

Winfried Süß

Massenarbeitslosigkeit, Armut und die Krise der sozialen Sicherung seit den 1970er Jahren

Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich

1. Zurückgedrängte Armut

Vor dem Hintergrund eines fulminanten Wirtschaftsbooms konnte der amerikanische Ökonom John Kenneth Galbraith in seinem vielgelesenen Buch „Gesellschaft im Überfluß“ bereits Ende der 1950er Jahre die westlichen Wohlfahrtsstaaten sowohl von den Planwirtschafts-Diktaturen in Osteuropa als auch von den noch nicht entwickelten Ländern der südlichen Hemisphäre abgrenzen. Der Autor formulierte die zukunftsweisende Erwartung, der „Mensch des Westens“ sei endlich der „Armut entronnen, die so lange sein unausweichliches Los war“¹. Das Zusammenspiel industrieller Produktivitätssteigerungen, staatlicher Konjunkturpolitik und sozialpolitischer Reformen, so seine von Zeitgenossen weithin geteilte Annahme, habe massenhafte Armut als handlungsrelevante Sozialfigur überwunden und in abgrenzbare Problemregionen oder gesellschaftliche Randlagen abgedrängt. Diese Deutung hatte einiges für sich, wie die Veränderung eines Schlüsselindikators zeigt: 1950 erhielten noch rund 1,3 Millionen Bundesbürger regelmäßige Leistungen der Sozialhilfe zum Lebensunterhalt. Zehn Jahre später hatte sich diese Zahl nahezu halbiert: nur mehr etwa 700.000 Menschen fanden im untersten Sicherungsnetz des Sozialstaats Zuflucht. In Großbritannien blieb der entsprechende Wert zwar höher (1961 rund 1,9 Millionen), aber auch hier lebten deutlich weniger Menschen unterhalb der Armutsschwelle als vor den Reformen der 1940er Jahre².

¹ John Kenneth Galbraith, *Gesellschaft im Überfluß*, München/Zürich 1959, S. 15.

² Vgl. *Statistische Jahrbücher der Bundesrepublik Deutschland 1952 und 1962*, S. 355 und S. 433 (ohne West-Berlin); *Annual Abstract of Statistics 107* (1970), S. 57.

Hierzu hatte nicht nur die Steigerung des Wohlstands entscheidend beigetragen, sondern auch eine Politik, die „Not unter allen Umständen überflüssig“ machen wollte³. Die Expansion des Sozialstaats nahm dem Arbeitsverhältnis einen Teil seines Marktcharakters, indem sie den sozialen Status von Beschäftigten sicherte und ihn dadurch aufwertete⁴. Dies beendete die „grundlegende Verwundbarkeit der Unterschichten“ und verwandelte ihre latente Prekariät allmählich in ein „Dispositiv der Integration“, das die Grundspannung zwischen Kapital und Arbeit deutlich verminderte⁵. In diesem Dispositiv waren Erwerbsarbeit und soziale Sicherung eng aufeinander bezogen und mehrfach ineinander verschränkt. So wurden Ungleichheiten des Arbeitsmarkts zwar abgemildert, aber auch bis zu einem gewissen Grad in die Sicherungssysteme zurückgespiegelt. Der Finanzierungsmodus sozialpolitischer Reformen bildete eine weitere Klammer, denn der wohlfahrtsstaatliche Expansionsschub wurde überwiegend durch Beiträge aus dem Arbeitseinkommen gespeist und war nur bei anhaltender Vollbeschäftigung und stabilem Wirtschaftswachstum langfristig bezahlbar⁶.

Die Folgen dieser Verknüpfung zeigten sich seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre immer deutlicher, als die sozialen Verhältnisse zunehmend durch Arbeitslosigkeit, Überlastung der sozialen Sicherungssysteme und materielle Ungleichheit geprägt wurden. In der Bundesrepublik stieg die Arbeitslosenquote zwischen 1973 und 1983 von 0,8 auf 6,9 Prozent und in Großbritannien von 2,2 auf 10,8 Prozent. Gleichzeitig verdreifachte sich der Anteil derer, die regelmäßig auf Sozialhilfe angewiesen waren, in der Bundesrepublik von etwa 1,2 auf 3,5 Prozent der Bevölkerung; in Groß-

³ Der Beveridgeplan. Sozialversicherungen und verwandte Leistungen. Bericht von Sir William Beveridge. Dem britischen Parlament überreicht im November 1942, Zürich 1943, § 17, S. 15.

