

Ulrich Becker · Hans Günter Hockerts

Klaus Tenfelde (Hg.)

Unter Mitarbeit von

Ulrike Haerendel und Christiane Reuter-Boysen

Sozialstaat Deutschland

Geschichte und Gegenwart



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet
diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8012-4198-8
ISSN 0941-7621

© 2010 by
Verlag J. H. W. Dietz Nachf. GmbH
Dreizehnmorgenweg 24, 53175 Bonn
Reihengestaltung: Just in Print, Bonn · Kempken DTP-Service, Marburg
Umschlagfoto: dpa Picture-Alliance GmbH
Satz: Kempken DTP-Service · Büro für Satztechnik, Marburg
Druck und Verarbeitung:
fgb – freiburger graphische betriebe GmbH & Co. KG, Freiburg i. Br.
Alle Rechte vorbehalten
Printed in Germany 2010

Besuchen Sie uns im Internet: www.dietz-verlag.de

Inhaltsverzeichnis

<i>Ulrich Becker/Hans Günter Hockerts/Klaus Tenfelde</i> Einleitung	7
I Akteure und Adressaten des deutschen Sozialstaats	
<i>Wolfgang Ayaß</i> Sozialdemokratische Arbeiterbewegung und Sozialversicherung bis zur Jahrhundertwende	17
<i>Ulrike Haerendel</i> Frauen, Männer und die Konstruktion der Rentenversicherung im Kaiserreich	45
<i>Klaus Tenfelde</i> Arbeiterschaft, Unternehmer und Mitbestimmung in der frühen Weimarer Republik	67
<i>Christiane Reuter-Boysen</i> Artikulation von Fraueninteressen – Die Rentendiskussion in der frühen DDR im Spiegel von Eingaben	81
<i>Friederike Föcking</i> Expertenwissen, Politikberatung und die Entstehung des Bundessozialhilfegesetzes von 1961	103
<i>Winfried Süß</i> Vom Rand in die Mitte der Gesellschaft? Armut als Problem der deutschen Sozialgeschichte 1961–1989	123
<i>Wilfried Rudloff</i> Akteurssysteme, organisierte Betroffeneninteressen und sozialpolitische Innovationspfade – Modelle aus der Behindertenpolitik	141
II Der Sozialstaat in vergleichender und internationaler Perspektive	
<i>Hartmut Kaelble</i> Historischer Vergleich und Wohlfahrtsstaat – Ein Essay	163
<i>Bernd Schulte</i> Das »Europäische Sozialmodell« zwischen Realität und Normativität	171

<i>Hans-Jürgen Puble</i>	
Die »Konstruktion« neuer Sozialstaaten in der Auseinandersetzung mit alten Modellen: »Pfadabhängigkeiten«, Entscheidungen und Lernprozesse	197
<i>Peter A. Köhler</i>	
Das Ende des schwedischen »Volksheims«?	213
<i>Ulrike Lindner</i>	
Gesundheitssysteme und Geschlecht: Die Versorgung von Patientinnen und Patienten in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland	239
 III Der Sozialstaat vor neuen Herausforderungen	
<i>Hans Günter Hockerts</i>	
Abschied von der dynamischen Rente – Über den Einzug der Demografie und der Finanzindustrie in die Politik der Alterssicherung	257
<i>Jürgen Kocka</i>	
Zivilgesellschaft und Sozialstaat	287
<i>Franz Ruland</i>	
Ausbau der Rentenversicherung zu einer allgemeinen Erwerbstätigenversicherung?	297
<i>Ulrich Becker</i>	
Der Sozialstaat in der Europäischen Union	313
 Dank und Laudatio	
<i>Klaus Tenfelde</i>	
Respektvoller Dank einer ehemaligen Hilfskraft an Gerhard A. Ritter zu seinem 80. Geburtstag	339
<i>Hans F. Zacher</i>	
Laudatio auf Gerhard A. Ritter zu seinem 80. Geburtstag	343
 Autorinnen und Autoren	 353



Einleitung

Am Sozialstaat scheiden sich die Geister. Die einen sehen in ihm eine der größten Errungenschaften der europäischen Moderne; andere rücken ihn in die Nähe spätrömischer Dekadenz. Die einen verteidigen ihn als »ingenüose Antwort auf die unablässig Ungleichheit generierende Marktgesellschaft«¹, als ebenso erfolgreiche wie unabdingbare Vermittlungsinstanz zwischen Kapital und Arbeit, ja sie rechnen ihn zum innersten Kern der Legitimation unserer Gesellschaft. Andere klagen den Sozialstaat an, den Leistungswillen zu untergraben, die Kräfte des Marktes zu lähmen, falsche Anreize zu setzen und im Ganzen exzessiv aufgebläht zu sein. In den Jahren des opulenten Wirtschaftswachstums von der Mitte der 1950er- bis zur Mitte der 1970er-Jahre war die Schar der prinzipiellen Sozialstaatskritiker hierzulande zwar klein geworden. Aber seither haben sich die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grundlagen des sozialstaatlichen Arrangements tief greifend verändert, sodass der Sozialstaat in Bedrängnis und unter Anpassungsdruck geraten ist und der Chor seiner Kritiker vehement hervortritt. Dabei haben vor allem wirtschaftsliberale Ideen und Interessen, die grundsätzlich auf »mehr Markt« und »weniger Staat« zielen, an Stoßkraft gewonnen. In unserer Gegenwart erscheint der deutsche Sozialstaat gefangen zwischen »der alten sozialstaatlichen Mitte, die Reformbedarf anerkennt, aber reformpolitisch zaudert, einem markigen, aber oft nicht weniger hilflosen Marktliberalismus und einem neuen Sozialpopulismus«.² Daher ist der Sozialstaat – seine Krise, seine Kritik, sein Umbau, seine Zukunft – ein großes Thema unserer Zeit.³

In einer solchen Zeit der Orientierungssuche mag es hilfreich sein, sich des Ursprungs und der Entwicklung des Sozialstaats im historischen Rückblick zu vergewissern. Der vorliegende Band möchte dazu aus geschichts- und rechtswissenschaftlicher Sicht einen Beitrag leisten. Die Autorinnen und Autoren werfen Schlaglichter auf einige Haupt- und Wendepunkte in der Geschichte des deutschen Sozialstaats, sie betrachten ihn jedoch auch im Vergleich zu anderen Ländern und nehmen zudem neue Herausforderungen in den Blick, vor denen der Sozialstaat Deutschland in unserer

1 Hans-Ulrich Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 5: Bundesrepublik und DDR 1949–1990, München 2008, S. 436.

2 Lutz Leisering, *Der deutsche Nachkriegssozialstaat – Entfaltung und Krise eines zentristischen Sozialmodells*, in: Hans-Peter Schwarz (Hg.), *Die Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz nach 60 Jahren*, München 2008, S. 423–443; hier: S. 443.

3 Formuliert in Anlehnung an Stephan Lessenich, *Der demokratische Sozialstaat – Eckpfeiler einer neuen Wohlfahrtsarchitektur*, in: Marc von Miquel (Hg.), *Sozialversicherung in Diktatur und Demokratie*, Essen 2007, S. 389–398; hier: S. 389.

Gegenwart steht. Dabei greifen sie vielfältige Anregungen Gerhard A. Ritters auf, des Nestors der historischen Sozialstaatsforschung, dem dieser Band zu seinem 80. Geburtstag gewidmet ist. Jeder, der sein Œuvre kennt, wird daher in diesem Band auf Anhieb einige Ritter'sche Markenzeichen entdecken. Dazu zählen der weite Bogen von den Anfängen bis zur Gegenwart, die Verknüpfung von Sozialpolitik und Sozialgeschichte, die dezidierte Einbeziehung des Arbeitsrechts und der Arbeitsbeziehungen in die Definition des Sozialstaats, die Verbindung des Sozialstaats mit der demokratischen Verfassungsgeschichte und nicht zuletzt: der historisch-komparative Blick im internationalen Vergleich.

Mit der staatlichen Sozialversicherungsgesetzgebung Bismarcks ist, wie Ritter in seinem grundlegenden Werk »Der Sozialstaat« betont, »das erste moderne System sozialer Sicherung geschaffen« worden.⁴ Dort setzen auch die Beiträge dieses Bandes ein. *Wolfgang Ayaß* beleuchtet das spannungsreiche Beziehungsverhältnis zwischen der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung und der Etablierung der Sozialversicherung in der obrigkeitsstaatlich geprägten Monarchie. Die nuancierte Betrachtung zeigt, dass es der paternalistischen Sozialpolitik zwar nicht gelang, die emanzipatorische Orientierung und Organisationsmacht der Sozialdemokratie zu schwächen; die Praxis der Arbeiterversicherung und insbesondere die Einbeziehung zahlreicher Arbeiter in die Selbstverwaltungsorgane trugen jedoch erheblich dazu bei, Klassenspannungen zu vermindern und die Aussöhnung der Arbeiterschaft mit dem Staat langfristig zu fördern. *Ulrike Haerendel* fragt nach der Rolle der Geschlechterverhältnisse im Grundriss des politisch umstrittensten und konzeptionell neuartigsten Teils der Sozialversicherung: der Invaliditäts- und Altersversicherung. Erkennbar werden Ursprungs-konstellationen und Weichenstellungen, die auf lange Dauer prägend wirkten. Sie trugen zu einer geschlechtsspezifischen Spaltung des Sozialstaats bei, die seit zwei, drei Jahrzehnten in das Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit getreten ist und einen Schwerpunkt aktueller Reformdebatten bildet.

Die zweite Gründerzeit deutscher Sozialstaatlichkeit fällt in die Jahre der Weimarer Republik. Wie Gerhard A. Ritter hervorgehoben hat, schlug die erste deutsche Demokratie

»mit der Verankerung sozialer Grundrechte des einzelnen, der ausdrücklichen Anerkennung der Mitwirkungsrechte der Gewerkschaften bei der Gestaltung der wirtschaftlichen Verhältnisse und der Aufnahme des Rätegedankens in die Verfassung von 1919 einen neuen Weg in der Entwicklung des Sozialstaats«

⁴ Gerhard A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, 2. überarb. u. erheblich erw. Aufl., München 1991, S. 22 (1. Aufl. 1989).

ein.⁵ Insbesondere trat die Weimarer Demokratie als Blütezeit des kollektiven Arbeitsrechts hervor: Sie entfaltete das Koalitionsrecht, das Tarifvertragsrecht, das Betriebsverfassungsrecht und schuf die Grundlagen der Arbeitsgerichtsbarkeit. Außerdem ergänzte sie die Sozialversicherung um den Zweig der Arbeitslosenversicherung. In diesem Kontext wendet sich *Klaus Tenfelde* der Bedeutung des Betriebsrätegesetzes zu, das am 18. Januar 1920 unter schweren außerparlamentarischen Auseinandersetzungen verabschiedet wurde. Konkret geht es um eine Analyse der Alltagspraxis der Betriebsratsarbeit »vor Ort«, verbunden mit der übergreifenden Frage, warum der Weimarer Sozialstaat auf dem Gebiet der industriellen Beziehungen, insbesondere der betrieblichen Mitbestimmung gescheitert ist. Da die Tradition des Betriebsrätegesetzes in der frühen Bundesrepublik (fast wörtlich) wieder aufgenommen wurde, ist der Blick auf dieses Scheitern zugleich hilfreich für die Erkenntnis der Stabilitätsbedingungen der Mitbestimmungsregelungen in der zweiten deutschen Demokratie.

