

Winfried Süß

## Armut im Wohlfahrtsstaat

### 1. Konjunkturen der Armut im Nachkriegseuropa

Sechs Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs beschrieb der Fabrikant, Philantrop und Sozialforscher Benjamin Seebohm Rowntree eine tiefgreifende Veränderung der britischen Gesellschaft: Im Vergleich zu den 1930er Jahren sei die Armut um mindestens 90 Prozent zurückgegangen. Rund ein Drittel dieses Rückgangs könne die gebesserte wirtschaftliche Lage erklären, rund zwei Drittel seien das Ergebnis wohlfahrtsstaatlicher Reformen<sup>1</sup>. Rowntrees aufsehenerregende Befunde prägten bis in die frühen 1970er Jahre das Selbstverständnis der britischen Gesellschaft als einer *affluent society*. Im Um- und Ausbau des britischen *welfare state* durch die Reformen William Beveridges sah man nichts weniger als eine soziale Revolution mit demokratischen Mitteln. Der Dreiklang staatlicher Konjunkturpolitik, industrieller Produktivitätssteigerungen und sozialpolitischer Reformen, so schien es, hatte massenhafte Armut zu einem Phänomen der Welt von gestern gemacht. „Most of our people“, so brachte der britische Premier Harold Macmillan das Lebensgefühl vieler Briten selbstzufrieden auf den Punkt, „have never had it so good“<sup>2</sup>.

In den meisten Staaten Nord- und Westeuropas lassen sich, manchmal zeitversetzt, ähnliche Entwicklungen beobachten; die Bundesrepublik macht hier keine Ausnahme. Gut ein Jahrzehnt nach der bitteren Not der Nachkriegsjahre konstatierte ein Reporter des „Spiegel“, der sich in den Wohlfahrtsämtern mehrerer Großstädte vergebens auf die Suche nach Bedürftigen gemacht hatte, „der weihnachtlich mild gestimmte Bürger“ habe es heutzutage „nicht mehr ganz einfach [...] seine Nächstenliebe zur Wirkung zu bringen“<sup>3</sup>. Damit klingt die erste Tonart an, in der sich die Geschichte der Armut im Nachkriegseuropa erzählen lässt: als Ge-

<sup>1</sup> Vgl. Benjamin Seebohm Rowntree/G.R. Lavers, *Poverty and the Welfare State: A Third Social Survey of York Dealing Only with Economic Questions*, London u. a. 1951; *The Times* vom 15.10.1951: „Poverty Today“.

<sup>2</sup> *The Times* vom 22.7.1957: „More Production, the only answer‘ to Inflation“.

<sup>3</sup> Peter Brügge, „Unsere Armen haben das nicht nötig“. Elend im Wunderland, in: *Der Spiegel* vom 20.12.1961, S. 40–47, hier S. 46.

schichte ihrer Zurückdrängung und wohlfahrtsstaatlichen Einhegung. Abnehmende Sichtbarkeit und der Bedeutungsverlust eines einstmals zentralen Sozialphänomens wären Leitmotive dieser Erzählung.

Setzte man in der Mitte der 1970er Jahre an, müsste diese Geschichte indes für Großbritannien bereits mit einem anderen Akzent erzählt werden. Elende Wohnquartiere, verlauste Schulkinder in den Großstädten Nordenglands und mangelernährte Wohlfahrtsempfänger: Ähnliche Zustände hatte man zuletzt in den 1930er Jahren gesehen. Bis 1985 könne Großbritannien gar zu einer der ärmsten Nationen Europas absinken, warnte Lord Victor Rothschild, ein Berater von Premierminister Edward Heath, angesichts von fünf Millionen Sozialhilfeklienten und empfahl den Briten, sich von der liebgewonnenen Vorstellung zu lösen, „that we are one of the wealthiest, most influential and important countries in the world“<sup>4</sup>.

Als die bundesdeutsche Öffentlichkeit Anfang der 1980er Jahre das Phänomen der „Neuen Armut“ im Zeichen zunehmender Massenarbeitslosigkeit debattierte, war diese Diskussion weniger von der Besorgnis des nationalen Niedergangs geprägt als in Großbritannien, gleichwohl verweist sie auf eine erhebliche Verunsicherung der westdeutschen Wohlstandsgesellschaft. „Amtlich anerkannte Armut, jahrelang ein schwindender Restposten“, zählte plötzlich „zu den kräftigsten Wachstumsbereichen“<sup>5</sup>. Befand man sich tatsächlich auf dem Weg „vom Wohlfahrtsstaat zum Armenhaus“<sup>6</sup>? Sogar Mutter Teresa, erfuhren die Leser der Illustrierten „Stern“, habe Ordensschwester aus den Elendsvierteln Kalkuttas in den Berliner Problembezirk Kreuzberg geschickt, um dort eine Suppenküche zu betreiben<sup>7</sup>. Die Wiederkehr eines sozialen Phänomens, das man längst überwunden glaubte und das nun von fernen Rändern, in die es der Siegeszug des Wohlfahrtsstaats abgedrängt hatte, erneut in die Mitte der Gesellschaft vorzudringen drohte – das ist die zweite Tonart, in der sich die Geschichte der Armut im Nachkriegseuropa vortragen lässt.

---

<sup>4</sup> John Groser, Government Embarrassed by Rothschild Warning of Britain as a „poor nation“, in: The Times vom 25.9.1973; vgl. auch Der Spiegel vom 1.10.1973: „England: 1985 das Armenhaus Europas?“

<sup>5</sup> Der Spiegel vom 31.5.1982: „Sozialhilfe: ‚Unverantwortlich überlastet‘“.

<sup>6</sup> Stern vom 13.7.1984: „Vom Wohlfahrtsstaat zum Armenhaus. Geburtenrückgang, Arbeitslosigkeit und Wirtschaftsflaute treiben den Sozialstaat in die Krise“.

<sup>7</sup> Vgl. Stern vom 24.10.1985: „Armut in Deutschland“.