⁴ 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 (Hrsg.), Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin 2004, S. 51–73.

⁵ Berthold Vogel, Sicher – Prekär, in: Stephan Lessenich/Frank Nullmeier (Hrsg.), Deutschland – eine gespaltene Gesellschaft, Frankfurt a.M./New York 2006, S. 77.

⁶ Vgl. Winfried Süß, Der keynesianische Traum und sein langes Ende. Sozioökonomischer Wandel und Sozialpolitik in den siebziger Jahren, in: Konrad Il. Jarausch (Hrsg.), Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte, Göttingen 2008, S. 120–137.

britannien verdoppelte er sich beinahe von 7,5 auf 13 Prozent⁷. Das Anwachsen der staatlich bekämpften Armut verweist sowohl auf die zunehmende Erosion der materiellen Sicherungswirkung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen als auch auf die enge Verknüpfung von Armut und Arbeitslosigkeit in marktwirtschaftlich verfassten Gesellschaften. Nach einigen Bemerkungen zur Struktur der sozialen Sicherungssysteme in Großbritannien und der Bundesrepublik soll es genau um diesen Zusammenhang gehen.

2. *Welfare state* und Sozialstaat

Großbritannien und die Bundesrepublik definierten soziale Sicherung als essentiellen Teil der Bürgerrechte. Zudem prägte die enge Verbindung von ökonomischer Prosperität, staatlich gestützter Vollbeschäftigung und konsensualer Sozialstaatsexpansion hier wie dort das gesellschaftliche Selbstverständnis. Der Blick auf die Sozialleistungsquote macht indes auf markante Unterschiede in den beiden „Wohlfahrtskulturen“ aufmerksam⁸. In Westdeutschland trafen die Wirtschaftskrisen der 1970er und 1980er Jahre auf einen finanziell gut ausgestatteten Sozialstaat; 1975 floss ein knappes Drittel des Bruttosozialprodukts in die soziale Sicherung – deutlich mehr als in anderen EG-Ländern und auch deutlich mehr als im Vereinigten Königreich mit einer Sozialleistungsquote von etwa 20 Prozent⁹. In der Konstruktion ihrer Sicherungssysteme unterschieden sich beide Länder ebenfalls erheblich. Der deutsche Sozialversicherungsstaat ist bis heute erwerbszentriert und zielt vorrangig auf den Ersatz von Arbeitseinkommen, wobei Transferzahlungen am Erhalt individuell erworbener Wohlstandspositionen orientiert sind und hohe Lohnersatzraten aufweisen¹⁰. Dies bewirkt einen vergleichsweise starken Sozialschutz für Arbeitnehmer, provoziert aber auch die Spaltung in durch Normalarbeitsverhält-

⁷ Vgl. Statistisches Taschenbuch. Arbeits- und Sozialstatistik, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn 2007, Tabellen 8.13 und 9.14; Josephine Webb, Social Security, in: Albert H. Halsey/Josephine Webb (Hrsg.), Twentieth-Century British Social Trends, Basingstoke 2000, S. 548–583, hier S. 569.

⁸ Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Wohlfahrtskultur – Ein neues Nasobem?, in: Reinhardt Nippert (Hrsg.), Kritik und Engagement. Soziologie als Anwendungswissenschaft, München 1991, S. 19–27.

⁹ Vgl. Statistisches Taschenbuch, Tab. 9.18.

¹⁰ Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M. 2003, S. 126–204 und S. 248–308.

nisse gut gesicherte „Insider“ und „Outsider“, die aufgrund ihrer Lebenslage und diskontinuierlicher Erwerbsbiographien deutlich schlechter gestellt sind¹¹.