In der antagonistischen Gesellschaft der Weimarer Republik finden wir eine spannungsreiche Gemengelage von Optionen und Ordnungsideen, die dann vom »Dritten Reich«, von der DDR und der Bonner Republik in jeweils spezifischer Auswahl aufgegriffen und in besonderen Bahnen fortgeführt worden sind.⁶ Die Beiträge unseres Bandes konzentrieren sich auf die Hauptlinie der deutschen Sozialstaatlichkeit, die über die westdeutsche Demokratie in das vereinte Deutschland führte. Dem »völkischen Wohlfahrtsstaat« der NS-Zeit, der rassistische Kriterien in großem Umfang in die Sozialpolitik eindringen ließ, ist somit kein gesonderter Beitrag gewidmet; umso nachdrücklicher sei auf den einschlägigen Forschungsstand verwiesen.⁷ Dem Sozialstaat unter den Bedingungen der SED-Diktatur und der zentralen Verwaltungswirtschaft⁸ wendet sich *Christiane Reuter-Boysen* mit einem bisher wenig beachteten Blickwinkel zu: Sie wertet Eingaben aus, mit denen Frauen ihre Nöte, ihre Erwartungen und Sichtweisen in die Rentenpolitik der Vor-Mauer-Zeit einzubringen suchten – eine Facette des Eigensinns in einer Zeit der »Revolution von oben«, die soziale Sicherheit um den Preis der Vorenthaltung politischer Freiheit verhielt.

Im Blick auf die Geschichte des Bonner Sozialstaats setzen die Beiträge drei Akzente. Zunächst erhellt *Friederike Föcking* die Entstehung eines der bedeutendsten so-

⁵ Ritter, Sozialstaat, 1991, S. 114 f.

⁶ Vgl. dazu im Einzelnen: Hans Günter Hockerts (Hg.), *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*, München 1998.

⁷ Grundlegend: Christoph Sachße/Florian Tennstedt, *Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus*, Stuttgart 1992; in gesellschaftsgeschichtlich übergreifender Perspektive neuerdings: Frank Bajohr/Michael Wildt (Hg.), *Volksgemeinschaft. Neue Forschungen zur Gesellschaft des Nationalsozialismus*, Frankfurt a. M. 2009.

⁸ Grundlegend sind die auf die DDR bezogenen Bde. 8-10 der Reihe: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, 11 Bde., hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales bzw. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und Bundesarchiv, Baden-Baden 2001–2008.

zialpolitischen Reformwerke der Ära Adenauer: des 1961 verabschiedeten Bundessozialhilfegesetzes.

Dieses Gesetz schrieb nicht nur einen Rechtsanspruch jedes Hilfebedürftigen auf öffentliche Unterstützung fest, sondern führte neben der eher traditionell ausgerichteten »Hilfe zum Lebensunterhalt« auch das neue Konzept der »Hilfe in besonderen Lebenslagen« ein. Dieses neue Leistungsprofil war im Grunde vorbeugend und fördernd konzipiert und sollte Armutsrisiken ausgleichen, die das Sozialleistungssystem sonst nicht hinreichend berücksichtigte. Das 1961 solcherart neu aufgespannte unterste Auffangnetz für Hilfsbedürftige ist seit 2002 in drei Regelungsbereiche zerlegt worden: die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die Grundsicherung für Arbeitssuchende (»Hartz IV«) sowie die (Rest-)Sozialhilfe. Um die aktuellen Debatten über das Für und Wider dieser Neujustierung historisch informiert führen zu können, lohnt sich der Blick auf das Ursprungsgesetz, das – mit den Worten Gerhard A. Ritter – »weit über die Armenhilfe des Kaiserreichs, aber auch über das Fürsorge-recht der Weimarer Republik und der Zeit bis 1961 hinaus« geführt hat.⁹

Wie *Winfried Süß* darlegt, täuschte indes die Erwartung, dass Armut als Massenphänomen im Zeichen der Wohlstandsgesellschaft dauerhaft überwunden sei. Er fasst die »Wiederkehr der Armut« als Element sozialer Stratifikation in den Blick, bezeichnet Wandlungstendenzen in der Zusammensetzung der Armutsbevölkerung und lenkt die Aufmerksamkeit auf armutspolitische Debatten und Deutungskämpfe, die in den 1980er-Jahren um das Stichwort »Neue Armut« kreisten. Insgesamt plädiert er dafür, gerade auch wohlfahrtsstaatlich formierte Gesellschaften aus der Perspektive der Armut zu betrachten und damit sensible Indikatoren für die Auswirkungen sozialer und ökonomischer Umbrüche im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts zu gewinnen.

Wilfried Rudloff fragt im Rückblick auf sechzig Jahre bundesdeutscher Behindertenpolitik nach Phasen, Richtung und Reichweite der Reformen. So entsteht ein präzises Bild unterschiedlicher Arenen, Akteurskonstellationen und Leitbilder der Behindertenpolitik, die von der Kriegsoferentschädigung in den Gründerjahren der Bundesrepublik bis zum Durchbruch des Leitkonzepts »Selbstbestimmtes Leben« in den Jahren der rot-grünen Koalition führte. Auf der Basis dieser Befunde geht der Beitrag der viel weiter greifenden Frage nach, unter welchen Bedingungen sozialpolitische Reformen gelingen oder blockiert sind. Auf diese Weise gelangt er zu einer Typologie sozialpolitischer Innovationsmodelle, wobei ein besonderes Augenmerk auf der Organisations-, Konflikt- und Politikfähigkeit von Betroffeneninteressen liegt.

Den Auftakt der Beiträge, die den Blick über die Grenzen nationaler Sozialstaatlichkeit hinaus lenken, bildet ein Essay von *Hartmut Kaelble*. Er skizziert den Gang und Stand von Forschungstrends auf dem Gebiet des historischen Sozialstaatsvergleichs. Unter den aktuellen Tendenzen hebt er die Ausweitung der bisher auf West-

⁹ Ritter, Sozialstaat, 1991, S. 193.

und Nordeuropa konzentrierten Aufmerksamkeit auf das südliche und das östliche Europa besonders hervor, ebenso das zunehmende Interesse an der Rolle transnationaler Akteure und an der Wirkungsweise des internationalen Transfers sozialpolitischer Ideen. *Bernd Schulte* fragt nach Gemeinsamkeiten der europäischen Wohlfahrtsstaaten, die es erlauben, trotz der großen Vielfalt nationaler Ausprägungen von einem »Europäischen Sozialmodell« zu sprechen. Die Europäische Union hat wichtige sozialpolitische Zuständigkeiten auf der nationalstaatlichen Ebene belassen, sodass eine tief greifende Angleichung der wohlfahrtsstaatlichen Arrangements auf absehbare Zeit nicht zu erwarten ist. Doch vermag Schulte zu zeigen, dass sowohl das europäische Gemeinschaftsrecht als auch die Politikverflechtung im Mehrebenen-System und die »offene Methode der Koordinierung« die Wohlfahrtsproduktion der Mitgliedstaaten zunehmend prägen und damit zugleich das europäische Sozialmodell fortschreiben. Im folgenden Beitrag betrachtet *Hans-Jürgen Puble* die internationale Vorbildwirkung von Pionierstaaten der sozialpolitischen Entwicklung. Mit typologischer Ordnungskraft beleuchtet er Lernprozesse und Transfers, die von den Kernländern in die Peripherie und aus Europa in die Welt gegangen sind. Aufseiten der »Nachzügler« betont er die Selektivität der Übernahmen, die sich zumeist auf einzelne Elemente und nur selten auf komplette Modelle bezogen. Daher brachte die Konstruktion »neuer« Sozialstaatlichkeit vielfältige Mischungsverhältnisse hervor. Freilich wird auch erkennbar: Die Trennlinien verlaufen seit geraumer Zeit nicht mehr einfach zwischen »the West and the rest«. Vielmehr ist das Maß an Reziprozität gestiegen. Heute gilt: »Alle können von allen lernen«.

Das schwedische Modell hat sich in der Blütezeit des Sozialstaats besonders großer internationaler Beachtung erfreut. Dies nimmt *Peter A. Köhler* zum Anlass für eine bilanzierende Würdigung. Er erläutert die Entstehung und Bedeutung des für die schwedische Sozialpolitik charakteristischen »Volksheim«-Begriffs, beschreibt die Besonderheiten des sozialen Leistungsprofils und geht der Frage nach, ob die »Volksheim«-Idee unter den gewandelten Bedingungen der Gegenwart – man denke etwa an die Folgen des Beitritts zur EU, eine schwierige demografische Entwicklung und die globale Finanzkrise – politisch verbraucht oder faktisch erledigt ist. *Ulrike Lindner* rückt das deutsche und das britische Gesundheitssystem in eine vergleichende Perspektive, wobei ihr besonderes Augenmerk den geschlechterspezifischen Differenzierungen gilt. Am Beispiel des Umgangs mit tuberkulosekranken Frauen und Männern (vor 1945) sowie der Vorsorge in der Schwangerschaft und der Behandlung geschlechtskranker Patienten und Patientinnen (in den 1950er- und 1960er-Jahren) arbeitet sie Differenzen heraus, die teils auf die jeweilige Konstruktion des Gesundheitswesens, teils auf grundsätzliche Unterschiede der nationalen Wohlfahrtsregime verweisen. Ihr Beitrag zeigt, wie fruchtbar eine originelle Kombination von Analyse-kriterien – in diesem Fall: Geschlecht und Gesundheit im Sozialstaatsvergleich – sein kann.

Vor welchen Herausforderungen steht der Sozialstaat Deutschland heute? Dieser Frage wendet sich die abschließende Gruppe von Beiträgen zu. Natürlich können sie den Problemhorizont nicht vollständig abschreiten, und zu einigen wichtigen Aspekten, insbesondere zu den Folgen der deutschen Vereinigung für das Sozialstaatsgefüge, hat Gerhard A. Ritter das Nötige bereits gesagt.¹⁰ Eine der größten Herausforderungen liegt zweifellos in der »demografischen Zeitenwende«.¹¹ Sinkende Geburtenziffern und steigende Lebenserwartung führen zu einer so gravierenden Verschiebung im Altersaufbau der Bevölkerung, dass nahezu alle Bereiche der Lebens- und Arbeitswelt davon betroffen sind.¹² Unter besonders starkem Anpassungsdruck ist die Politik der Alterssicherung geraten, wie *Hans Günter Hockerts* am Beispiel der mit den Stichworten »Riester-Rente«, »Nachhaltigkeitsgesetz« und »Generationengerechtigkeit« bezeichneten Rentenreformen der Jahre 2001–2004 darlegt. Dabei arbeitet er auch die interessengeleitete Instrumentalisierung demografischer Argumente klar heraus: Die »demografische Keule« wurde auch geschwungen, »um Verteilungsstrukturen aus ganz anderen Gründen zu ändern«. *Jürgen Kocka* rückt das demografische Altern in einen anderen Zusammenhang. Er fragt nach dem Beziehungsverhältnis von Sozialstaat und Zivilgesellschaft und plädiert dafür, neben Differenzen und Spannungen auch die Möglichkeit zur wechselseitigen Ergänzung und Stärkung zu sehen. So können gerade auch in den »gewonnenen Jahren« der alternden Gesellschaft Chancen liegen: Eine Ausdehnung der Lebenserwerbsarbeit in altersgerechter Form kann den Sozialstaat entlasten, und eine Zunahme des zivilgesellschaftlichen Engagements – auch der Älteren – kann eine Ressource sein, die dem Sozialstaat Kraft zuführt und ihn befördert.