Auch wenn beide Erzählungen sehr unterschiedliche Perspektiven auf das Phänomen Armut richten, enthalten sie doch zwei Gemeinsamkeiten: Zum einen verweisen sie darauf, dass Armut keine statische, sondern eine höchst dynamische Sozialfigur ist, deren Bedeutungshorizonte und Zuschreibungskriterien historisch und interkulturell variabel sind und markanten Veränderungen unterworfen sein können. Zum anderen verbindet sie, dass es offensichtlich weniger um elementare physische Notlagen geht als um soziokulturell definierte materielle Mangelerscheinungen, die Einzelne oder Teile der Bevölkerung von gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten ausschließen<sup>8</sup>.

Beide Leiterzählungen lassen sich in eine sozialgeschichtliche Forschungsperspektive integrieren, die nach der sozialstrukturellen Prägekraft von Wohlfahrtsstaaten fragt. Soziale Sicherheit ist ein „Grundversprechen [...] moderner, wohlfahrtsstaatlich formierter Gesellschaften“<sup>9</sup>. Armut, der untere, gesellschaftlich nicht akzeptierte Teil des materiellen Ungleichheitsspektrums, dementiert dieses Versprechen und stellt die Fähigkeit der Gesellschaft zur sozialen Integration ihrer Bürger in Frage. Ihre Abmilderung, Beseitigung und vorsorgliche Verhinderung wird daher als öffentliche Aufgabe angesehen, so dass der Schutz vor Armut und Not den Kern des nach 1945 in vielen europäischen Staaten kraftvoll umgesetzten Sicherungsversprechens bildet. Wohlfahrtsstaaten erreichen dies, indem sie Risiken kollektivieren, Einkommen über den Lebensverlauf verteilen und gesellschaftlich nicht tolerierten Formen von Ungleichheit entgegenwirken. Dies macht den entfalteten Wohlfahrtsstaat zu einer zentralen Drehscheibe bei der Distribution von Lebenschancen in modernen Gesellschaften.

In diesem Kontext kommt der Armutspolitik eine wichtige Funktion zu. In den meisten europäischen Wohlfahrtsstaaten bilden aus Arbeitseinkommen gespeiste Versicherungssysteme gegen Einkommensausfälle infolge von Alter, Krankheit, Unfall und Arbeitslosigkeit die erste Verteidigungslinie gegen Armut und Not. Die soziale Mindestsicherung gegen Armut ist eng mit diesen vorgelagerten Sicherungen verbunden und soll gewährleisten, dass das Sicherungs-

---

<sup>8</sup> Zum Armutsbegriff vgl. Lutz Leisering, Zwischen Verdrängung und Dramatisierung. Zur Wissenssoziologie der Armut in der bundesrepublikanischen Gesellschaft, in: *Soziale Welt* 44 (1993), S. 486–511, hier S. 486–489; Eva Barlösius/Wolfgang Ludwig-Mayerhofer, Die Armut der Gesellschaft, in: dies. (Hrsg.), *Die Armut der Gesellschaft*, Opladen 2001, S. 11–67.

<sup>9</sup> Berthold Vogel, Sicher – Prekär, in: Stephan Lessenich/Frank Nullmeier (Hrsg.), *Deutschland – eine gespaltene Gesellschaft*, Frankfurt a.M./New York 2006, S. 73–91, hier S. 74.

versprechen auch dann Bestand hat, wenn die primären wohlfahrtsstaatlichen Systeme nicht greifen.

Dadurch wird das unterste Netz des Sozialstaats zu einem sensiblen Instrument sozialhistorischer Forschung, das es ermöglicht, den wohlfahrtsstaatlich geformten Kern europäischer Gesellschaften von seinen ungesicherten Rändern her zu beschreiben. Wie veränderten sich Einkommen und Einkommensdisparitäten? Wie wandelte sich die Zusammensetzung der Armutsbevölkerung im Blick auf Alter, Geschlecht, Lebenslage, Ethnizität und Region? Welchen Ursachen lassen sich solche Veränderungen zuordnen? Gleichzeitig kann das unterste Netz des Sozialstaats als erschließungskräftige Sonde für die Auswirkungen sozialer und ökonomischer Umbrüche auf den Wohlfahrtsstaat dienen. Es hat Signalfunktion für die Veränderung alter Problemlagen – etwa der Arbeitslosigkeit – sowie die Entstehung neuer Problemlagen und Risiken, wie etwa der Pflegebedürftigkeit im Alter, die von den Hauptsäulen der sozialen Sicherung nicht oder nur unzureichend getragen wurden<sup>10</sup>. Solche „Herausforderungen des Sozialstaates“<sup>11</sup> betrafen alle europäischen Länder in ähnlicher Weise. Doch wie wurde ihnen in unterschiedlichen institutionellen, kulturellen und politischen Kontexten begegnet? Wie beeinflusste Armutspolitik die Lebensverhältnisse ihrer Adressaten im Kontext unterschiedlicher Arrangements von Versicherungsleistungen, sozialen Infrastrukturen und bedarfsorientierter Sozialhilfe?

Diese Fragen eröffnen den Blick auf eine weitere Perspektive, die quer zu den skizzierten Leiterzählungen liegt: Die Geschichte der Armut ist immer auch eine Konfliktgeschichte. Armutsdebatten spiegeln Kontroversen über die wohlfahrtsstaatliche Performanz sowie um gelungene oder misslungene Anpassungen wohlfahrtsstaatlicher Institutionen an veränderte Verhältnisse. Bei der wiederentdeckten Armut in Großbritannien, der feministischen Sozialstaatskritik und der bundesdeutschen Debatte um die „Neue Soziale Frage“ ging es um die Organisation von Aufmerksamkeit für vernachlässigte Gruppen der Sozialstaatsklienten. Man kann solche Debatten als Konflikte um Diskriminierungen und Privilegierungen durch die soziale Sicherung lesen, als Auseinandersetzungen um gesellschaftliche Inklusion und Exklusion, die auf grundlegende

---

<sup>10</sup> Vgl. Wilfried Rudloff, *Öffentliche Fürsorge*, in: Hans Günter Hockerts (Hrsg.), *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*, München 1999, S. 191–229, hier S. 192.