Durch den geringeren Beitragsbezug von Sozialleistungen und seinen Akzent auf allgemein zugänglichen sozialen Diensten und Infrastrukturen ist die Grundanlage des britischen *welfare state* deutlich egalitärer. Allerdings zielt das britische Verständnis von *social security* nicht auf Statuserhalt, sondern orientiert sich an einer Grundsicherung auf kargem Niveau. Die Einkommensersatzleistungen der Renten- und Arbeitslosenversicherung waren im Schnitt deutlich niedriger als in der Bundesrepublik. Da zudem viele der steuerfinanzierten Sozialleistungen an individuelle Bedarfsprüfungen gebunden waren, trugen gerade Langzeitarbeitslose ein erhebliches Verarmungsrisiko. Alleinstehende britische Arbeitslose erhielten in den 1980er Jahren weniger als ein Sechstel des Durchschnittseinkommens der männlichen Erwerbsbevölkerung, während deutsche Arbeitslose zwischen 68 und 56 Prozent ihres letzten Nettolohns erreichten, was etwa der Hälfte eines durchschnittlichen Arbeitnehmereinkommens entsprach¹². Die steuerfinanzierte Sozialhilfe Großbritanniens nahm daher im Gefüge der sozialen Sicherung eine ganz andere Stellung ein als in Westdeutschland. *Supplementary benefit* und *income support* fungierten hier nicht nur als unterstes Netz, sondern hatten eine unverzichtbare Ergänzungsfunktion für die vorgelagerten Sicherungssysteme; 1980 bezog beispielsweise etwa jeder zweite britische Arbeitslose Leistungen der Sozialhilfe.

3. Arbeitslosigkeit und Armut

Arbeitslosigkeit und Armut stehen im engen Bezug zur Krisenbewältigung der europäischen Wohlfahrtsstaaten seit der Mitte der 1970er Jahre. Das rückläufige Wirtschaftswachstum dünnte ihre finanzielle Basis zunehmend aus, während die sozialen Sicherungs-

¹¹ Vgl. Katrin Mohr, *Soziale Exklusion im Wohlfahrtsstaat. Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland*, Wiesbaden 2007, S. 78f.

¹² Vgl. Günther Schmid/Frank Oschmiansky, *Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung*, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 7: 1982–1989 – Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2005, S. 237–287, hier S. 263; Nicholas Barr/Fiona Coulter, *Social Security: Solution or Problem?*, in: John Hills (Hrsg.), *The State of Welfare: The Welfare State in Britain since 1974*, Oxford 1990, S. 274–337, hier S. 286 und S. 296.

systeme wegen der steigenden Arbeitslosigkeit stärker in Anspruch genommen wurden. Allein in der Dekade nach dem ersten Ölpreisschock stiegen die jährlichen Kosten für die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik von 6,8 (1973) auf 39,1 Milliarden DM (1983). In Großbritannien, das früher und härter von der Wirtschaftskrise getroffen wurde, verfünffachten sich die Aufwendungen des Fiskus für die Arbeitslosigkeit sogar von 1,4 (1973/74) auf 6,9 Milliarden Pfund (1983/84)¹³. Da sowohl die Bundesrepublik als auch Großbritannien ihre sozialen Sicherungssysteme in den Boomjahren großzügig ausgebaut hatten, ging die Schere zwischen wachsendem Finanzbedarf und sinkenden Einnahmen immer weiter auseinander. Spätestens mit der weltweiten Rezession der frühen 1980er Jahre wurde die finanzielle Konsolidierung der sozialen Sicherungssysteme daher zu einem zentralen Politikziel. Kurzfristig ging es darum, die staatlichen Zuwendungen zu reduzieren, mittelfristig sollte der Anteil der Sozialausgaben am Sozialprodukt zurückgeführt oder zumindest in seinem Wachstum begrenzt werden.

Beide Länder beschritten dabei unterschiedliche Wege. Trotz eines breiten Konsenses über den Reformbedarf, der von der Sozialbürokratie über die christlich-liberalen Parteien bis in Teile der SPD reichte, ging es in Westdeutschland weniger um einen Rückbau des Wohlfahrtsstaats als um den Erhalt von Sozialstaatlichkeit durch die behutsame „Umschichtung vom Konsum auf Investitionen“ und eine „Atempause“ sozialstaatlichen Wachstums¹⁴. Finanzielle Konsolidierung und soziale Gerechtigkeit sollten in eine neue Balance gebracht werden. In Großbritannien wurde die Schiefelage der sozialen Sicherungssysteme nicht nur als Finanzkrise, sondern als Teil einer fundamentalen Krise der Nachkriegsordnung wahrgenommen. Durch die enge Verkopplung mit den Debatten um

¹³ Vgl. Günther Schmid/Frank Oschmiansky, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung, in: Hans Günter Hockerts (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 5: 1966–1974 – Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2007, S. 333–379, hier S. 368; Schmid/Oschmiansky, Arbeitsmarktpolitik, in: Schmidt (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik, Bd. 7, S. 276; Barr/Coulter, Social Security, in: Hills (Hrsg.), State of Welfare, S. 288.