Franz Ruland arbeitet eine Grundsatzproblematik heraus, die darin liegt, dass die gesetzliche Rentenversicherung im Kern eine Arbeitnehmersicherung geblieben ist, obgleich der klassische Arbeitnehmerbegriff an Bedeutung verliert. Daher haben insbesondere viele »Soloselbständige« ein ähnliches Schutzbedürfnis, aber keinen ähnlichen Schutz. Ruland erörtert unterschiedliche Optionen und plädiert für eine Erweiterung der Rentenversicherung in Richtung einer Erwerbstätigenversicherung.

Wie sich der Sozialstaat in der europäischen Integration bewähren kann, zeigt *Ulrich Becker*. Nach wie vor ist die Verantwortung für den sozialen Schutz – jedenfalls in seiner konkreten Ausgestaltung – eine nationalstaatliche Kernaufgabe. Die Annahme, die Wahrnehmung dieser Verantwortung werde durch Einwirkungen des europäischen Unionsrechts gefährdet, spiegelt die tatsächlichen Entwicklungen nicht zureichend wider. Stattdessen ist von einer Wechselwirkung auf zwei Ebenen zu be-

¹⁰ Gerhard A. Ritter, *Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats*, München 2006, 2. Aufl., München 2007.

¹¹ Herwig Birg, *Die demografische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa*, 4. Aufl., München 2005.

¹² Vgl. Jürgen Kocka/Ursula M. Staudinger (Hg.), *Altern in Deutschland*, Bd. 1-9 [= Schriftenreihe Nova Acta Leopoldina N. F., Bd. 99-107], Halle/Saale 2009.

richten, auf der rechtlichen, weil auch das europäische Wirtschaftsrecht immer mehr sozialrechtliche Einsprengsel aufweist, und auf der politischen, auf der zunehmend gemeinsame Vorstellungen einer »guten« Sozialpolitik entwickelt werden. Damit sind einerseits die Chancen des Sozialstaats gestiegen, den national vereinbarten und legitimierten sozialen Schutz aufrechtzuerhalten; andererseits gewinnt die Suche nach der passenden Auflösung der Spannung zwischen Freiheit und sozialer Sicherheit eine europäische Einbettung. Diese wiederum bewirkt Konvergenzen, verbreitert und vertieft aber vor allem auch das Fundament des gesamten Integrationsprozesses.

In den breit gestreuten Beiträgen dieses Bandes kommt nicht zuletzt Sympathie mit Gerhard A. Ritters Grundverständnis des Sozialstaatsprinzips zum Ausdruck. Er betont, die

»Ambivalenz des Sozialstaats, der einerseits durch die Befreiung von Not und sozialer Unsicherheit und durch die Reduzierung sozialer Abhängigkeit die reale Freiheit des Einzelnen erhöht, andererseits den Einzelnen aber auch diszipliniert und dem Einfluss mächtiger Bürokratien ausliefert. Die Alternative der Abschaffung des Sozialstaates ist allerdings weder wünschenswert noch politisch durchsetzbar. Wir stehen daher vor der Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die von uns geschaffenen, immer komplexeren Systeme der sozialen Sicherheit nicht zu starr werden und dass die Bürokratie, die sie verwaltet, nicht übermächtig wird, sondern Diener des Menschen bleibt. Nur so kann man verhindern, dass die sozialen Netze, die den Einzelnen vor dem Absturz ins Elend bewahren und ihm nach Möglichkeit seinen Lebensstandard sichern sollen, zu Netzen werden, in denen er sich verstrickt und seine Bewegungsfreiheit verliert.«

Auf die »jeweils richtige Mischung« komme es an, »zwischen der Selbstverantwortung der Individuen und Familien, der Regelung durch gesellschaftliche Gruppen und Prozesse und der Grundverantwortung des Staates für das sozial Notwendige«.¹³

¹³ Ritter, Sozialstaat, 1991, S. 220, S. 218.

Die Herausgeber möchten sich bei Frau Dr. Ulrike Haerendel und Frau Dr. Christiane Reuter-Boysen auch an dieser Stelle für das große Engagement bedanken, mit dem sie zum Gelingen des Bandes beigetragen haben. Dem Lektor des Verlags J. H. W. Dietz Nachf., Herrn Dr. Alexander Behrens, danken wir für die umsichtige Betreuung. Für die Aufnahme in die Reihe »Politik- und Gesellschaftsgeschichte« sei der Friedrich-Ebert-Stiftung herzlich gedankt.

Bochum und München im März 2010

Ulrich Becker
Hans Günter Hockerts
Klaus Tenfelde

Winfried Süß

Vom Rand in die Mitte der Gesellschaft? Armut als Problem der deutschen Sozialgeschichte 1961–1989

1 Armut im Wohlfahrtsstaat

Zeitgeschichte gewinnt den Impuls ihres Fragens oft aus der Gegenwart. In einer Zeit, in der die sozialversicherte Lohnarbeit als gesellschaftliches Gravitationszentrum immer mehr an Bedeutung verliert, in der aus der Arbeitnehmergeellschaft zunehmend »Sozialfiguren der gesellschaftlichen Abspaltung«¹ herausgelöst werden, die Funktionserwartungen von Marktgesellschaften nicht erfüllen, und in der »das Risiko einkommensarm zu werden [...] bis weit in die Mittelschichten«² hineinreicht, kann ein solcher Impuls sehr kräftig ausfallen. Das ist im Februar 2010 geschehen, als das Bundesverfassungsgericht die Regelsätze der sozialen Mindestsicherung (»Hartz IV«) kassierte und damit einen Tragpfeiler der rot-grünen Reformagenda zum Einsturz brachte, der die deutsche Gesellschaft wie kaum ein anderes Thema der Sozialpolitik polarisierte.³ Zweifellos sind Armut und soziale Ungleichheit gegenwärtig drängende Themen unserer Zeit – gerade im Rahmen sozialstaatlicher Reformdebatten. Wie sehr sich die Probleme verschoben haben, zeigt ein Blick in die 1960er-Jahre. Als Reporter eines Hamburger Nachrichtenmagazins Materialien für ein Bild der Armut im Wirtschaftswunderland zusammentrugen, vermerkten sie leicht irritiert, die Armut in der Bundesrepublik habe »ein gepflegtes Gesicht«.⁴ Sie trete nicht mehr »durch hohle Wangen und äußere Schabigkeit in Erscheinung«. Das hauptsächliche Problem »einer den neuen Leitbildern des Konsums ebenfalls ergebenen Schicht von Minderbemittelten und Mittellosen« sei vielmehr, mit ihrer geringen Kaufkraft nicht aufzufallen in einer durch Massenkonsum geprägten Wohlstandsgesellschaft. Dieses Bild des traditionell sozialstaatskritisch eingestellten Hamburger Nachrichtenmagazins mag in vieler Hinsicht einseitig gezeichnet sein. Gleichwohl verweist es auf zwei wichtige Tatbestände: erstens die im Vergleich zu den unmittelbaren Nachkriegsjahren sichtbar rückläufi-

1 Stephan Lessenich/Frank Nullmeier, Einleitung: Deutschland zwischen Einheit und Spaltung, in: dies. (Hg.), *Deutschland – eine gespaltene Gesellschaft*, Frankfurt a. M. 2006, S. 7-27; hier: S. 17.

2 Richard Hauser, Das empirische Bild der Armut in der Bundesrepublik Deutschland – ein Überblick, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte [APuZ]*, B 31/32 (1995), S. 3-13; hier: S. 12.

3 Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts Nr. 5/2010 v. 9.2.2010, <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg10-005>.

4 »Das Prestige muss gewahrt werden.« Spiegel-Report über die Armut in der Bundesrepublik, in: *Der Spiegel*, 8.12.1965, S. 81-96; hier: S. 81 u. 86.

ge Bedeutung materieller Bedürftigkeit und zweitens eine sozialpolitische Grundhaltung, die Armut in die Randzonen der Gesellschaft abgedrängt glaubte und erwartete, dass sie als Massenphänomen nie mehr den Problemhorizont des Sozialstaats bestimmen würde. Diese Sichtweise prägte das Bundessozialhilfegesetz von 1961, das Armut als Spezialfall besonderer Lebenslagen betrachtete und die soziale Sicherung grundlegend reformierte, indem es einerseits ein einklagbares Recht auf Hilfe zum Lebensunterhalt einführte, andererseits aber das Leistungsprofil auf die Hilfe in besonderen Lebenslagen ausrichtete.⁵ Die Geschichte der Armut im Nachkriegsdeutschland ist also zuerst die Geschichte ihrer Zurückdrängung durch die singuläre wirtschaftliche Prosperität in den Jahren des Nachkriegsbooms und die Geschichte ihrer wohlfahrtsstaatlichen Einhegung durch die Expansion des Sozialstaats.

Nicht einmal zwei Dekaden später waren die ironischen Untertöne schrillen Alarmsignalen gewichen: »Kein Geld, kein Spaß, wozu noch leben«⁶ titelten die Reporter des gleichen Magazins in einem Report über die »Neue Armut in der Bundesrepublik«. Im Aufmacher hieß es: »In Westdeutschland, einem der reichsten Länder der Welt, gibt es trotzdem soziales Elend«, um dann symbolschwer fortzufahren, indem er den Fall eines hessischen Facharbeiters schilderte, der »von einer hohen Leiter [...] tief hinab in die Armut« gestürzt war. Verstörende Armut, Armut als Wiederkehr eines sozialen Phänomens, das man längst überwunden glaubte und das nun von den fernen Rändern der Gesellschaft erneut in ihre Mitte überzugreifen drohte, das ist der zweite Erzählstrang einer Geschichte der Armut in der Bonner Republik.

In einer sozialgeschichtlichen Perspektive eignet sich das Thema Armut, um nach der gesellschaftlichen Prägekraft von Wohlfahrtsstaaten zu fragen (s. u. Abschn. 2, S. 126 ff.). Es geht dabei nicht mehr um physische Mangellagen, wohl aber um die »harschen materiellen Realitäten«⁷ sozialer Ungleichheit, die diejenigen betrifft, die über weniger verfügen als die Hälfte des durchschnittlichen Einkommens; es geht um die Rekonstruktion von Armutgruppen und Armutprozessen als Teil der sozialen Stratifikation der bundesdeutschen Gesellschaft.⁸ Wohlfahrtsstaatlich formierte Ge-

5 Zur Reform der sozialen Mindestsicherung vgl. Friederike Föcking, *Fürsorge im Wirtschaftsboom: Die Entstehung des Bundessozialhilfegesetzes von 1961*, München 2007.

6 »Kein Geld, kein Spaß, wozu noch leben?« Spiegel-Report über die Neue Armut in der Bundesrepublik, in: *Der Spiegel*, 24.12.1984, S. 52-69; hier: S. 52.