<sup>11</sup> Franz-Xaver Kaufmann, *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt a.M. 2002.

kulturelle und politische Ordnungsmuster europäischer Gesellschaften verweisen<sup>12</sup>. Lesen lassen sich diese Debatten aber auch als Versuche der Selbstverständigung, in denen Gesellschaften, die durch eine jahrzehntelange Erfahrung vermehrten Wohlstands und zunehmender sozialer Homogenisierung geprägt waren, auf den tiefgreifenden Wandel ihrer Umwelt seit den 1970er Jahren reagierten. In dieser Hinsicht ist die Geschichte der Armut Teil einer *seismic history*<sup>13</sup> der Erfahrung, mentalen Verarbeitung und politischen Bearbeitung der globalen Epochenumbrüche „nach dem Boom“<sup>14</sup>, die nur vergleichend geschrieben werden kann. Mit der Bundesrepublik und Großbritannien nimmt der Beitrag zwei Länder in den Blick, die beide zum „wohlhabenden Mittelfeld Europas“<sup>15</sup> gehörten und lange Zeit ganz unterschiedlich auf diese Veränderungen antworteten.

## 2. Sozialhilfebedürftigkeit, Einkommensungleichheit und Armut

Die Sozialhilfe definiert ein soziokulturelles Existenzminimum als wohlfahrtsstaatliche Interventionsschwelle. Insofern ermöglicht sie zumindest mittelbare Rückschlüsse auf Armutsverhältnisse. In beiden Ländern entwickelte sich der Anteil der regelmäßig durch Sozialhilfe Unterstützten für zwei Jahrzehnte nahezu gegenläufig, bevor sich die Entwicklungstrends im Zeichen wirtschaftlicher Krisen einander annäherten. In den westlichen Besatzungszonen Deutschlands wurde nach dem Ende der nationalsozialistischen Herrschaft zunächst das restriktive Weimarer Fürsorgerecht wieder in Kraft gesetzt, wenn auch mit sukzessiven Anpassungen an das steigende Wohlstandsniveau. Im Frühjahr 1949 waren noch beinahe sechs Prozent der Westdeutschen auf die öffentliche Fürsorge angewiesen, mit der anziehenden Konjunktur sank die Sozialhilfequote in der

---

<sup>12</sup> Für die am Begriffspaar Inklusion/Exklusion orientierte Forschungsperspektive des Trierer SFB Fremdheit und Armut vgl. Lutz Raphael, *Figurationen von Armut und Fremdheit. Eine Zwischenbilanz interdisziplinärer Forschung*, in: ders./Herbert Uerlings (Hrsg.), *Zwischen Ausschluss und Solidarität. Modi der Inklusion/Exklusion von Fremden und Armen in Europa seit der Spätantike*, Frankfurt a.M. 2008, S. 13–36.

<sup>13</sup> Vgl. Charles S. Maier, *Consigning the Twentieth Century to History. Alternative Narratives for the Modern Era*, in: *American Historical Review* 105 (2000), S. 807–831.

<sup>14</sup> Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael, *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen 2008.

<sup>15</sup> Stefan Hradil, *Die Sozialstruktur Deutschlands im internationalen Vergleich*, Wiesbaden 2006, S. 206.

Bundesrepublik rasch von 2,8 Prozent (1950) auf weniger als ein Prozent in den 1960er Jahren. Die grundlegende Reform des Sozialhilferechts 1961, mit der der Ermessensspielraum der Sozialbürokratie bei der Leistungsgewährung eingeschränkt und ein einklagbares Recht auf Sozialhilfe verankert wurde, konnte daher auf der Erwartung aufbauen, dass Armut als Massenphänomen nie mehr die sozialpolitische Agenda bestimmen und nur mehr als vereinzelter Spezialfall besonderer Lebenslagen auftreten würde<sup>16</sup>. In der ersten Hälfte der 1970er Jahre führten Leistungserweiterungen wie Familienbeihilfen und die Absenkung der sozialstaatlichen Interventionsschwelle zu einer Vergrößerung des Kreises der Bezugsberechtigten und zum erneuten Anstieg der Sozialhilfequote auf etwa 1,5 Prozent (1977). Seit den 1980er Jahren bewirkten die zunehmende Arbeitslosigkeit und Zugangsverschärfungen zu den beitragsfinanzierten Sicherungssystemen eine kontinuierlich zunehmende Inanspruchnahme der Sozialhilfe, so dass 1993 rund drei Prozent der Bundesbürger regelmäßig Leistungen von dort bezogen<sup>17</sup>.

In Großbritannien hatten sozialpolitische Reformen und der Wirtschaftsboom der Nachkriegsjahre zunächst ebenfalls zu einem spürbaren Bedeutungsverlust der Sozialhilfe geführt. Die 1948 eingeführte *National Assistance* sollte vor allem als Überbrückung dienen, bis die neuen beitragsfinanzierten Sicherungsnetze des *welfare state* ihre volle Tragfähigkeit erreicht hatten. Tatsächlich aber stieg die Zahl der Bezieher von *National Assistance*, *Supplementary Benefit* (seit 1967) und *Income Support* (seit 1988) in mehreren Schüben rasch an. Zwischen 1950 und 1965 pendelte die Sozialhilfequote zwischen vier und fünfeinhalb Prozent. Bis 1979 nahm sie – allerdings auch aufgrund von Leistungsausweitungen – auf etwa acht Prozent zu, wuchs infolge der um sich greifenden Massenarbeitslosigkeit bis Mitte der 1980er Jahre auf 15 Prozent und er-

---

<sup>16</sup> Vgl. Friederike Föcking, Fürsorge im Wirtschaftsboom. Die Entstehung des Bundessozialhilfegesetzes von 1961, München 2007; Petra Buhr u. a., Armut und Sozialhilfe in vier Jahrzehnten, in: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel, Opladen 1991, S. 502–546.