¹⁴ Zit. nach Martin H. Geyer, Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder: Der Umgang mit Sicherheit und Unsicherheit, in: ders. (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 6: 1974–1982 – Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2008, S. 111–231, hier S. 173 (Helmut Schmidt), und Manfred G. Schmidt, Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder, in: ders. (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik, Bd. 7, S. 61–154, hier S. 65 (Norbert Blüm).

die strukturellen Schwächen der britischen Industrie, die Erosion traditioneller Familienformen, Effizienzprobleme der Bürokratie und nicht zuletzt einer Krise des politischen Systems, die im *winter of discontent* 1978/79 ihren deutlichsten Ausdruck fand, stand der *welfare state* auch als Institution in Frage. In den Augen seiner Kritiker war dieser „not just politically but morally bankrupt“¹⁵.

Vor diesem Hintergrund ließe sich erwarten, dass der Effekt der Sparpolitik in der Bundesrepublik eher begrenzt, in Großbritannien dagegen durchschlagend gewesen ist, vor allem, wenn man in Rechnung stellt, dass im zentralisierten britischen Wohlfahrtsstaat Kurswechsel leichter durchzusetzen sind als in der bundesdeutschen Sozialpolitik, deren Entscheidungsspielräume durch Politikverflechtungen, mächtige Vetospieler und rechtlich stark abgesicherte Leistungsansprüche der Sozialstaatsklienten eingeschränkt sind. Das Gegenteil war indes der Fall: In der Bundesrepublik gelang den sozialliberalen und bürgerlichen Regierungskoalitionen auch ohne prinzipielle Kehrtwende eine „bemerkenswert erfolgreiche Politik der Konsolidierung der Staats- und Sozialfinanzen“¹⁶, die den Anstieg der Sozialausgaben seit der Mitte der 1970er Jahre spürbar begrenzte. Während die Sozialleistungsquote im EG-Durchschnitt stieg, sank sie in der Bundesrepublik zwischen 1975 und 1989 leicht. Der Wachstumstrend der Sozialausgaben wurde damit zwar nicht gebrochen, aber doch wieder enger an die Entwicklung der Wirtschaftskraft gebunden. Möglich wurde dies durch eine Vielzahl kleinteiliger, oft kaum miteinander verknüpfter Sparmaßnahmen, die selten auf Strukturreformen zielten, sondern zumeist einer fiskalpolitischen Logik folgten.

Für Großbritannien sind die Ergebnisse widersprüchlich. Die Bewertung der konservativen Reformen wird daher stark vom gewählten Indikator bestimmt und kontrovers diskutiert¹⁷. Einerseits war die Regierung Margaret Thatchers mit dem erklärten Ziel angetreten, öffentliche Ausgaben zu senken und Sozialleistungen zu beschneiden. Aus der Perspektive der Betroffenen geschah dies

¹⁵ Rodney Lowe, *The Welfare State in Britain since 1945*, Basingstoke 2005, S. 319.

¹⁶ Nico A. Siegel, *Jenseits der Expansion? Sozialpolitik in westlichen Demokratien 1975–1995*, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, Prozess und Leistungsprofil*, Opladen 2000, S. 54–89, hier S. 56f.

¹⁷ Die Zäsurwirkung betont etwa David Vincent, *Poor Citizens: The State and the Poor in Twentieth-Century Britain*, London u. a. 21996; für die Gegenposition steht Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge u. a. 1997.