7 Paul Nolte, *Unsere Klassengesellschaft*, in: ders., *Generation Reform. Jenseits der blockierten Republik*, München 2004, S. 34-45; hier: S. 40.

8 Als Übersicht über die sozialwissenschaftliche Begriffsdiskussion vgl. Christoph Butterwegge, *Armut in einem reichen Land. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird*, Frankfurt a. M. 2009, S. 11-29; Lutz Leisering, *Zwischen Verdrängung und Dramatisierung. Zur Wissenssoziologie der Armut in der bundesrepublikanischen Gesellschaft*, in: *Soziale Welt [SW]* 44 (1993), S. 486-511; hier: S. 486-489.

sellschaften versprechen ihren Mitgliedern den Schutz vor Armut und Not.⁹ Sie erreichen dieses Ziel, indem sie bestimmte Risiken vergesellschaften und gesellschaftlich nicht tolerierte Formen von Ungleichheit abmildern. Zugleich sind sie selbst Produzenten sozialer Ungleichheit, denn sie sichern typische Risiken unterschiedlich gut und privilegieren bestimmte Lebenslagen, andere hingegen nicht.¹⁰ Durch Abstufungen in der Zulassung von Unsicherheit und Ungleichheit und im Zugang zu sozialen Infrastrukturen und Diensten erzeugen sie »Versorgungsklassen«¹¹ eigener Art. Dies macht den entfalteten Wohlfahrtsstaat zu einem zentralen Akteur bei der Verteilung von Lebenschancen in modernen Gesellschaften.

In diesem Kontext kommt der sozialen Mindestsicherung eine wichtige Auffangfunktion zu. Zumeist wirken die aus Arbeitseinkommen finanzierten Versicherungssysteme gegen Einkommensausfälle durch Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit als primäre Verteidigungslinie gegen Armut und Not. Erst wenn diese primären wohlfahrtsstaatlichen Institutionen nicht greifen, fungiert die soziale Mindestsicherung als Ausfallbürge. Sie verweist damit im Kontrastbezug auf den »gesellschaftlichen Ort und die Grenzen [...] des ganzen vorrangigen Systems sozialer (Ver-)Sicherung«.¹² Daher kann das unterste Netz des Sozialstaats in zweifacher Hinsicht als sensitiver Indikator sozialhistorischer Analyse dienen: Mit seiner Hilfe lässt sich der wohlfahrtsstaatlich geformte Kern moderner Gesellschaften von seinen ungesicherten Rändern her beschreiben. Gleichzeitig wirkt das unterste Netz des Sozialstaats als feinnervige Sonde für die Auswirkungen sozialer und ökonomischer Umbrüche auf den Wohlfahrtsstaat. Dadurch erlangt es Signalwirkung für die Veränderung alter sozialpolitischer Probleme – etwa der Arbeitslosigkeit – sowie die Entstehung neuer »Herausforderungen des Sozialstaates«¹³ und ihrer Folgen, wie zum Beispiel der Pflegebedürftigkeit im Alter, die von den Hauptsäulen der sozialen Sicherung nicht oder nur unzureichend abgedeckt sind.¹⁴

9 Zur sozialen Sicherheit als dem »Grundversprechen« europäischer Nachkriegsgesellschaften vgl. Berthold Vogel, Sicher – Prekär, in: Stephan Lessenich/Frank Nullmeier (Hg.), Deutschland – eine gesplante Gesellschaft, Frankfurt a. M. 2006, S. 73-91; hier: S. 74.

10 Hans Günter Hockerts, Einführung, in: ders./Winfried Süß (Hg.), Soziale Ungleichheit im Sozialstaat. Großbritannien und die Bundesrepublik im Vergleich, München 2010, S. 9-18; hier: S. 11-14.

11 M. Rainer Lepsius, Soziale Ungleichheit und Klassenstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland. Lebenslagen, Interessenvermittlung und Wertorientierungen, in: Hans-Ulrich Wehler (Hg.), Klassen in der europäischen Sozialgeschichte, Göttingen 1979, S. 166-209; hier: S. 179-182.

12 Stefan Leibfried/Wolfgang Vogel, Vom Ende einer Ausgrenzung? Armut und Soziologie, in: dies. (Hg.), Armut im modernen Wohlfahrtsstaat, Opladen 1992, S. 9-33; hier: S. 17.

13 Franz-Xaver Kaufmann, Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt a. M. 1997.

14 Zur Indikatorfunktion des untersten sozialstaatlichen Netzes vgl. Wilfried Rudloff, Öffentliche Fürsorge, in: Hans Günter Hockerts (Hg.), Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit, München 1999, S. 191-229; hier: S. 192.

Daran schließt sich eine weitere Perspektive an: Man kann Armutsdebatten lesen als politische Kontroversen über Diskriminierungen und Privilegierungen durch die soziale Sicherung, also als Auseinandersetzungen um soziale Inklusion und Exklusion, die auf grundlegende gesellschaftliche Ordnungsmuster verweisen.¹⁵ In diskursgeschichtlicher Perspektive lassen sich diese Debatten aber auch als Versuche der Selbstverständigung und Selbstvergewisserung lesen, in denen Gesellschaften, die durch eine jahrzehntelange Erfahrung vermehrten Wohlstands und abnehmender sozialer Ungleichheit geprägt waren, auf den tief greifenden Wandel ihrer Umwelt seit den 1970er-Jahren reagierten (s. u. Abschn. 3, S. 131 ff.).

2 Armut als Element sozialer Stratifikation

Für die Annahme, dass die bundesdeutsche Bevölkerung die Zeit bedrückender materieller Mangellagen endgültig hinter sich gelassen hatte, gab es gute Gründe, wie die Entwicklung eines wichtigen Indikators für den sozialpolitischen Interventionsbedarf zeigt: Im April 1949 waren knapp drei Millionen Einwohner der westlichen Besatzungszonen, also etwa 6 Prozent der Bevölkerung auf die kargen Leistungen der Fürsorge angewiesen. Mitte der 1950er-Jahre bezog nur mehr knapp eine Million Bundesbürger regelmäßige Hilfe zum Lebensunterhalt, und bis 1970 hatte sich diese Zahl auf 528.000 (circa 0,9 Prozent der Bevölkerung) nochmals halbiert.¹⁶ Der Bedeutungsverlust der sozialen Mindestsicherung war ein Resultat des wachsenden wirtschaftlichen Wohlstands, vor allem aber war er Ergebnis des Siegeszugs der Sozialversicherung, die immer neue Personengruppen in ihren Schutzbereich integrierte und damit unter den Bedingungen der Nachkriegsprosperität einen verhältnismäßig komfortablen Schutz gegen das Armutsrisiko bot.¹⁷

¹⁵ Für die am Begriffspaar Inklusion/Exklusion orientierte Forschungsperspektive des Trierer Sonderforschungsbereichs Fremdheit und Armut vgl. Lutz Raphael, *Figurationen von Armut und Fremdheit. Eine Zwischenbilanz interdisziplinärer Forschung*, in: ders./Herbert Uerlings (Hg.), *Zwischen Ausschluss und Solidarität. Modi der Inklusion/Exklusion von Fremden und Armen in Europa seit der Spätantike*, Frankfurt a. M. 2008, S. 13-36.

¹⁶ Mathias Willing/Marcel Boldorf, *Fürsorge/Sozialhilfe (Westzonen) und Sozialfürsorge (SBZ)*, in: Udo Wengst (Hg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 2/1: 1945-1949. Die Zeit der Besatzungszonen. Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung zweier deutscher Staaten, Baden-Baden 2001, S. 587-642; hier: S. 615; Statistisches Bundesamt, *Statistik der Bundesrepublik Deutschland 1955*, Stuttgart 1955, S. 406; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Lebenslagen in Deutschland: Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Materialband, Bonn 2001, S. 126.

¹⁷ Zur Sozialstaatsentwicklung seit 1945 vgl. Lutz Raphael, *Europäische Sozialstaaten in der Boomphase (1948-1973). Versuch einer historischen Distanzierung einer »klassischen Phase« des europäischen Wohlfahrtsstaats*, in: Hartmut Kaelble/Günther Schmid (Hg.), *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, Berlin 2004, S. 51-73.

Seit den Weltwirtschaftskrisen der 1970er-Jahre sind die sozialen Verhältnisse durch wachsende materielle Ungleichheit geprägt. Sinkende Wachstumsraten und eine steigende Sockelarbeitslosigkeit unterspülten die Voraussetzungen einer auf Umverteilung und sozialen Ausgleich angelegten Politik: weniger Steuereinnahmen, weniger Beiträge aus Arbeitseinkommen für die Sozialkassen, gleichzeitig aber eine steigende Inanspruchnahme des sozialen Netzes, bestimmten seither den Handlungshorizont des Wohlfahrtsstaats.¹⁸ Nimmt man die staatlich unterstützte Armut zur Maßzahl, wird diese Entwicklung evident: Zwischen 1974 und 1989 hat sich die Quote der laufend Sozialhilfebedürftigen von 1,1 auf 2,8 Prozent der Bevölkerung nahezu verdreifacht, sodass die soziale Mindestsicherung immer mehr »vom letzten Netz für Einzelfälle zum kollektiven Notanker«¹⁹ wurde. Zwar resultiert ein Teil des Anstiegs aus Leistungsausweitungen zu Beginn der 1970er-Jahre. Der Anstieg in den 1980er-Jahren entstand jedoch auch durch die zunehmende Arbeitslosigkeit und höhere Hürden beim Zugang zu Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe. Die wohlfahrtsstaatliche Grundfunktion der Armutsvermeidung bekam umso stärkeres Gewicht, je mehr die Grundlagen des keynesianischen Vollbeschäftigungssozialstaats erodierten.

Die Zahl der Sozialhilfeempfänger ist bekanntlich kein unproblematischer Armutsindikator: Sie unterliegt ebenso wie die Kaufkraft der sozialen Mindestsicherung politisch gesetzten Ausweitungen und Restriktionen. Die Sozialhilferegelsätze entsprechen knapp der Hälfte des durchschnittlichen Nettoeinkommens. Bis Ende der 1970er-Jahre folgten sie in etwa dem Anstieg der Nettolöhne. Seit den 1980er-Jahren hielt die Entwicklung der Regelsätze aber nicht mehr mit der allgemeinen Einkommensentwicklung Schritt, sodass sich die Einkommensposition von Sozialhilfeklienten gegenüber Arbeitnehmern leicht verschlechterte. Insgesamt hat die Kaufkraft der Sozialhilfesätze zwischen 1961/62 und 1992 durch die steigende Kaufkraft der Löhne und Gehälter jedoch um rund 60 Prozent zugenommen. Die Sozialhilfequote tendiert auch dazu, das Ausmaß materieller Bedürftigkeit zu unterschätzen. Untersuchungen aus den späten 1970er-Jahren gehen davon aus, dass etwa 30 bis 50 Prozent der Berechtigten ihnen zustehende Sozialhilfeleistungen nicht in Anspruch nahmen – eine Dunkelziffer versteckter und verschämter Armut von beträchtlichem Ausmaß.²⁰

Das Bild verändert sich nur wenig, wenn man relative Armutsquoten betrachtet, die sich aus den Einkommens- und Verbrauchsstichproben ermitteln lassen: Beim Inkrafttreten des neuen Bundessozialhilfegesetzes mussten etwa neun Prozent der Bevölkerung mit weniger als der Hälfte eines durchschnittlichen Nettoeinkommens auskommen. Bis 1973 war die Entwicklungstendenz der Armutsquote klar rückläufig.