<sup>17</sup> Vgl. Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, verschiedene Jahrgänge; Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn 2001, S. 126. Sofern nicht anders ausgewiesen, sind die Daten für Deutschland diesem Bericht bzw. dem dazugehörigen Materialband entnommen und beziehen sich ab 1990 auf die alten Bundesländer. Durch die Reformen der sozialen Mindestsicherung 1961 und 2005 und die Ausgliederung von Asylbewerbern aus der Sozialhilfe 1993 sind die Werte nur eingeschränkt als Zeitreihe interpretierbar.

reichte nach einem kurzzeitigen Rückgang 1993 nahezu 18 Prozent. Damit war der Lebensstandard jedes sechsten Bürgers des Vereinigten Königreichs direkt abhängig von Sozialhilfeleistungen<sup>18</sup>.

Seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre entwickelte sich die Sozialhilfequote in beiden Ländern also durchaus ähnlich, allerdings mit zwei wesentlichen Unterschieden: erstens war sie in Großbritannien, anders als in der Bundesrepublik, vor allem in den 1980er Jahren starken politisch gesetzten Veränderungen unterworfen; zweitens war die Belastung des untersten sozialstaatlichen Netzes im Vereinigten Königreich ungleich größer. Dies verweist auf grundlegende Konstruktionsunterschiede in der sozialen Sicherung beider Länder, die auch die Stellung der materiellen Mindestsicherung im Gefüge der Sozialleistungen betreffen<sup>19</sup>. Der britische *welfare state* hat eine egalisierende Komponente durch seinen starken Akzent auf sozialen Diensten und Infrastrukturen, die allen offen stehen. Sein Verständnis von *social security* ist allerdings vornehmlich an einer Grundsicherung orientiert, die – zugespitzt gesagt – für alle Betroffenen ähnlich unkomfortabel ist, denn sie zielt lediglich darauf, Armut auf dem Niveau des Existenzminimums zu vermeiden.

Hier kommt eine wohlfahrtsstaatliche Gründungsformel zum Ausdruck, die sich fundamental von der der Bundesrepublik unterschied: Machte in Westdeutschland die Leitidee der Statussicherung den Sozialstaat auch für besserverdienende Bevölkerungsgruppen zunehmend attraktiv, wurden die britischen Mittelschichten durch die Leitidee einer Grundsicherung bei niedrigen Finanzierungsbeiträgen für den *welfare state* gewonnen<sup>20</sup>. Dies begrenzte die Umverteilung durch Sozialtransfers, bewirkte allerdings auch ein im Vergleich zur Bundesrepublik deutlich niedrigeres Niveau sozialer Leistungen, wie das Beispiel der staatlichen *basic pensions* zeigt, die Mitte der 1970er Jahre nur ein Viertel des Durchschnittsverdiensts betragen, während bundesdeutsche Rentner etwa 70 Prozent ihres

---

<sup>18</sup> Vgl. Josephine Webb, *Social Security*, in: A.H. Halsey/Josephine Webb (Hrsg.), *Twentieth-Century British Social Trends*, Basingstoke 2000, S. 548–583, hier S. 569; Ian Gazeley, *Poverty in Britain, 1900–1965*, Basingstoke u. a. 2003, S. 158–185; 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.

<sup>19</sup> Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, *Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, Frankfurt a.M. 2003, S. 125–160 und S. 248–308.

<sup>20</sup> Vgl. Gerhard A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München 1989, S. 146f.

letzten Nettolohns erhielten<sup>21</sup>. Die britische Arbeitslosenunterstützung war lediglich als Notsicherung vor dem Hintergrund einer stabilen Vollbeschäftigungserwartung konzipiert, auch ihre Leistungen fielen deutlich niedriger aus als die ihres bundesdeutschen Gegenstücks. Britische Arbeitslose erhielten für einen kurzen Übergangszeitraum etwa 20 Prozent des Durchschnittsverdiensts als Versicherungsleistung, bevor sie auf *Income Support* angewiesen waren, bundesdeutsche Arbeitslose hingegen 50 bis 70 Prozent ihres letzten Nettoeinkommens. Damit lagen die Einkünfte von Rentnern und Arbeitslosen in Großbritannien nicht selten unter dem Subsistenzniveau, zumal viele Zusatzleistungen weiterhin an unpopuläre Bedarfsprüfungen in der Tradition des viktorianischen *Poor Law* gebunden blieben, die in den Nachkriegsjahren zwar von den *Labour*-Regierungen abgebaut worden waren, jedoch in der Regierungszeit Thatchers wieder stark an Bedeutung gewannen. In der Summe hatte dies zur Folge, dass die armutsvermeidende Sozialhilfe im Gefüge der sozialen Sicherung Großbritanniens einen ganz anderen Stellenwert einnahm als in Deutschland. Hatte die bundesdeutsche Sozialhilfe die Funktion eines Ausfallbürgen für vorübergehende individuelle Notlagen, kam dem britischen Pendant gerade für Rentner und Arbeitslose eine unverzichtbare Funktion als „reguläre Ergänzung“<sup>22</sup> für die Leistungen der vorgelagerten Sicherungssysteme zu.

Aus der Entwicklung der Sozialhilfequote lässt sich nicht direkt auf die Armutsentwicklung schließen. Denn die Sozialhilfebedürftigkeit definiert (zumindest in der Theorie) eine Eingriffsschwelle, an der Armut durch wohlfahrtsstaatliche Interventionen abgewehrt werden kann. In der Praxis war dies gerade in Großbritannien häufig nicht der Fall, da die Kaufkraft der Sozialhilfe zu Beginn der Ära Thatcher (1979) für einen Alleinstehenden etwa 20 Prozent und an ihrem Ende (1995) weniger als 15 Prozent des Durchschnittsverdiensts entsprach<sup>23</sup>. Als Indikator für die politische Aufmerksamkeitsschwelle und als Hinweis auf die Entwicklung materielle Bedürftigkeit ist die Sozialhilfequote aber unverzichtbar, auch

---

<sup>21</sup> Vgl. dazu die Beiträge von Cornelius Torp und Lutz Leisering/Christian Marschallek in diesem Band.