mit brutaler Wirkung. Verantwortlich dafür waren Veränderungen im Steuersystem und die sinkende Kaufkraft der Sozialtransfers unter den Bedingungen steigender Arbeitslosigkeit. Besonders Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger waren davon betroffen. 1977 betrug der durchschnittliche Wert des *supplementary benefit* noch etwa 17 Prozent des Durchschnittsverdiensts erwachsener Arbeiter, zehn Jahre später weniger als 14 Prozent. Zwischen 1975 und 1985 nahm die Anzahl der Familien (ohne Rentner) mit einem Einkommen unterhalb des Sozialhilfeniveaus von 9,6 auf 17,3 Prozent zu¹⁸. Andererseits wuchs die britische Sozialleistungsquote zwischen 1975 und 1989 um rund ein Zwölftel; Mitte der 1980er Jahre lag sie sogar rund ein Fünftel über dem Referenzwert von 1975. Dieser Befund lässt sich zum Teil durch Probleme bei der Umsetzung der Sparpolitik erklären, die nicht selten von Labour-regierten Kommunen unterlaufen wurde. Vor allem aber bewirkte die markt-radikale Wende in der britischen Wirtschafts- und Sozialpolitik infolge der drastisch steigenden Arbeitslosigkeit keine Entlastung, sondern eine gravierende Belastung der sozialen Sicherungssysteme, die Einschnitte im Sozialleistungsniveau kaum kompensieren konnten.

Der Vergleich auf der Ebene von hoch aggregierten Daten ist daher nur von begrenztem Aussagewert, zumal er wesentliche Ziele der „Thatcher Revolution“ nicht erfasst, die auch auf die Reform der wohlfahrtsstaatlichen Institutionenordnung – in unserem Fall etwa auf die Zerschlagung korporatistischer Strukturen in der Arbeitsmarktpolitik und in den Arbeitsbeziehungen – zielte. Weiterführend kann dagegen die Frage nach den Folgen sein, die sich aus der Einbettung der Armutspolitik in unterschiedliche institutionelle und kulturelle Kontexte ergaben. Insbesondere geht es um die Frage, wie solche Kontexte den Verlauf der Reformen beeinflussen. Gerade hier sind die Beziehungen zwischen Arbeitsmarktpolitik und Armutspolitik aufschlussreich. Die Bundesrepublik und Großbritannien standen Anfang der 1980er Jahre vor dem gleichen Problem: Infolge der steigenden Arbeitslosigkeit musste der Fiskus zunehmend Mittel für die defizitäre Arbeitslosenversicherung bereitstellen. Die Verantwortlichen in beiden Ländern reagierten darauf zunächst ähnlich, indem sie Sozialleistungen für Arbeitslose reduzierten und diese aus den Versicherungssystemen in die billigere Sozialhilfe absoben. Besonders betroffen war dabei die rasch wachsende Gruppe der Langzeitarbeitslosen.

¹⁸ Vgl. Barr/Coulter, Social Security, in: Hills (Hrsg.), State of Welfare, S. 295f. und S. 307f.

Der konservativen Regierung Großbritanniens galten die Unterstützungszahlungen für Arbeitslose als „prime target“¹⁹ möglicher Kürzungen. Ein erstes Maßnahmenbündel stand ganz im Zeichen der Ausgabenkontrolle. 1982 wurden die einkommensbezogenen Leistungen bei Arbeitslosigkeit abgeschafft und die Unterstützungsbeträge steuerpflichtig gemacht. Zudem löste man deren Bindung an die Einkommensentwicklung auf und koppelte Zahlungen vermehrt an unpopuläre Bedarfsprüfungen, so dass der Anteil der *means tested benefits* am Gesamtaufkommen der Sozialleistungen zwischen 1973/74 und 1988/89 auf rund 18 Prozent anwuchs und sich damit nahezu verdreifachte. Weitere Maßnahmen schränkten den Kreis der Unterstützungsberechtigten ein und richteten sich besonders gegen jüngere Arbeitnehmer. Gleichzeitig wurde der Diskurs über Arbeitslosigkeit und Armut zunehmend moralisch aufgeladen, indem man den Betroffenen die Verantwortung für ihre Situation zuschob und dem Wohlfahrtsstaat unterstellte, seine Klienten zu passiven, am Erwerbsleben nur wenig interessierten Empfängern sozialer Transferleistungen zu degradieren. Ein zweiter Strang der Reformen sollte daher die Motivation zur Arbeitsaufnahme stärken, etwa durch Befragungen, um die Motivation von Langzeitarbeitslosen zu überprüfen²⁰.