¹⁸ Vgl. Hans Günter Hockerts, Vom Problemlöser zum Problemerzeuger? Der Sozialstaat im 20. Jahrhundert, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 47 (2007), S. 3-29; hier: S. 16-29.

¹⁹ Jürgen Forster, Strapazierte Sozialhilfe. Vom letzten Netz für Einzelfälle zum kollektiven Notanker, in: *Süddeutsche Zeitung*, 2.4.1986; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Lebenslagen/Materialband*, 2001, S. 126.

²⁰ Hauser, *Bild*, in: *APuZ*, B 31/32 (1995), S. 3-13; hier: S. 6-10.

Sie sank bis auf etwa drei Prozent. Zwischen 1974 und 1978 stagnierte die Armutsquote und seit 1979 stieg sie signifikant bis auf knapp fünf Prozent der Bevölkerung (1988).²¹ Auch wenn ein Teil davon nur für einen kürzeren Zeitraum von Armut betroffen war, so verblieb doch etwa ein Viertel der Armen länger als sieben Jahre in einer Lebenslage ausgeprägter materieller Bedürftigkeit.²² Die zugespitzte Formel von der »Wiederkehr der Armut« hat also einen empirischen Kern, der auf die Erosion wohlfahrtsstaatlicher Arrangements aus der Zeit der Nachkriegsprosperität verweist. Versucht man, dieses noch sehr holzschnittartige Bild feiner zu zeichnen, dann treten fünf Phänomene hervor, die die Zusammensetzung der Armutsbevölkerung in der Spätzeit der Bonner Republik bestimmten:

1. Ein markanter *Rückgang der Altersarmut*. Bis in die 1950er-Jahre bildeten Rentner (vor allem Witwen) eine Kerngruppe der Fürsorgeklienten. Hier stärkten die Dynamisierung der Renten 1957, die Dynamisierung der Kriegssopferversorgung 1969 und die Einführung einer Rente nach Mindesteinkommen 1972 die Einkommensposition alter Menschen ganz entscheidend. Ihre Armutsquote sank zwischen 1973 und 1988 von gut sieben auf weniger als fünf Prozent und lag damit unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung.²³ Während Kinder und Jugendliche zunehmend von Armut betroffen sind, kamen alte Menschen insgesamt deutlich besser durch die ökonomische Krisenzeit der 1970er- und 1980er-Jahre als andere Sozialstaatsklienten. Ausgenommen von dieser Entwicklung war lediglich die rasch wachsende Zahl pflegebedürftiger Alter. Da die Kosten der stationären Pflege nur teilweise aus den Renten beglichen werden konnten, entstand durch die ansteigende Zahl der Hochbetagten ein neuer, drängender Bedarf an Sozialhilfeleistungen, die 1985 bereits von knapp einer halben Million Menschen in Anspruch genommen wurden. Die Hilfe zur Pflege bildete damit den mit Abstand größten Einzelposten der Sozialhilfe in besonderen Lebenslagen.²⁴
2. Eine tief greifende Veränderung betraf die Zusammensetzung der weiblichen Armutsbevölkerung. Durch die Reformen der Alterssicherung wurde das höhere Armutsrisiko von Frauen deutlich abgeschliffen. Der abnehmenden Zahl armer alter Frauen stand seit den 1970er-Jahren allerdings eine wachsende Gruppe junger Frauen gegenüber, die als *Alleinerziehende* unter die Armutsschwelle gedrückt wurden. Damit wurde eine spezifische Lebenssituation zum Armutsrisiko, die sich nicht aus der Positionierung am Arbeitsmarkt ableiten ließ, sondern aus so-

21 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Lebenslagen/Materialband*, 2001, S. 49. Median der gewichteten Haushaltsnettoeinkommen, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Der Wert für 1962 ist geschätzt, da für dieses Jahr keine auf das Medianeinkommen bezogenen Armutsquoten vorliegen.

22 Hauser, Bild, in: APuZ, B 31/32 (1995), S. 3-13; hier: S. 12 mit Bezug auf eine Auswertung des Sozioökonomischen Panels für die Jahre 1984–1992.

23 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Lebenslagen/Materialband*, 2001, S. 49.

24 Ebd., S. 127.

ziokulturellen Wandlungsprozessen wie veränderten Partnerschaftsformen. Galten 1973 noch etwa zehn Prozent der Alleinerziehenden mit einem Kind als arm (und etwa 15 Prozent der Alleinerziehenden mit zwei Kindern), musste 1988 beinahe jede dritte Alleinerziehende mit einem Kind (und knapp 50 Prozent der Alleinerziehenden mit zwei Kindern) mit einem Einkommen unterhalb der Armutsschwelle auskommen. Ihr Risiko arm zu werden war damit fast viermal so hoch wie das von Ehepaaren mit der gleichen Kinderzahl.²⁵ Insofern steht der *Entfeminisierung des Armutsrisikos* eine zunehmende »*Infantilisierung der Armut*«²⁶ gegenüber.

3. Während Arbeitslose in den 1970er-Jahren noch nicht zu den zentralen armutspolitischen Problemgruppen zählten, bestimmte die *aus langfristiger Arbeitslosigkeit resultierende Armut* in den 1980er-Jahren zunehmend den sozialpolitischen Problemhorizont. Mitte der 1980er-Jahre mussten sich rund 30 Prozent der Arbeitslosenhaushalte mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze behelfen. Dabei kam es immer häufiger zu Kumulationseffekten zwischen einem unterdurchschnittlichen Grad an sozialer Absicherung und hohem Arbeitsplatzrisiko. Unter den sozialhilfebedürftigen Arbeitslosen waren Berufsanfänger, Alleinstehende (oftmals Frauen) sowie gering qualifizierte Arbeitnehmer besonders stark vertreten, während die Kernbelegschaften des fordistischen Produktionsregimes – verheiratete Männer mittleren Alters – ein geringes Arbeitsplatzrisiko aufwiesen, sozialrechtlich aber am besten geschützt waren.²⁷ Daraus ergab sich
4. eine zunehmende *regionale Polarisierung* der Armut. Armut war vor allem ein städtisches Phänomen. Sie konzentrierte sich in den von Arbeitslosigkeit besonders stark betroffenen norddeutschen Stadtstaaten, im Ruhrgebiet sowie in Berlin, das 1983 mit 650 DM pro Einwohner mehr als dreimal so hohe Sozialhilfeforderungen hatte als Bayern.²⁸
5. Sehr schwierig zu beurteilen ist die Entwicklung der *ethnisch markierten Armut*. Sie betraf in erster Linie Asylbewerber, denen eine Erwerbstätigkeit untersagt war, seit den 1980er-Jahren in geringerem Umfang auch arbeitslose Migrant*innen, zum Beispiel Nachkommen der ersten Einwanderergeneration ohne Berufsausbildung. Bis zum Ende der 1970er-Jahre lag die Sozialhilfequote von in Deutschland leben-

25 Ebd., S. 57. Die Armutsquoten Alleinerziehender beziehen sich auf das gewichtete Mittel der Durchschnittseinkommen und sind daher nicht direkt mit den auf die Medianeinkommen bezogenen Armutsquoten vergleichbar.

26 Hauser, Bild, in: APuZ, B 31/32 (1995), S. 3-13; hier: S. 9.

27 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Lebenslagen/Materialband, 2001, S. 177; Christoph F. Büchtemann, Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit. Datenlage und neue Befunde, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 18 (1985), S. 450-466.

28 Klaus Phillips, Sozialhilfeforderung 1983, in: Wirtschaft und Statistik (1984), S. 887-893; hier: S. 892.

den Ausländern deutlich unter der deutschen Bevölkerung.²⁹ Infolge von Zuwanderung und überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit in dieser Bevölkerungsgruppe stieg ihre Sozialhilfequote seit der Mitte der 1980er-Jahre deutlich schneller als die des deutschen Bevölkerungsteils. Mitte der 1980er-Jahre lag die Armutsquote von Ausländern – bei steigender Tendenz – etwa ein Drittel über der deutschen Bevölkerung.³⁰

Gegen das hier gezeichnete Bild ließe sich einwenden, dass es mit relativen Armutsquoten bei einem insgesamt steigenden Wohlstandsniveau argumentiert. Jedoch ist evident, dass sich seit dem Ende der 1970er-Jahre der Einkommensabstand zwischen Arm und Reich erneut vergrößerte. Das ärmste Zehntel der Bevölkerung büßte zwischen 1973 und 1988 mehr als zehn Prozent seines Anteils am Volkseinkommen ein. Allerdings ist auch zu sehen, dass diese Entwicklung in der Bundesrepublik weit weniger einschneidend verlief als etwa in den angelsächsischen Demokratien. Trotz teilweise erheblicher Einschnitte blieb die Ausgleichs- und Sicherungswirkung des bundesdeutschen Systems sozialer Transferleistungen auch in ökonomischen Krisenzeiten weitgehend intakt. Hierauf deutet jedenfalls hin, dass sich der Abstand zwischen den um Steuern und Sozialabgaben bereinigten Einkommen deutlich später vergrößerte als bei den Markteinkommen. Erst in den 1980er- und vor allem in den 1990er-Jahren nahm die Ausgleichswirkung des Steuer- und Transfersystems ab.³¹ Eine mögliche Erklärung dafür bietet die hohe Bedeutung der Äquivalenz von Beitrag und Leistung in der deutschen Sozialstaatstradition. Leistungen des deutschen Sozialversicherungsstaats waren am Erhalt individuell erworbener Wohlstandspositionen orientiert. Auch in einer Zeit großer Anspannung der finanziellen Ressourcen hatte dieses Fundamentalprinzip Bestand und wurde zum Teil noch gestärkt. Während die Zugangsbeschränkungen zu den Leistungen der Arbeitslosenversicherung vor allem jüngere Arbeitnehmer trafen, verbesserte sich die Situation langjähriger Beitragszahler Mitte der 1980er-Jahre durch den Ausbau komfortabler Vorruhestandsregelungen und durch eine Reihe von Maßnahmen, die Anspruchsgrundlagen älterer Arbeitsloser gegenüber der Arbeitslosenversicherung stärkten, sodass weniger Bedürftige aus den primären Sozialversicherungssystemen in das unterste Netz sozialer Sicherung verwiesen wurden.³²

²⁹ Aufgrund der ausländerrechtlichen Bestimmungen, die für Migranten aus Nicht-EU-Ländern die Aufenthaltserlaubnis an ein Arbeitsverhältnis koppelten, spiegelt dieser Wert allerdings nicht das gesamte Ausmaß materieller Bedürftigkeit.

³⁰ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Lebenslagen/Materialband*, 2001, S. 269 f.; Hauser, Bild, in: *APuZ*, B 31/32 (1995), S. 3-13; hier: S. 9.

³¹ Richard Hauser/Irene Becker, Wird unsere Einkommensverteilung immer ungleicher? Einige Forschungsergebnisse, in: Diether Döring (Hg.), *Sozialstaat in der Globalisierung*, Frankfurt a. M. 1999, S. 89-116; hier: S. 111; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Lebenslagen/Materialband*, 2001, S. 43 u. 47.