<sup>22</sup> Josef Schmid, *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*, Opladen 1996, S. 172.

<sup>23</sup> Vgl. John Hills, *The Last Quarter Century. From New Right to New Labour*, in: Howard Glennerster u. a. (Hrsg.), *One Hundred Years of Poverty and Policy*. Joseph Rowntree Foundation, Water End 2004, S. 92–131, hier S. 106.



wenn sie hochgradig wertbezogen und je nach nationalem und historischem Kontext unterschiedlich konstruiert ist. Zudem folgt sie einer eigenen Dynamik, die sich nicht notwendig mit der Entwicklung materieller Bedürftigkeit deckt. Da mehr als ein Drittel der Sozialhilfeberechtigten ihm zustehende Leistungen nicht in Anspruch nahm, spiegelt die Sozialhilfequote einerseits nicht das reale Ausmaß bestehender Mangellagen wider. Andererseits überzeichnet sie deren Anstieg<sup>24</sup>. Daher haben sich in der Soziologie sozialer Ungleichheit andere Armutsbegriffe etabliert, insbesondere ein relativer Armutsbegriff, der das verfügbare Haushaltseinkommen des einkommensschwächsten Bevölkerungssegments in Beziehung setzt zum Einkommensdurchschnitt der Bevölkerung. Dabei gelten Haushalte als arm, die über weniger als 50 Prozent des durchschnittlichen Einkommens verfügen<sup>25</sup>. Dieser ausschließlich auf die materielle Situation fokussierte Armutsbegriff setzt sich leicht dem Verdacht aus, er sei unterkomplex angelegt. Allerdings besteht Einigkeit darüber, dass er eine Schwelle markiert, bei deren Unterschreiten die Risiken ungleicher Lebenschancen und nachhaltiger sozialer Ausgrenzung in Marktgesellschaften deutlich zunehmen. Zudem stehen Zeitreihen zur Einkommensverteilung für Großbritannien und die Bundesrepublik (mit gewissen Einschränkungen) seit Anfang der 1960er Jahre zur Verfügung, während avanciertere Konzepte, die etwa nach Lebensqualität und Lebenschancen von Unterschichten fragen, mangels geeigneter Daten derzeit kaum für die zeithistorische Analyse fruchtbar gemacht werden können<sup>26</sup>.

Großbritannien zählt zu den europäischen Ländern mit ausgesprochen stark ausgeprägter Einkommensungleichheit. Bis zur zweiten Ölpreiskrise Ende der 1970er Jahre hatten Lohnzuwächse und der Ausbau des wohlfahrtsstaatlichen Steuer- und Transfersystems die Unterschiede aber spürbar eingeebnet. Gerade in den 1960er Jahren und in der ersten Hälfte der 1970er Jahre verloren

---

<sup>24</sup> Vgl. Rainer Geißler, *Die Sozialstruktur Deutschlands. Ein Studienbuch zur sozialstrukturellen Entwicklung im geteilten und vereinten Deutschland*, Opladen 1992, S. 169f.

<sup>25</sup> Sofern nicht anders ausgewiesen, beziehen sich die Zahlen auf das arithmetische Mittel der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen einschließlich der Sozialtransfers. Zur Diskussion einschlägiger Indikatoren vgl. Irene Becker/Richard Hauser, *Anatomie der Einkommensverteilung. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1969–1998*, Berlin 2003, S. 58–65f.

<sup>26</sup> Als Überblick vgl. Petra Böhnke, *Am Rande der Gesellschaft. Risiken sozialer Ausgrenzung*, Opladen 2006.

die markanten Einkommensdifferenzen zwischen unterschiedlichen Bildungsprofilen und Berufsgruppen einiges von ihrer Schärfe, so dass sich die Ränder des Ungleichheitsspektrums aufeinander zubewegten. Während das Bevölkerungszehntel der Bestverdiener rund vier Prozent seines Einkommensvorsprungs verlor, konnte das ärmste Zehntel der Bevölkerung Boden gutmachen und seine Einkommensposition um rund 18 Prozent verbessern<sup>27</sup>.

Seit dem Ende der 1970er Jahre öffnete sich die Schere zwischen arm und reich erneut, und zwar vor allem, weil die Einkommen der Wohlhabenden in die Höhe schossen, während einkommenschwache Bevölkerungsschichten nicht mehr an den Zuwächsen teilhatten und zeitweise sogar reale Einkommensverluste verbuchen mussten. 1977 verdienten Angehörige des einkommensstärksten Bevölkerungszehntels rund 167 Prozent des Medianeinkommens, 1999 bereits 197 Prozent. Die Einkommen des mittleren Segments blieben in etwa stabil, das ärmste Dezil büßte hingegen rund ein Drittel seiner Einkommenszuwächse aus der vorangegangenen Dekade wieder ein. Die Veränderung eines häufig verwendeten statistischen Verteilungsmaßes unterstreicht diesen Befund: Der Gini-Koeffizient<sup>28</sup> sank zwischen 1965 und 1975 von 0,26 auf 0,24, danach stieg er erneut, zunächst nur leicht, steiler dann – von 0,25 auf 0,33 – zwischen 1980 und 1993, so dass die Ungleichheit der Einkommensverhältnisse Anfang der 1990er Jahre deutlich größer war als 25 Jahre zuvor. Ursächlich hierfür waren insbesondere die steigende Arbeitslosigkeit, der Rückgang der Erwerbsbevölkerung (bis 1985) sowie zunehmende Einkommensunterschiede zwischen männlichen Arbeitnehmern. Seit Mitte der 1980er Jahre verstärkte die abnehmende Redistributionskraft des Steuer- und Transfersystems den Trend zunehmender Einkommensungleichheit.