Solche Einschnitte wurden nicht durch aktive Strukturpolitik zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit oder armutsvermeidende Programme ausbalanciert. Im Gegenteil: „The way to reduce unemployment“, so ein prominenter Unterstützer Thatchers, liege nicht in der Abfederung des Strukturwandels, sondern „in reforming both the tax and social security systems to encourage the enterprise society“²¹. Klagen der Opposition über die massiv zunehmende Armut als Folge dieser Politik begegnete die Premierministerin mit dem Verweis auf die Relativität von Armutsdefinitionen²². Einzelne Mitglieder der Regierungspartei verkündeten gar „the end of the line for poverty“²³ und vertraten damit eine empirisch wenig ge-

¹⁹ Lowe, *Welfare State*, S. 343.

²⁰ Vgl. Barr/Coulter, *Social Security*, in: Hills (Hrsg.), *State of Welfare*, S. 280f. und S. 285; 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, hier S. 283–287 und S. 291ff.

²¹ Edward Leigh, *Hansard*, House of Commons, 12. 11. 1986, Bd. 105, Sp. 62.

²² Vgl. Margaret Thatcher, *Hansard*, House of Commons, 14. 7. 1983, Bd. 45, Sp. 1009.

²³ John Moore, Rede am 11. 5. 1989 im Londoner St. Stephen's Club, *The End of the Line for Poverty*, London 1989.

stützte These, nach der sichtbare Armut nichts anderes sei als ein Synonym für die in freiheitlichen Gesellschaften unvermeidliche soziale Ungleichheit. Diese Sicht kehrte das Verhältnis von Individuum und Gesellschaft in einem entscheidenden Punkt um: Jenseits aller politischen Differenzen hatte das Ziel, Arbeitslosigkeit und Armut zu vermeiden, die Agenda aller britischen Regierungen der Nachkriegszeit bestimmt. Die Thatcher-Regierung erkannte eine staatliche Verantwortung für die wachsende soziale Ungleichheit indes nicht mehr an. Nicht mehr die Gesellschaft und ihre Institutionen sollten für das Wohl ihrer Bürger verantwortlich sein, sondern diese „schuldeten“ der Gesellschaft jede nur erdenkliche eigene Anstrengung zur Überwindung von Arbeitslosigkeit und Armut. Hier verschob sich die von den Beveridge-Reformen etablierte Grenzziehung zwischen der staatlichen Verantwortung zur Sicherung eines auskömmlichen Lebensstandards und der Verantwortung des Einzelnen tiefgreifend zu Lasten der Sozialstaatsklienten²⁴.

Auch in der Bundesrepublik prägten Einschnitte in die soziale Sicherung die frühen 1980er Jahre. Leistungsbeschränkungen richteten sich hier ebenfalls überproportional gegen die rasch wachsende Zahl der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger, deren Regelsätze nur verzögert an die Inflation angepasst wurden. Neben direkten Absenkungen der Leistungssätze (1982 und 1984) standen fiskalpolitisch motivierte, oft weniger sichtbare Einschnitte zum Beispiel durch die Heraufsetzung der anspruchsbegründenden Beitragszeit für das Arbeitslosengeld und die anspruchsvermindernde Veränderung seiner Bemessungsgrundlage (1981 und 1983). Verschärfte Bezugsbedingungen für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe erhöhten den Anteil nicht leistungsberechtigter Arbeitsloser von 24,8 (1981) auf 30,1 Prozent (1984)²⁵. Während Rentner ihre Einkommensposition sogar leicht verbessern konnten, sahen sich Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger, deren Einkommen aus Sozialtransfers im Vergleich zum durchschnittlichen Arbeitnehmerehmereinkommen deutlich sanken, durch diese Maßnahmen einer zunehmenden relativen Verarmung ausgesetzt²⁶.

²⁴ Vgl. Janet Fink, *Welfare, Poverty and Social Inequalities*, in: Paul Addison/Harriet Jones (Hrsg.), *A Companion to Contemporary Britain 1939–2000*, Oxford 2005, S. 262–279, hier S. 276.

²⁵ Vgl. Christoph F. Büchtemann, *Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit. Datenlage und neue Befunde*, in: *MIAB 18* (1985), S. 450–466, hier S. 453.

²⁶ Vgl. Jens Alber, *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950–1983*, Frankfurt a.M. 1989, S. 299–304.