³² Jochen Clasen, Unemployment Insurance in Two Countries: a Comparative Analysis of Great Britain and West Germany in the 1980s, in: *Journal of European Social Policy* 2 (1992), S. 279-300; Winfried Süß, Massenarbeitslosigkeit, Armut und die Krise der sozialen Sicherung. Großbritan-

3 Armutpolitische Debatten

Richtet man den Blick auf die Formen der Wahrnehmung von Armut in der bundesdeutschen Öffentlichkeit, in Wissenschaft und Politik, fällt der geringe Stellenwert dieses Themas in der zeithistorischen und sozialwissenschaftlichen Forschung der alten Bundesrepublik ins Auge. Während die Integration der Gesellschaft durch Sozialpolitik nicht zuletzt aufgrund der Arbeiten von Gerhard A. Ritter zu den gut etablierten zeithistorischen Forschungsfeldern zählt³³, nehmen die Themen Armut und soziale Ungleichheit in der bundesdeutschen Zeitgeschichte bis heute eine vergleichsweise marginale Stellung ein.³⁴ Hans Ulrich Wehler hat versucht, dieses klassische Thema der Sozialgeschichte des 19. Jahrhunderts in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts zu importieren, aber sein Plädoyer für eine Geschichte sozialer Ungleichheit verweist derzeit noch mehr auf die Leerstelle, als dass es sie füllen kann.³⁵

Auch in der soziologischen Forschung »ist das Armutsthema lange marginalisiert gewesen.«³⁶ Sieht man von wenigen Arbeiten wie denen von Karl Martin Bolte ab³⁷, wurde das Thema in sozialwissenschaftlichen Arbeiten der 1950er-, 1960er- und 1970er-Jahre empirisch und theoretisch nur selten aufgegriffen, wodurch »die Gesamtbetrachtung von Gesellschaft vereinseitigt und das Spektrum sozialer Ungleichheit künstlich verkürzt wurde.«³⁸ Arme, das waren die gesellschaftlich wenig integrierten Sonderfälle, Betroffene besonders benachteiligter Lebenslagen und von der Norm abweichender Biografien – die Unsichtbaren der westdeutschen Wohlstandsgesellschaft, deren Erforschung in den 1970er-Jahren im Kontext pädagogisierter

nien und die Bundesrepublik im Vergleich, in: Thomas Raithel/Thomas Schlemmer (Hg.), *Die Krise der Arbeitsgesellschaft 1973–1989. Die Bundesrepublik Deutschland im europäischen Kontext*, München 2009, S. 55–66; hier: S. 63–66.

- 33 Vgl. Gerhard A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München 1989.
- 34 Vgl. Axel Schildt, *Die Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland bis 1989/90*, München 2007, S. 98; als Problemskizze: Paul Nolte, *Zivilgesellschaft und soziale Ungleichheit. Überlegungen zur deutschen Gesellschaftsgeschichte*, in: ders., *Generation Reform. Jenseits der blockierten Republik*, München 2004, S. 85–109; für die unmittelbare Nachkriegszeit: Hans Günter Hockerts, *Integration der Gesellschaft: Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 32 (1986), S. 25–41; die bisher beste Behandlung dieser Thematik findet sich bei Wilfried Rudloff, *Im Schatten des Wirtschaftswunders: Soziale Probleme, Randgruppen und Subkulturen 1949 bis 1973*, in: Thomas Schlemmer/Hans Woller (Hg.), *Bayern im Bund, Bd. 2: Gesellschaft im Wandel 1949–1973*, München 2002, S. 347–467.
- 35 Hans-Ulrich Wehler, *Eine lebhaftige Kampfsituation. Ein Gespräch mit Manfred Hettling und Cornelius Torp*, München 2006, S. 121 f.; Hans-Ulrich Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 5: Bundesrepublik und DDR 1949–1990*, München 2008, S. 108–206.
- 36 Leisering, *Verdrängung*, in: *SW* 44 (1993), S. 486–511; hier: S. 486.
- 37 Karl Martin Bolte/Dieter Kappe/Friedhelm Neidhardt, *Soziale Ungleichheit*, Opladen 1974 [zuerst 1966 unter dem Titel »Soziale Schichtung« erschienen].
- 38 Leibfried/Vogel, *Ende*, in: dies. (Hg.) 1992, S. 9–33; hier: S. 11.

»Randlagen« eine gewisse Konjunktur hatte.³⁹ Zwar entwickelte sich seit Mitte der 1970er-Jahre ein zunehmendes sozialwissenschaftliches Interesse für die Wirkungen von Sozialpolitik.⁴⁰ In der Sozialindikatoren-Debatte und der Diskussion über die Transferenquote spielte die Armutsthematik indes nur eine randständige Rolle. Wissenschaftsimmanent lässt sich die von anderen Ländern signifikant abweichende Randstellung der Armutsthematik in den Sozialwissenschaften mit der Dominanz von soziologischen Schichtungsmodellen, die gesellschaftliche Mittellagen betonen, der Konzentration des Forschungsinteresses auf den ökonomisch aktiven Bevölkerungsteil und einer Kultur der sozialpolitischen Problembearbeitung, die primär auf administratives Wissen setzte und wenig Ansatzpunkte für einen Austausch von Wissenschaft und politischer Praxis bot, erklären.⁴¹

Erst in den 1980er-Jahren wurde die Armutsthematik wieder in stärkerem Umfang »politik- und wissenschaftsfähig«.⁴² Dies hatte mehrere Gründe: Zum einen hoben die politischen Deutungskämpfe um eine »Neue Armut« im Zeichen der Massenarbeitslosigkeit und die kontrovers bewerteten Folgen des sozialpolitischen Sparurses nach dem Regierungswechsel 1982 das Thema dauerhaft über die öffentliche Aufmerksamkeitsschwelle und erzeugten eine langfristige steigende Nachfrage nach gesichertem Wissen. Stärker zu gewichten sind allerdings Prozesse des transnationalen Ideenaustauschs und der Problemdefinition durch supranationale Organisationen. Solche Zusammenhänge sind ebenso im europäischen wie im transatlantischen Raum evident. Die erste Forschergruppe an einer bundesdeutschen Universität, die sich langfristig mit der Armutsthematik beschäftigte, wurde an der Universität Frankfurt am Main von der Europäischen Gemeinschaft finanziert, die die Armutsbekämpfung seit Mitte der 1970er-Jahre als Gegenstand europäischer Sozialpolitik entdeckt hatte und seitdem immer wieder Programme zur Wissenschaftsförderung und supranationalen Politikkoordinierung auflegte.⁴³ Auch ein entscheidender wissenschaftlicher Impuls verdankt sich solchen Transferprozessen. Die an der Univer-

39 Vgl. z. B. Gerd Iben/Gisela Anders, *Randgruppen der Gesellschaft. Untersuchungen über Sozialstatus und Erziehungsverhalten obdachloser Familien*, München 1971; Spiegel-Redaktion (Hg.), *Unterprivilegiert. Eine Studie über sozial benachteiligte Gruppen in der Bundesrepublik Deutschland*, Neuwied 1973.

40 Hans-Jürgen Krupp/Wolfgang Zapf (Hg.), *Sozialpolitik und Sozialberichterstattung*, Frankfurt a. M. u. a. 1977.

41 Leibfried/Vogel, Ende, in: dies. (Hg.) 1992, S. 9-33; hier: S. 14 f. u. 28.

42 Hans-Jürgen Andreß/Martin Kronauer, *Arm – Reich*, in: Stephan Lessenich/Frank Nullmeier (Hg.), *Deutschland – eine gespaltene Gesellschaft*, Frankfurt a. M. 2006, S. 28-52; hier: S. 34.

43 Vgl. z. B. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Vorstellungen und Einstellungen zur Armut in Europa. Bericht über eine Meinungsumfrage, die in den Ländern der Europäischen Gemeinschaften im Rahmen der Modellvorhaben zur Bekämpfung der Armut durchgeführt wurde*, Brüssel 1977. Der deutsche Teil des Kommissionsberichts zum ersten Armutsprogramm der Europäischen Gemeinschaften ist veröffentlicht als: Richard Hauser/Helga Cremer-Schäfer/Udo Nouvertné (Hg.), *Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a. M. 1981.

sität Bremen angesiedelte Forschergruppe um Stephan Leibfried und Lutz Leisering hat mithilfe von Forschungskonzepten der US-amerikanischen sozialwissenschaftlichen Lebenslaufforschung das Bild der bundesdeutschen Armutsverhältnisse präzisiert und nachgewiesen, dass Armut im Zeitverlauf erheblich dynamischer, individualisierter und ihrer Reichweite entgrenzter war, als dies bislang vorherrschende Querschnittsanalysen unterstellt hatten.⁴⁴

Armut war in der Bundesrepublik nicht nur lange Zeit ein Randthema in der Wissenschaft, sondern auch kaum politisierbar, ganz anders etwa als in Großbritannien, wo die Armutsfrage immer im Kern der Sozialstaatsdebatten stand und wo 1970 der Slogan »the poor are getting poorer under Labour«⁴⁵ mit zum Wahlerfolg der Tories beigetragen hatte.

Wie man diese Distanz zum politischen Prozess erklären kann, ist eine offene Forschungsfrage. Ansetzen könnte eine Erklärung an den auf Inklusion angelegten Sozialbeziehungen der Bonner Republik und dem hohen Stellenwert, der der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Gesellschafts- und Sozialpolitik der Bundesrepublik zukam. Die auf Integration und sozialen Ausgleich angelegten Arbeitsbeziehungen mit politisch einflussreichen Branchengewerkschaften wirkten der Polarisierungswirkung marktverursachter Einkommensungleichheit entgegen, weil diese innerhalb des Systems sozialpartnerschaftlicher Interessenvermittlung bearbeitet wurde. Eine mittelschichtorientierte Sozialpolitik, die auf weite Teile der Gesellschaft ausstrahlte, und die Kompensation von regionalen Wohlfahrtsdifferenzen im Rahmen des föderalen Finanzausgleichs konnten unter Prosperitätsbedingungen vorhandene Ungleichheitsstrukturen deutlich reduzieren, sodass die verbleibende Armut in sehr unterschiedliche Lebenslagen zerfiel, die außer ihrem Abstand zum Arbeitsmarkt wenig miteinander gemeinsam hatten und daher politisch nur eingeschränkt organisationsfähig waren.⁴⁶ Dem entsprachen Gesellschaftskonzeptionen, die soziale Unterschiede eher überdeckten als sie in den Mittelpunkt zu stellen. Weder die sozialkonservative Variante der »nivellierten Mittelstandsgesellschaft« Helmut Schelskys noch ihr sozialdemokratisches Pendant der »Arbeitnehmergesellschaft« boten Anknüpfungspunkte dafür, vor allem, wenn sich soziale Ungleichheit nicht aus der Positionierung am Arbeitsmarkt ableiten ließ.⁴⁷

⁴⁴ Stephan Leibfried u. a., *Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat*, Frankfurt a. M. 1995.

⁴⁵ Howard Glennerster, *British Social Policy. 1945 to the Present*, 3. Aufl., Malden/Mass. 2007, S. 119.

⁴⁶ Leibfried/Vogel, Ende, in: dies. (Hg.) 1992, S. 9-33; hier: S. 12.