Diese Skizze gewinnt noch schärfere Konturen durch einen Blick auf die verschiedenen Armutsquoten: Anfang der 1960er Jahre verfügten etwa elf Prozent der Bevölkerung Großbritanniens über weniger als die Hälfte des durchschnittlichen Nettoeinkommens und galten damit als arm. Bis 1977 sank ihr Anteil (mit Schwankungen) auf etwa 7,5 Prozent, seitdem stieg er wieder steil an: in einem ersten Schub auf etwa elf Prozent 1981 und in einem zweiten Schub auf bis zu 24 Prozent Anfang der 1990er Jahre. Zwischen drei

---

<sup>27</sup> Vgl. Anthony B. Atkinson, *The Distribution of Income in the UK and OECD Countries in the Twentieth Century*, in: *Oxford Review of Economic Policy* 15 (1999), S.56–75; Anthony B. Atkinson, *Distribution of Income and Wealth*, in: Halsey/Webb (Hrsg.), *British Social Trends*, S.348–381.

<sup>28</sup> Der Koeffizient kann Werte zwischen 0 und 1 annehmen. Je mehr er sich 1 nähert, desto größer ist die Ungleichverteilung.

und fünf Prozent der britischen Bevölkerung mussten sogar mit einem kargen Einkommen unterhalb des *supplementary benefit level* auskommen<sup>29</sup>. Nach Jahrzehnten wachsenden Wohlstands, rückläufiger Einkommensungleichheit und abnehmender Armut war das letzte Viertel des 20. Jahrhunderts für die Bürger des Vereinigten Königreichs eine Periode neu verfestigter Ungleichheitsmuster und wieder zunehmender Armut, eine Zeit des immer stärker zerklüfteten Wohlstands, in der die von der konservativen Regierung abgeschliffenen sozialen Transfersysteme es immer weniger vermochten, den Ungleichheiten entgegenzuwirken, die der aus den Fugen geratene Arbeitsmarkt hervorbrachte. Die Jahre „nach dem Boom“ markieren daher einen tiefen Einschnitt in der Geschichte des britischen *welfare state*, der mit dem Leitziel dauerhafter Armutsvermeidung angetreten war<sup>30</sup>.

In der Bundesrepublik verlief die Entwicklung im Trend ähnlich, allerdings mit entscheidenden Unterschieden in der Ausformung und im Zeitverlauf. Hier ging die Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen bis Mitte der 1970er Jahre ebenfalls zurück, seither stieg sie wieder etwas an. Vor der Wiedervereinigung hielten sich diese Veränderungen allerdings „in engen Grenzen“<sup>31</sup>; zudem gab es keine soziale Polarisierung durch stagnierende Einkommen Armer und in die Höhe schießende Einkommen Wohlhabender, wie sie das Vereinigte Königreich seit den 1980er Jahren erlebte<sup>32</sup>. Der Gini-Koeffizient der bundesdeutschen Nettoäquivalenzeinkommen sank zwischen 1962/63 und 1973 merklich von 0,29 auf 0,25, stagnierte bis 1988 und stieg nach dem Fall der Mauer erneut leicht an (1993: 0,29). Dabei vergrößerte sich der Abstand bei den versteuerten und durch Sozialtransfers ergänzten Einkommen deutlich später als bei den Markteinkommen. Dies lässt sich als Indiz für eine beachtliche Dämpfungswirkung des bundesdeutschen Systems

<sup>29</sup> Vgl. David Piachaud/Josephine Webb, *Changes in Poverty*, in: Glennerster u. a. (Hrsg.), *Poverty and Policy*, S. 29–47, hier S. 46.

<sup>30</sup> So setzte der Reformplan von William Beveridge 1942 das Ziel „Not unter allen Umständen überflüssig zu machen“; zit. nach Ritter, *Sozialstaat*, S. 147.

<sup>31</sup> Hierzu und zum Folgenden Richard Hauser/Irene Becker, *Wird unsere Einkommensverteilung immer ungleicher? Einige Forschungsergebnisse*, in: Diether Döring (Hrsg.), *Sozialstaat in der Globalisierung*, Frankfurt a.M. 1999, S. 89–116, hier S. 97 und S. 100.

<sup>32</sup> Die im Vergleich zu Großbritannien moderate Angleichung der Haushaltsnettoeinkommen während des Booms lässt sich grobenteils darauf zurückführen, dass die deutsche Rentenversicherung Erwerbspositionen im Alter fortschreibt. Vgl. Jan Goebel/Peter Krause, *Gestiegene Einkommensungleichheit in Deutschland*, in: *Wirtschaftsdienst* 2007, S. 824–832, hier S. 830 (Zahlen für 1985 bis 2006).

sozialer Transferleistungen auch in ökonomischen Krisenzeiten werten, das große Teile der Bevölkerung vor den Unbilden des Markts zu schützen vermochte und eine Polarisierung der Sozialstruktur verhinderte<sup>33</sup>. Bis Ende der 1970er Jahre konnten neu durch den Markt verursachte Ungleichheiten auf diese Weise weitgehend kompensiert werden. Erst seit Mitte der 1980er Jahre und besonders seit Anfang der 1990er Jahre lässt sich eine „abnehmende Ausgleichswirkung des Steuer- und Transfersystems“<sup>34</sup> beobachten. Anders als in Großbritannien resultiert diese Entwicklung nicht aus einem gezielten Rückbau sozialer Sicherung, sondern aus deren sinkender Kompensationskraft gegenüber wachsenden Ungleichheiten in der Verteilung von Markteinkommen und Arbeitslosigkeit. Diesem Befund entspricht die Entwicklung der relativen Armutsquote: 1962/63 mussten gut zehn Prozent der Bevölkerung mit weniger als der Hälfte des durchschnittlichen Nettoeinkommens auskommen, bis 1978 fiel dieser Wert auf 6,8 Prozent, um seither wieder zu steigen. Am Ende der alten Bundesrepublik erreichte die Armutsquote 8,8 Prozent (1988), 1993 war mit zehn Prozent das Ausgangsniveau von 1962/63 nahezu wieder erreicht.