Inwiefern hier tatsächlich „Neue Armut“ durch Arbeitslosigkeit bei vermindertem Sozialschutz entstand und die Sozialhilfe vom Auffangnetz für besondere Lebenssituationen zum Notanker für Erwerbslose wurde, darüber ließ sich trefflich streiten. Vor allem der DGB verfocht diese These, die Helmut Kohl für eine „Erfindung des sozialistischen Jet-Sets“ hielt²⁷. Für die gewerkschaftliche Sichtweise sprachen die rückläufige Kaufkraft der Sozialtransfers und die deutliche Zunahme der Zahl derer, die aus der am Lebensstandard orientierten Arbeitslosenversicherung in die Arbeitslosen- und Sozialhilfe verwiesen wurden. Während solche Verweisungen im Vereinigten Königreich einen Großteil der Arbeitslosen trafen und damit die bereits überwunden geglaubte Erfahrung der Prekarität zurück in den erwerbsfähigen Kern der Arbeitsgesellschaft trugen, war in der Bundesrepublik nur eine Minderheit von etwa sieben Prozent der Arbeitslosen (1983) direkt von Armut im Sinne des Sozialhilfebezugs bedroht, darunter überproportional viele Jugendliche und ungelernete Arbeitslose mit geringen Anwartschaften und hohem Arbeitslosigkeitsrisiko²⁸.

Anders als die britische Regierung, die die Grenzen zwischen beitragsfinanzierter Arbeitslosenversicherung und steuerfinanzierter Sozialhilfe zunehmend verwischte, stärkte die Bundesregierung das System der Arbeitslosenversicherung seit der Mitte der 1980er Jahre wieder, damit weniger Arbeitslose vom untersten Netz der sozialen Sicherung aufgefangen werden mussten. Im Endeffekt reichte daher der Schutzkreis von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe 1989 etwas weiter als noch 1979²⁹. In Verbindung mit großzügig ausgebauten Vorruhestandsregelungen bewahrte die Verlängerung der Bezugszeiten für das Arbeitslosengeld gerade ältere Arbeitslose vor dem Abdriften in die Armut. Zudem bildeten Sonderprogramme für schwer vermittelbare Problemgruppen des Arbeitsmarkts und für strukturschwache Regionen sowie Initiativen zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen und das Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ein gewisses Gegengewicht zur Politik der Leistungskürzungen, auch wenn die Wirkungen bescheiden blieben und sie gerade Langzeitarbeitslose „nur unterproportional“ erreichten³⁰.

²⁷ „Neue Armut. ‚Eine Erfindung des sozialistischen Jet-Sets‘“, in: Stern vom 25. 5. 1988, S. 240; vgl. dagegen Wilhelm Adamy/Johannes Steffen, Sozialer Abstieg durch Arbeitslosigkeit. Vom Arbeitnehmer zum Sozialhilfecompfänger, in: Die Neue Gesellschaft 31 (1984), S. 151–156.

²⁸ Vgl. Büchtemann, Soziale Sicherung, S. 464f.

²⁹ Vgl. Clasen, Unemployment Insurance, S. 284.

³⁰ Günther Schmid/Frank Oschmiansky, Arbeitsmarktpolitik und Arbeits-

4. Zwei Wege in der Krise – Konturen einer Erklärung

Als Erklärung für die differierende Entwicklung in beiden Ländern bietet sich zuerst die unterschiedliche Verteilung der sozialpolitischen Regulierungskompetenz an. Im zentralisierten britischen *welfare state* gab es wenige Widerlager gegenüber politischen Kurswechseln. Im dezentralisierten sozialpolitischen Entscheidungssystem der Bundesrepublik machten die Kommunen als Träger der Sozialhilfe gegen die fiskalpolitisch motivierte Auszehrung der Sozialversicherung mobil und konnten dabei auch die Kanäle innerparteilicher Willensbildung im Regierungslager nutzen. Mit unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Traditionen lässt sich ebenfalls argumentieren³¹. Beide Länder akzentuierten in der Krise ihr wohlfahrtsstaatliches Leitprinzip: Großbritannien, wo die Arbeitslosenversicherung nur schwache Verteidiger fand, stärkte das Modell bedarfsgeprüfter existenzminimaler Sicherung, während Regierungsparteien und Gewerkschaften im westdeutschen Sozialversicherungsstaat einmütig die Äquivalenz von Beitrag und Leistung betonten. Dies kam besonders älteren Arbeitnehmern mit kontinuierlichen Berufsbiographien zugute. Eine dritte, womöglich entscheidende Differenz bildete die unterschiedliche Wertschätzung des Wohlfahrtsstaats als Institution. In der Bundesrepublik waren Sozialstaat und Demokratie eng aufeinander bezogen. Krisen der sozialen Sicherung bedrohten daher potentiell die Legitimität des politischen Ordnungsmodells, zumal die bundesdeutsche Öffentlichkeit sensibel auf die Zunahme sozialer Ungleichheit reagierte. Gleichzeitig unterschied sich die Problemwahrnehmung in beiden Ländern deutlich. In Großbritannien wurde Armut primär als persistentes, selbstverschuldetes Phänomen angesehen, in der Bundesrepublik dagegen als sozialer Abstieg, für den weniger individuelle Verhaltensweisen verantwortlich waren als vielmehr schwierige Lebensumstände und fehlende gesellschaftliche Unterstützung. Trotz signifikant niedrigerer Armutsindikatoren reagierten Bundesbürger sensibler als die britische Bevölkerung auf Armut im öffentlichen Raum und erwarteten von ihrer Regierung, dagegen vorzugehen³².

