeiterpolitik*, beruhend auf einer kollektiven Zwangssicherung der Arbeiterbevölkerung, zu der der Staat erst spät eigene Finanzmittel beisteuerte, wurde entwickelt, die über Sozialversicherung eine bessere, »ordentliche« und ordnungspolitisch integrationswirksame Sicherung für Lohnabhängige zur Folge hatte. Zurück blieb, anfangs noch stark mit der Arbeiterpolitik verzahnt, als Gegenpol eine *Armenpolitik*, die primär nicht an Erwerbsarbeit, sondern an individuell gesehene, aber gesellschaftlich vorgeprägte Mangellagen anknüpfte (vgl. S. 82 ff.). Solange allerdings, wie vor allem seit Mitte der fünfziger Jahre in der Bundesrepublik, der Weg in die Erwerbsarbeit und damit in die Arbeiterpolitik grundsätzlich offenstand und Armenpolitik als absterbendes Randphänomen betrachtet wurde, das in der Übergangszeit so nahe wie möglich an die Arbeiterpolitik anzulehnen war, so lange war die gesellschaftliche Spaltung verdeckt, und es schien, als sei das Sozialversicherungsprinzip zugunsten der gesamten Staatsbevölkerung ohne grundsätzliche Abänderung grenzenlos und dauerhaft ausdehnbar. In dem Maße, wie nun seit bald zehn Jahren deutlich wird, daß diese Epoche von Wirtschaftswachstum und sozialpolitischer Integration zu Ende gegangen ist und Sozialpolitik neu gefordert ist, wird die eher latente Spaltung von Arbeiter- und Armenpolitik in Sozialversicherung und Fürsorge offenbar und zu einer gesellschaftlichen Problemzone ersten Ranges, zumal wenn die Arbeiterpolitik selbst von innen her in die Krise gerät und ihre sozialen Träger zunächst vornehmlich auf die Stabilisierung der Arbeiterpolitik und damit der »Kernbelegschaft« drängen.

Mit der Spaltung des Sozialstaats entstehen *neue* Probleme für solidarisches Handeln und die Bildung individueller und kollektiver Identität. Diese Probleme werden systematisch von der klassischen Sozialpolitik verfehlt, die durch eine ungleichgewichtige wie polare Struktur von Interventionen (vgl. S. 76 ff.) gekennzeichnet ist, nämlich durch kollektivierte Transferleistungen über Arbeiterpolitik und einzelfallbezogene Leistungen über Armenpolitik. Weil diese überkommene Sozialpolitik nicht mehr zureichend absichert, drängt sich die Perspektive einer *»ökologischen Intervention«* (Pankoke 1984) auf, die berücksichtigt, daß ganze gesellschaftliche Sektoren aus überkommenen Normalitätsprofilen ausscheren. Finanzielle Grundsicherungen abzubauen und eine neue Subsidiarität (»Selbsthilfe«) zu propagieren, ist jedoch kein produktiver Umgang mit den geschwächten Sozialbezügen in (Erwerbs-)Arbeit und Familie. *»Selbsthilfe«* kann in der Bundesrepublik, anders als in den skandinavischen Ländern, vom Staat für eine solche unproduktive, entpolitisierende Privatisierung genutzt werden, weil sich Selbsthilfegruppen hierzulande oft nicht darauf beschränken, politisch als »pressure group« zu wirken, sondern in der Tradition von Wohlfahrtsverbänden selber öffentlich finanzierte Dienstleistungen erbringen (wollen). Sie geraten so unversehens in eine Mittlerposition zwischen Sozialbürokratie und »Sozialgewerkschaft« (»claimants' union«). Das schwächt ihren politischen Einfluß und stärkt die offizielle »(Armen-)Politik der Subsidiarität«, die Abwälzung sozialpolitischer Aufgaben auf private Träger und Eigeninitiative, also auf Strukturen der Privatheit.