Seit Mitte der 1990er Jahre verringern sich die Differenzen in der Einkommensverteilung beider Länder. Während die Einkommensspreizung in Großbritannien seit der Regierungsübernahme von *New Labour* leicht zurückgeht (bei weiterhin hoher Armutsquote), polarisieren sich die Einkommensverhältnisse in der Bundesrepublik zunehmend. Das Armutsrisiko steigt kontinuierlich, ebenso die Sozialhilfequote, die seit der Jahrtausendwende noch einmal deutliche Zuwächse verzeichnete und 2005 rund zehn Prozent betrug<sup>35</sup>. Auch in der Bundesrepublik hat das Schlagwort von der Wiederkehr der Armut also einen empirischen Kern, der im Folgenden näher bestimmt werden soll.

Am deutlichsten unterscheiden sich beide Wohlfahrtsstaaten bei der Altersarmut, die in Großbritannien aufgrund der niedrigen *basic pensions* dauerhaft hoch blieb. Arme Alte ohne betriebliche Zusatzversorgung bildeten in den 1950er und 1960er Jahren die größte Teilgruppe der britischen Armutsbevölkerung. Nach der Aufstockung

---

<sup>33</sup> Auf einer anderen Datenbasis wird dieses Problem diskutiert bei: Christoph Birkel, Einkommensungleichheit und Umverteilung in Westdeutschland, Großbritannien und Schweden 1950 bis 2000, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (2006) H. 1, S. 174–194.

<sup>34</sup> Hauser/Becker, Einkommensverteilung, in: Döring (Hrsg.), Sozialstaat in der Globalisierung, S. 111.

<sup>35</sup> Vgl. Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2009, S. 25 und S. 39f.

der staatlichen Pensionen in den 1970ern ging die Altersarmut zunächst zurück, stieg aber infolge von Kaufkraftverlusten der staatlichen Grundrenten in den 1980er Jahren über das Ausgangsniveau. In der Bundesrepublik war Altersarmut vor allem ein Phänomen der unmittelbaren Nachkriegsjahre. Die Rentenreformen von 1957 und 1972 sowie die Dynamisierung der Kriegsopferversorgung 1969 stärkten die Einkommensposition der Rentner deutlich. Trotz der heraufziehenden Wirtschaftskrisen sank die Armutsquote der Rentner zwischen 1973 und 1993 von gut 13 auf 8,5 Prozent und lag damit unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung. Von dieser Entwicklung profitierten besonders Geringverdiener und Frauen. Ältere kamen damit deutlich besser durch die ökonomischen Krisen der 1970er und 1980er Jahre als etwa Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger, deren relative (und zeitweise auch reale) Einkommensposition sich leicht verschlechterte. Allerdings entstand für Hochbetagte durch Pflegekosten, die bereits Anfang der 1980er ein durchschnittliches Renteneinkommen deutlich überstiegen, ein neues Armutsrisiko, das erst durch die Einführung der Pflegeversicherung 1995 sozialstaatlich eingehegt wurde<sup>36</sup>.

Seit den 1980er Jahren bestimmte das aus langfristiger Arbeitslosigkeit resultierende Armutsrisiko der mittleren Generation in beiden Ländern zunehmend den sozialstaatlichen Problemhorizont. Gab 1980 jeder zehnte bundesdeutsche Haushalt, der Hilfe zum Lebensunterhalt bezog, Arbeitslosigkeit als Hauptursache dafür an, war es 1990 bereits jeder dritte. Mitte der 1980er Jahre galten knapp 30 Prozent der bundesdeutschen Arbeitslosenhaushalte als arm. Diese Entwicklung traf das Vereinigte Königreich ungleich härter als den deutschen Sozialstaat. Das lag zum einen an den deutlich höheren Arbeitslosenraten und einer Struktur der Arbeitslosigkeit, die stärker als in der Bundesrepublik von lang andauernder Beschäftigungslosigkeit geprägt war, zum anderen aber daran, dass Arbeitslosigkeit in Großbritannien aufgrund der geringen Leistungen der Arbeitslosenversicherung für die betroffenen Familien eine rapide und substantielle Minderung ihres Lebensstandards bedeutete. Diese Form der Armut war regional sehr ungleich verteilt und betraf vor allem die altindustriellen Zentren in Wales, Mittel- und Nordengland, wo die Arbeitslosigkeit oft mehr als das

---

<sup>36</sup> Vgl. David Piachaud/Josephine Webb, Why has Poverty changed?, in: Glennerster u. a. (Hrsg.), Poverty and Policy, S. 48–60, hier S. 50; Jens Alber, Der Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise. Eine Bilanz der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit den frühen siebziger Jahren, in: Politische Vierteljahresschrift 27 (1986), S. 28–60, hier S. 48.

Doppelte des Landesdurchschnitts betrug<sup>37</sup>. In der Bundesrepublik hingegen sorgten das im Grundgesetz festgelegte Ziel der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ und wahlpolitisch gestützte föderale Solidaritätsvorstellungen für eine stärkere strukturpolitische Abfederung der Probleme in vom industriellen Strukturwandel besonders betroffenen Regionen.

Die ethnisierte Armut ist eng mit der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt verkoppelt. Sie betrifft in England vor allem farbige Zuwanderer aus Pakistan und Bangladesch, Afrika und den Kariben (weit weniger Inder und Chinesen), die zumeist in urbanen Ballungsgebieten leben und mehrheitlich gering qualifizierte manuelle Berufe ausüben. Ihr Arbeitseinkommen liegt deutlich unter dem britischen Durchschnitt, ihre Arbeitslosenrate, vor allem die männlicher Jugendlicher, dagegen signifikant darüber. In der Bundesrepublik sind vor allem Asylbewerber und Nachkommen der ersten Migrantengeneration ohne Berufsausbildung von Armut betroffen, seit den 1990er Jahren zunehmend auch rußlanddeutsche Rückwanderer mit mangelnden Deutschkenntnissen und fehlender Berufsqualifikation. Mitte der 1980er Jahre war die Armutsquote von Zuwanderern – mit 15 Prozent bei steigender Tendenz – beinahe doppelt so hoch wie die der deutschen Bevölkerung<sup>38</sup>. Die Quote ausländischer Sozialhilfebezieher stieg in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre ebenfalls merklich an (zwischen 1980 und 1993 von 1,5 auf 10,7 Prozent), nicht zuletzt weil Migranten oftmals als gering qualifizierte Arbeitnehmer besonders vom ökonomischen Strukturwandel betroffen waren. Hier ist allerdings zu unterscheiden zwischen der starken medialen Aufmerksamkeit für die ethnisch markierte Armut und dem tatsächlichen sozialpolitischen Problemdruck, der deutlich schwächer war: 1993, auf dem Höhepunkt der deutschen Asyldebatte, erhielten etwa 750 000 Ausländer Hilfe zum Lebensunterhalt (darunter rund 300 000 Asylbewerber), während der Sozialhilfebedarf von über einer Million Kindern und