Wie sehr ein intakter Sozialstaat zum Selbstverständnis der Bundesrepublik gehörte, zeigte Mitte der 1980er Jahre die empfindliche

losenversicherung, in: Geyer (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik, Bd. 6, S. 311–363, hier S. 355.

³¹ Vgl. Clasen, Unemployment Insurance, S. 296f.

³² Vgl. The Perception of Poverty in Europe, hrsg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel 1977, S. 66–70 und S. 77.

Reaktion der Bundesregierung auf die Kampagne des Deutschen Gewerkschaftsbunds gegen die „Neue Armut“. Der DGB erinnerte dabei „an die letzten Jahre vor 1933“, als Präsidialkabinette „die Arbeitslosenversicherung zum Selbstbedienungsladen des Reiches“ gemacht hätten³³. Diesen historischen Vergleich empfand der christliche Gewerkschafter und Arbeitsminister Norbert Blüm als zutiefst provozierend, „maßlos und unzulässig“³⁴. Nach wie vor, so hieß es aus seinem Ministerium, seien „die großen Lebensrisiken sozialstaatlich abgesichert“; der westdeutsche Sozialstaat, einer „der leistungsfähigsten in der Welt“, schütze seine Bürger „vor Massenelend“³⁵.

Die Empörung des Regierungslagers verweist auf einen weiteren Unterschied zu Großbritannien: Der Sozialstaat als Ordnungsmodell stand in der Bundesrepublik auch in der Krise nicht zur Debatte. Man kann das zum Teil mit den spezifischen Diktaturerfahrungen der Deutschen im 20. Jahrhundert erklären, die soziale Sicherheit und sozialen Ausgleich zu einem hohen Wert werden ließen³⁶. Nicht zuletzt deshalb gab es in einem Parteiensystem, wo die großen Parteien auf Arbeitnehmerstimmen angewiesen waren und Eingriffe in die aus Arbeitseinkommen generierten Anwartschaften sorgsam rechtfertigen mussten, für einen „Manchester-Liberalismus“³⁷ in der Manier Margaret Thatchers nur wenig Raum.

³³ BAK, B 149/62371, Gerhard Muhr: Pressekonferenz zum Thema „Neue Armut“ am 10. 7. 1984.

³⁴ BAK, B 149/76707, Norbert Blüm an Gerhard Muhr vom 2. 4. 1985.

³⁵ BAK, B 149/62327, Vermerk des Bundesarbeitsministeriums, Abteilung I/Ia 5, betr. Sozialhilfe und „Neue Armut“ vom 12. 5. 1985.

³⁶ Vgl. Winfried Süß, Die sozialdemokratische Sehnsucht nach Sicherheit. Ernst Schellenberg und die Sozialpolitik der Bonner Republik, in: Theresia Bauer u. a. (Hrsg.), Gesichter der Zeitgeschichte. Deutsche Lebensläufe im 20. Jahrhundert, München 2008, S. 309–328.

³⁷ So Helmut Kohl 1988 in der CDU/CSU-Fraktion; zit. nach Andreas Wirsching, Abschied vom Provisorium. 1982–1990, München 2006, S. 338.