⁴⁷ Zu Schelsky vgl. Paul Nolte, *Die Ordnung der deutschen Gesellschaft. Selbstentwurf und Selbstbeschreibung im 20. Jahrhundert*, München 2000, S. 318-351; zur Arbeitnehmergesellschaft: Winfried Süß, *Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder in der Reformära*, in: Hans Günter Hockerts (Hg.), *Bundesrepublik Deutschland 1966–1974. Eine Zeit des vielfältigen Aufbruchs* [= Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 5, hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv], Baden-Baden 2006, S. 157-221; hier: S. 206 f.

Ein weiterer Erklärungsansatz besteht in der spezifischen Struktur der Interessenvertretung von Armen in der Bundesrepublik. Sie fand bis in die 1980er-Jahre weniger durch die beiden großen Sozialstaatsparteien statt – diese sahen sich vorrangig als Repräsentanten aktiver und aus dem Erwerbsleben ausgeschiedener Arbeitnehmer –, sondern vor allem als advokatorische Interessenvertretung durch kommunale Sozialexperten, die mehrere Rollen vereinigten: die des administrativen Praktikers, des wissenschaftlichen Experten für das Armutproblem, des Interessenvertreters von Sozialstaatsklienten und des Sachwalters der Sozialhilfeträger. Es gibt einige Anzeichen dafür, dass diese Kumulation sehr unterschiedlicher, teilweise sogar gegenläufiger Funktionserwartungen depolitisiert auf die Armutsthematik wirkte. Die sozialhistorisch höchst bedeutsame Frage nach dem gesellschaftlich tolerierten Ausmaß materieller Ungleichheit war lange Zeit administrativen Expertendiskursen überlassen, deren scheinbar entpolitisierte Meinungsbildung von den Interessen der Sozialhilfeträger geprägt und mit fragwürdigen Normalitätsvorstellungen aufgeladen war. Solche Normalitätsvorstellungen waren stark von den finanziellen Interessen der Sozialhilfeträger geprägt, die in den 1980er-Jahren die Anpassung der Sozialhilfesätze an die Preisentwicklung nachhaltig verzögerten.⁴⁸ Sie betrafen aber auch Normfragen der Lebensführung, wie die Konstruktion des Warenkorb zeigt, der das Existenzminimum im Verhältnis zum typischen Lebensstandard und den Konsumgewohnheiten der Bevölkerung definierte. Noch Ende der 1960er-Jahre enthielt der Warenkorb für Männer einen Posten für Zigaretten, nicht aber der für Frauen.

Vor der Öffnung des armutspolitischen Feldes konnten die Interessen Armer in der Bundesrepublik oftmals nur am Rand, teilweise auch nur gegen die etablierten Vertretungsstrukturen in Parteien und Verbänden artikuliert werden. Diese Öffnung, die zugleich eine Repolitisierung einleitete, zeichnete sich seit der Mitte der 1970er-Jahre ab. Neben armutsbedrohten Kommunen, die sich mit der Darstellung der lokalen Verhältnisse gegen die Kommunalisierung sozialer Risiken durch den Sparkurs der Bundesregierung zur Wehr setzen und auf einen sozialpolitischen Handlungsbedarf aufmerksam machen wollten, kam hierbei den Kirchen eine wichtige Rolle zu.⁴⁹ So gaben deren Sozialverbände Armutssurveys in Auftrag, die erstmals verlässliche Daten zu Ausmaß und Struktur der Armutsverhältnisse in der Bundesrepublik bereitstellten. Ebenfalls eine wichtige Rolle spielten hier die Grünen, die sich mit zahlreichen

⁴⁸ Mathias Willing, Sozialhilfe, in: Manfred G. Schmidt (Hg.), Bundesrepublik Deutschland 1982–1989. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform [= Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 7, hg. v. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und Bundesarchiv] Baden-Baden 2005, S. 479–516; hier: S. 493–501.

⁴⁹ Vgl. Peter Frings/Franz Schwarte/Ulrich Thien, Arme haben keine Lobby. Caritas-Report zur Armut, Freiburg i. Br. 1987; Stadt München/Sozialreferat, Neue Armut in München: Ursachen, Strukturen, Entwicklungstendenzen, sozialpolitische Konsequenzen, München 1987; Achim Trube (Hg.), Arbeitslosigkeit und Neue Armut in Düsseldorf: Ein Bericht über Ursachen, Ausmaß und Folgen des sozialen Elends sowie Vorschläge für Gegenmaßnahmen, Bochum 1986.

parlamentarischen Initiativen als Anwälte von Armen profilierten und für die Ablösung der sozialen Sicherheit von der Erwerbsarbeit eintraten.⁵⁰

Eine wichtige Wegmarke der Repolitisierung und diskursiven Öffnung des armuts-politischen Feldes stellt die 1975 vom damaligen rheinland-pfälzischen Sozialminister Heiner Geißler initiierte Debatte um die »*Neue Soziale Frage*«⁵¹ dar. Mit dieser Debatte versuchte der spätere CDU-Generalsekretär, der christdemokratischen Sozialpolitik ein modernes Gesicht zu geben und führte gleichzeitig einen Frontalangriff gegen den sozialdemokratisch geprägten Arbeitnehmersozialstaat, um die Initiative für die christdemokratischen Oppositionsparteien zurückzuerlangen.⁵² Geißlers Streitschrift griff gängige Topoi liberal-konservativer Wohlfahrtsstaatskritik auf, etwa hohe Verwaltungskosten und unkontrollierte Kostensteigerungen im Gesundheitswesen. Zugleich wies sie enge Bezüge zur damals intensiv geführten Unregierbarkeitsdebatte auf, denn sie ließ sich als Fundamentalkritik an einem gewerkschaftlich dominierten Wohlfahrtsstaat verstehen, in dem Interessen, die nicht in einer der Tarifparteien organisiert waren, keine Stimme hatten.⁵³

Dazu führte Geißler öffentlichkeitswirksam die These ins Feld, trotz Sozialstaats-expansion und Kostenexplosion gebe es in der Bundesrepublik rund sechs Millionen Arme.⁵⁴ Zwar musste er sich vorhalten lassen, dass die seiner Behauptung zugrunde liegenden Berechnungsmethoden fragwürdig seien.⁵⁵ Sein provozierender Hinweis auf die Brüchigkeit der westdeutschen Wohlstandserfahrung enthielt jedoch einiges Irritationspotenzial.

Verstörend wirkte Geißlers Streitschrift nicht zuletzt deswegen, weil sie ihr Argument mit Denkfiguren anreicherte, die sonst eher im Spektrum der Neuen Sozialen Bewegungen beheimatet waren. Indem er die »alte«, auf Arbeitnehmer bezogene soziale Frage kurzerhand für gelöst erklärte und ihr eine »Neue Soziale Frage« der nicht in den Arbeitsmarkt Integrierten gegenüberstellte, verband Geißler den Angriff auf den sozialdemokratischen Arbeitnehmersozialstaat und seine impliziten Privilegierungen mit einer hellsichtigen Diagnose der Veränderungen im gesellschaftlichen Bedingungsgefüge von Sozialpolitik, die auch der feministischen Sozialstaatskritik nicht fremd war. Als Zielgruppe hatte er vor allem Alte, Frauen und Kinder in einkommensschwachen Familien im Blick. Das war an sich nicht neu, handelte es sich hier doch um

50 Willing, Sozialhilfe, in: Schmidt (Hg.) 2005, S. 479-516; hier: S. 488.

51 Heiner Geißler, Die Neue Soziale Frage: Analysen und Dokumente, Freiburg i. Br. 1976.

52 Vgl. Frank Bösch, Krise als Chance. Die Neuformierung der Christdemokraten in den siebziger Jahren, in: Konrad H. Jarausch (Hg.), Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte, Göttingen 2008, S. 296-309.

53 Jens Hacke, Der Staat in Gefahr. Die Bundesrepublik der 1970er Jahre zwischen Legitimationskrise und Unregierbarkeit, in: Dominik Geppert/Jens Hacke (Hg.), Streit um den Staat – intellektuelle Debatten in der Bundesrepublik 1960–1980, Göttingen 2008, S. 188-206.

54 Geißler, Neue Soziale Frage, 1976, S. 26.

55 Christmann, Aktenvermerk für die Staatssekretäre des BMA, betr. Neue Soziale Frage, 5.12.1975, Bundesarchiv Koblenz (BAK), B 136/14954.

besonders verwundbare Gruppen, die zu den klassischen Adressaten sozialpolitischer Intervention gehörten. Neu war indes die Stoßrichtung gegen eine primär auf die Erwerbsarbeit bezogene Sozialpolitik und die Gegenwartsaufgabe, die Geißler mit der Hinwendung zu seinen Zielgruppen verband. Konkret ging es ihm um die Frage, wie soziale Sicherung im Zeichen zunehmender Alterung der Bevölkerung, veränderter Haushaltsstrukturen und sich wandelnder Geschlechterrollen zu organisieren sei. Eine christdemokratische Antwort auf die »oft unerträgliche Doppelbelastung«⁵⁶ von Frauen durch Familie und Beruf konnte für ihn nur in mehr Subsidiarität, der sozialrechtlichen Anerkennung von Familienarbeit und einer Stärkung der Familien durch materielle Hilfen und soziale Dienste bestehen. Dahinter stand allerdings noch eine viel grundsätzlichere Überlegung: In einer Welt, die zunehmend weniger durch das industrielle System geprägt war, schien den Protagonisten der »Neuen Sozialen Frage« ein »obrigkeitsstaatliche[s] Verständnis der Sozialpolitik«⁵⁷ überholt, das soziale Probleme primär von ihrer finanziellen Lösungsmöglichkeit her definierte und in dem allein der Staat für die Erfüllung sozialer Bedürfnisse zuständig war. Daher setzten sie auf eine Abkehr »von der Fixierung auf den ›durchschnittlichen‹ Sozialleistungsempfänger und seine materielle Sicherung und empfahlen eine Hinwendung zu einer stärker am Individuum orientierten Dienstleistungsstrategie, die kontraktualistisch begründet wurde, subsidiär zu organisieren war und in deren Rahmen soziale Sicherheit als gemeinsame Leistung aller Beteiligten erbracht werden sollte. Insofern war die Debatte um die »Neue Soziale Frage« auch ein Versuch der diskursiven Verarbeitung soziostruktureller Wandlungsprozesse im Zusammenhang mit veränderten Familienformen und der demografischen Alterung, der auf eine Neuverständigung über das Verhältnis von Staat, Familien und einzelnen Bürgern abzielte.