Auch die *soziale Trägerschaft von Sozialpolitik*, so im Bereich der *Arbeiterbewegung*, wird durch diese Entwicklung labilisiert. Die Sozialdemokratie steckt in einem Dilemma: Für ein gleichheitliches Programm gesellschaftlicher Grundsicherung kann auch die gewerkschaftliche wie politische Arbeiterbewegung die alten Mehrheiten unter Arbeiterschaft, Angestellten und Bürgertum kaum mobilisieren, die in den Jahrzehnten des Wirtschaftswachstums Sozialpolitik als Bürgerrecht beiläufig mit legitimierten. Mit dem »Ghetto« allein, das, wie erwähnt, bald ein Viertel der Gesellschaft umfassen mag, kann sie keine Mehrheit erreichen. Im produktivistischen Kern zusätzlich Lohnabhängige wie Gewerkschaften für eine solche Politik der Grundsicherung zu mobilisieren wird schwierig sein, weil es hieße, dort sowohl in

Produktionspolitik[1] (Löhne) wie in der Arbeiterpolitik[1] (Sozialeinkommen) den herkömmlichen Solidarbereich auszuweiten. Um allerdings eine klassische Sozialpolitik zu verteidigen, die in Krisenfällen nur noch einen Teil der Arbeiter- und Mittelschicht sichert, ist die politische Arbeiterbewegung wiederum nicht unbedingt erforderlich. Eine solche »Doppelstrategie« könnte auch allein von dem unverbrüchlich staatstragenden, konservativen oder liberalen Lager durchgesetzt werden. Sie würde die bisherige Sozialpolitik schlicht autoritär »versäulen« (vgl. u. a. Esser 1982: 222 f.) und damit den *Sozialstaat* auf den Schutz der relativ Stärkeren konzentrieren und so *vollends aufspalten.*

Die derzeitige sozialpolitische Programmatik auch der *sozialdemokratischen Opposition* steht der vielschichtig bedingten Krise klassischer Sozialpolitik weitgehend reaktiv und defensiv gegenüber (vgl. SPD 1984). Jahrzehntelang konnte sie zu Recht den Ausbau der Arbeiterpolitik als beste Armutspolitik betreiben. Nun ist aber darüber hinaus auch die ausgezehrte Armenpolitik als »Sockel« stärker gefordert und die Sozialdemokratie verfügt in dieser Krise der Transfersysteme kaum über tiefergehende Bestandsaufnahmen und hat kein ausreichendes politisches Konzept. Vor allem fehlt ihr ein neuer sozialer Motor, der auch nur annähernd das leisten könnte, was die Integration von Arbeiterbewegung und Sozialdemokratie im ausgehenden 19. Jahrhundert bewirkt hat: eine gesellschaftspolitische Integration, auf der ja immerhin die seit der Jahrhundertwende geschaffene überkommene Sozialpolitik sicher aufbauen konnte (Tennstedt 1983a). In der Krise setzte die SPD zunächst primär auf keynesianische Krisenbewältigung, die 1978 aufgegeben wurde. Danach nahm auch die SPD schon einen Abbau der Sozialleistungen vor, an dem die CDU/CSU/FDP-Koalition anknüpfen konnte. Unterschiede lagen und liegen derzeit im Grad der Forcierung einer Reprivatisierung sozialer Lasten, dem des »Abschubs« in die Gemeinden und dem Grad der Rücksichtnahme auf das Prinzip des sozialen Ausgleichs bzw. der »gerechten Lastenverteilung« (Bieback 1984: 259) bei der »Sanierung« der Sozialeinkommenspyramide (Leibfried 1984a). Die bei der Sanierung sich entwikkelnden Probleme werden nach und nach in den »Unterstock« (so Schäfer 1966: 89) der Sozialpolitik, die Armenpolitik, abgedrängt. Alternativen sind möglicherweise in der »Handhabung« armenpolitischer Möglichkeiten »vor Ort«, also in SPD-regierten