Der in der Debatte um die »Neue Soziale Frage« entlang der Konfliktlinien Alter und Geschlecht gespannte Bogen reicht bis hin zu den Diskussionen über die finanzielle Absicherung des Pflegerisikos in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre. Sie war wiederum eng verknüpft mit den Debatten um den vermeintlichen Sozialhilfemissbrauch durch Asylbewerber, denn die Kosten für beide Gruppen mussten aus dem Sozialhilfeeat der Kommunen bestritten werden. Vor dem Hintergrund enger fiskalpolitischer Spielräume kam es hier zu einer Aufspaltung der Armutsfrage in ein legitimes Verarmungsrisiko, das durch die teilweise Übernahme der Pflegekosten durch die gesetzliche Krankenversicherung (1989) und die Einführung der Pflegeversicherung (1995) aus dem Bereich der Sozialhilfe ausgegliedert und innerhalb des dominanten sozialstaatlichen Entwicklungspfades reguliert wurde, und einen zunehmend delegitmierten ethnisch markierten Teil der Armutsbevölkerung, der sich mit Schikanen der

56 Geißler, *Neue Soziale Frage*, 1976, S. 24.

57 Warnfried Dettling, *Die Neue Soziale Frage als Analyse verdeckter Defizite in der Gesellschaft. Thesen für das Sozialethische Kolloquium des Studienkreises Kirche/Wirtschaft Nordrhein-Westfalens in Walberberg*, 5.5.1977, ACDP, VII-001/1143. Die folgenden Zitate ebd.

kommunalen Sozialbürokratie konfrontiert sah und dessen Sozialhilfeansprüche Anfang der 1980er-Jahre immer mehr reduziert und auf Sachleistungen umgestellt wurden.⁵⁸

Dies führt zur Frage nach dem politischen Stellenwert und der gesellschaftlichen Verankerung sozialer Teilhaberechte. In den 1980er-Jahren wurde Armut trotz des vergleichsweise hohen Niveaus der sozialen Sicherung vor allem als deklassierende »*Neue Armut*« im Rahmen einer prognostizierten »*Zweidrittel-Gesellschaft*« thematisiert.⁵⁹ Solche Schlagwörter machten Armut wieder zum Bestandteil der gesellschaftlichen Selbstbeschreibung, indem sie die Folgen fiskalpolitisch induzierter Sozialleistungskürzungen im Kontext anhaltender Massenarbeitslosigkeit thematisierten. Geführt wurde die Debatte um die »*Neue Armut*« als doppelte Exklusionsdebatte: zum einen im Hinblick auf die Ausgrenzung Arbeitsloser aus der Sozialversicherung, zum anderen mit Blick auf die geminderten Teilhabemöglichkeiten von Sozialhilfeempfängern am gesellschaftlichen Leben. Für die Sozialdemokratie und die Gewerkschaften hatte die Debatte um die »*Neue Armut*« eine ähnliche Funktion wie Geißlers provozierende Thesen zur »*Neuen Sozialen Frage*« wenige Jahre zuvor für die Union. Es ging dabei auch darum, sich in der unbequemen Oppositionsrolle zurechtzufinden und die sozialpolitische Kampagnefähigkeit zurückzuerlangen. Dennoch überrascht die Verbissenheit, mit der diese Auseinandersetzung geführt wurde: Die DGB-Spitze bemühte fragwürdige historische Vergleiche zum Sozialabbau in der Endphase der Weimarer Republik, die vom christdemokratischen Bundesarbeitsministerium (an dessen Spitze mit Norbert Blüm ein überzeugter Gewerkschafter stand) als »einseitige, tendenziöse Behauptungen, die agitatorische Absichten verfolgen«⁶⁰, zurückgewiesen wurden. Die scharfe Tonlage auf beiden Seiten verweist auf einen Wandel im Zukunftshorizont, der in sozialpolitischer Hinsicht das Ende des »kurze[n] Traum[s] immerwährender Prosperität«⁶¹ markierte. Auch wenn die »*Neue Soziale Frage*« bereits im Zeichen der Kostendämpfung diskutiert worden war, ging es dabei um einen anderen, besseren So-

58 Willing, Sozialhilfe, in: Schmidt (Hg.) 2005, S. 511 f. So kürzte ein baden-württembergisches Landratsamt den Auszahlungsbetrag an Asylbewerber, weil diese ohne ausreichende Deutschkenntnisse keinen Bedarf an Presseerzeugnissen hätten und ihnen aufgrund der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen geringere Fahrtkosten entstünden. In Nordrhein-Westfalen verweigerten mehrere kommunale Sozialämter nicht christlichen Antragstellern die Zahlung von Weihnachtsbeihilfen. Heike Ströle, Sie brauchen keine Zeitung. Weniger Geld für Asylbewerber, in: *Die Zeit*, 23.6.1989; Rundschreiben des Büros des Ausländerbeauftragten der Bundesregierung Bernhard Schmidt, 17.12.1985, Archiv der sozialen Demokratie, Pressedokumentation Sozialhilfe/1985.

59 Wilhelm Adamy/Johannes Steffen, Sozialer Abstieg durch Arbeitslosigkeit – Vom Arbeitnehmer zum Sozialhilfeempfänger, in: *Die neue Gesellschaft* 31 (1984), S. 151-156; Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Ausgrenzung in die Neue Armut: Forum der SPD am 5.12.84, Bonn 1985; Peter Glotz, Die Arbeit der Zuspitzung. Über die Organisation einer regierungsfähigen Linken, Berlin 1984, S. 168.

60 DGB: Wir nähern uns den Verhältnissen von Weimar, in: *Die Welt*, 30.11.1983; »Einseitige, tendenziöse Behauptungen, die agitatorische Absichten verfolgen«, in: *Handelsblatt*, 27.12.1984.

61 Burkart Lutz, *Der kurze Traum immerwährender Prosperität*, 2. Aufl., Frankfurt a. M. 1989.

zialstaat. In der Diskussion um die »Neue Armut« stand hingegen der Bestand des Erreichten zur Disposition. Verhandelt wurde hier, wie sich eine durch die jahrzehntelange Erfahrung vermehrten Wohlstands geprägte Gesellschaft zu den tief greifend veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen verhielt und welchen Geltungsanspruch die in der bundesdeutschen Gesellschaft vorherrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen unter diesen Umständen haben konnten. Der soziale Friede im »Modell Deutschland« gründete darauf, dass der hohe Sozialschutz unantastbar war. Die Verweisung von Langzeitarbeitslosen in die Sozialhilfe schränkte jedoch das Prinzip der Lebensstandardsicherung ein. Damit stand – so jedenfalls die Kritiker der Bundesregierung – erstmals ein konstitutives Element der sozialpolitischen Nachkriegsordnung zur Disposition.⁶²

Dass in diese Debatte ein diffuses Unsicherheitsempfinden, die Erosion sozialer Homogenität und Verlustängste mehr noch als konkrete Abstiegs Erfahrungen hinein spielten, zeigt die hohe Sensibilität der Bevölkerung für die Problematik der sozialen Ungleichheit in Meinungsumfragen deutlich. Während der Anteil der Personen, die sich selbst der Unterschicht zurechneten, zwischen 1976 und 1986 leicht rückläufig war, stieg gleichzeitig die Wahrnehmungssensibilität gegenüber dem Phänomen der Armut. Meinungsumfragen zeigen zudem eine deutlich zunehmende – signifikant über Vergleichszahlen aus den USA und Großbritannien liegende – Wertschätzung sozialer Gerechtigkeit.⁶³ Die seit der Rentenreform von 1957 institutionalisierte Verknüpfung von Demokratie, Wohlstandserfahrung und sozialer Sicherheit hat offensichtlich innerhalb von nur einer Generation tiefe mentale Prägungen hinterlassen, die den sozialpolitischen Handlungsrahmen entscheidend mitbestimmen.⁶⁴ Insofern ist es bezeichnend, dass zwei zentrale Sozialstaatsdebatten der Bundesrepublik in den Jahren »nach dem Boom« um das Armutsthema kreisten.⁶⁵

62 Das traditionelle System der Sozialpolitik in Frage gestellt, in: Frankfurter Rundschau, 7.8.1984.

63 Wolfgang Glatzer u. a., *Recent Social Trends in West Germany 1960–1990*, Frankfurt a. M. 1992, S. 65, 68 u. 515; Edeltraud Roller, *Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1992, S. 125 u. 173–176.

64 Zur sozialen Sicherheit als Leitbegriff einer Geschichte der Bundesrepublik vgl. Winfried Süß, *Die sozialdemokratische Sehnsucht nach Sicherheit. Ernst Schellenberg und die Sozialpolitik der Bonner Republik*, in: Theresia Bauer u. a. (Hg.), *Gesichter der Zeitgeschichte. Deutsche Lebensläufe im 20. Jahrhundert*, München 2009, S. 309–328.

65 Zu den Forschungsperspektiven der derzeit intensiv diskutierten Zeitgeschichte nach dem Boom vgl. Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael, *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen 2008.

4 Soziale Ungleichheit und zeithistorische Gesellschaftsanalyse

Im Spiegel der Armutsentwicklung gewinnt das *letzte Drittel des 20. Jahrhunderts als Umbruchphase moderner Industriegesellschaften und ihrer wohlfahrtsstaatlichen Arrangements* Profil. Bisher ist die Geschichte europäischer Wohlfahrtsstaaten vornehmlich als erfolgreiche Abarbeitung alter Problemlagen erzählt worden, manchmal etwas zu sehr im olympischen Modus des »schneller, höher, weiter«. An deren Stelle kann sicher keine neue Defizitgeschichte treten, bei der krächzende Historiker-Möwen das bejahrte, aber immer noch seegängige Dickschiff des westdeutschen Wohlfahrtsstaats durch schwere Wetter begleiten. Eine übergreifende Bilanz der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung hat aber nicht nur nach der Entstehung, Bewährung und Stabilisierung ihrer institutionellen Arrangements zu fragen, sondern auch nach dem Altern dieser Arrangements, ihrer problemerzeugenden Dimension, ihrer Herausforderung durch veränderte Konstellationen und ihren Schwierigkeiten bei der Anpassung daran.⁶⁶ Eine gesellschafts- und kulturgeschichtliche Forschungsperspektive, die nach den sozialen Folgen solcher Prozesse und ihrer mentalen Verarbeitung fragt, schärft unseren Blick für die »zeitbedingten und also vergänglichen Eigentümlichkeiten der alten Bundesrepublik«⁶⁷ in den Prosperitätsjahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg.

Vor allem aber zeigt der Blick auf die Geschichte der Armut, dass es fruchtbar sein kann, die politisch zentrierte Geschichte des modernen Wohlfahrtsstaats stärker mit sozialhistorischen Fragen zu verbinden und damit *soziale Ungleichheit als Leitkategorie zeithistorischer Gesellschaftsanalyse* zu profilieren. Dieser Ansatz leistet einen Beitrag zum Verständnis des Wohlfahrtsstaats als einem zentralen Strukturelement moderner Gesellschaften und nimmt Veränderungen in der sozialen Stratifizierung von ihren besonders dynamischen Randzonen her in den Blick. Es ist also lohnend, gerade auch wohlfahrtsstaatlich formierte Gesellschaften aus der Perspektive der Armut zu betrachten.

⁶⁶ Für das Konzept einer Zeitgeschichte als Geschichte gegenwärtiger Problemlagen vgl. Hans Günter Hockerts, Einführung, in: ders. (Hg.), *Koordinaten deutscher Geschichte in der Epoche des Ost-West-Konflikts*, München 2004, S. VII-XV; zum Altern wohlfahrtsstaatlicher Arrangements vgl. Paul Pierson, *Post-industrial Pressures on the Mature Welfare States*, in: ders. (Hg.), *The New Politics of the Welfare State*, Baltimore 1995, S. 80-104.

⁶⁷ Klaus Naumann, *Reden wir endlich vom Ende! Das Ancien Regime der Zeitgeschichte bleibt von der Gegenwart ungerührt. Sie kennt nur den Erfolg der Bundesrepublik*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.8.2001.