---

<sup>37</sup> Vgl. Ian Gazeley/Andrew Newell, Unemployment, in: Nicolas F.R. Crafts/Ian Gazeley/Andrew Newell (Hrsg.), *Work and Pay in Twentieth-Century Britain*, Oxford u. a. 2007, S. 225–263, hier S. 225–233; Vani K. Borooah/Patrick P. MacGregor/Patricia M. MacKee, *Regional Income Inequality and Poverty in the United Kingdom: An Analysis based on the 1985 Family Expenditure Survey*, Aldershot u. a. 1991.

<sup>38</sup> Dieser Wert basiert auf Auswertungen des sozioökonomischen Panels und ist aufgrund anderer Erhebungsmethoden nicht direkt mit den von Hauser/Becker verwendeten Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vergleichbar.

Jugendlichen keine vergleichbare öffentliche Aufmerksamkeit fand<sup>39</sup>.

Beide Länder hatten seit den 1970er Jahren mit der zunehmenden Armut von Kindern, Jugendlichen und ihren Müttern zu kämpfen. Mehr noch als in Großbritannien, wo auch das Thema Kinderarmut in vollständigen Familien nie von der politischen Tagesordnung verschwand, geht es dabei in der Bundesrepublik um eine wachsende Zahl von zumeist schlecht abgesicherten, vornehmlich städtischen Haushalten von Alleinerziehenden, denen es ohne Kinderbetreuung an Erwerbsmöglichkeiten fehlt. Zwischen 1973 und 1993 haben sich die Armutsquoten von Alleinerziehenden von 10,7 auf 22,6 Prozent und von Kindern bis zu sechs Jahren von acht auf 15,9 Prozent in etwa verdoppelt; sie wuchsen damit deutlich schneller als die Armutsquote der Gesamtbevölkerung. Die Sozialhilfequote folgte diesem Trend und stieg von 15,2 Prozent (1975) auf 27,6 Prozent (1995), so dass dieser Haushaltstyp heute als die „zentrale Problemgruppe“<sup>40</sup> armutspolitischer Intervention gilt.

In Großbritannien gelang es zunächst, die Kinderarmut durch spezielle Beihilfen spürbar zurückzudrängen. Auch hier stieg die Armutsquote von Kindern seit den 1970er Jahren indes rasant an: von 7,5 Prozent 1973 auf 19 Prozent 1993, wobei der stärkste Zuwachs in den 1980er Jahren zu verzeichnen war. Damit ist Großbritannien das Land mit der am stärksten ausgeprägten Kinderarmut in Europa (vor Italien und Irland), während die Bundesrepublik einen mittleren Platz einnimmt. Die Zahl der durch *Income Support* unterstützten *single parent families* im Vereinigten Königreich hat sich zwischen 1975 und 1995 nahezu vervierfacht (von 276000 auf über eine Million). Solche Haushalte entsprachen immer seltener der klassischen Kopplung von geringem Bildungsgrad, niedrig qualifizierten Tätigkeiten und hohem Armutsrisiko. Hier entstanden, in Großbritannien früher als in der Bundesrepublik, Formen neuer Armut, die aus veränderten Mustern des Zusammenlebens resultierten und die bis heute von den sozialen Sicherungsnetzen beider Länder nur unzureichend abgefedert werden<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Vgl. Ceri Peach u.a., Immigration and Ethnicity, in: Halsey/Webb (Hrsg.), *British Social Trends*, S. 128–175; Wolfgang Seifert, Migration als Armutsrisiko, in: Barlösius/Mayerhofer (Hrsg.), *Armut*, S. 201–222.

<sup>40</sup> Lebenslagen in Deutschland (2001), Materialband, S. 87.

<sup>41</sup> Für die Bundesrepublik: Alleinerziehende mit einem Kind; aufgrund geringer Fallzahlen der Stichprobe sind die Werte bis 1983 nur bedingt repräsentativ. Für Großbritannien vgl. Annual Abstract of Statistics, verschiedene Jahrgänge, und Piachaud/Webb, Changes in Poverty, in: Glennerster u. a. (Hrsg.), *Poverty and Policy*, S. 28–47, hier S. 46.

### 3. Armutspolitische Konfliktlinien

Wie die diachrone Betrachtung gezeigt hat, unterscheiden sich die Armutprofile und die Toleranz gegenüber Armut und materieller Ungleichheit in beiden Ländern markant. Aus der Einbettung der Armutsthematik in die politische Kultur beider Länder lassen sich diese Unterschiede nicht ohne weiteres erklären. In Großbritannien konnte Armut deutlich leichter politisiert werden als in der Bundesrepublik. Darauf verweist eine reiche Tradition außerparlamentarischer Proteste und zivilgesellschaftlichen Engagements, die von den Hungermärschen der 1930er Jahre über die Bewegung zur Zurückdrängung der Kinderarmut in den 1960er Jahren bis hin zu den armutspolitischen Stadtteilinitiativen in den 1980er Jahren reicht. Man kann die hohe politische Sprengkraft der Armutsthematik teilweise mit ihrer engen Bindung an die Klassenfrage erklären – einem Grundthema der neueren Geschichte Großbritanniens<sup>42</sup>. Trotz des gestiegenen Wohlstands verstand sich die Mehrzahl der Briten weiterhin als Teil einer zerklüfteten, „durch tief gehende soziale Ungleichheit“ geprägten Gesellschaft<sup>43</sup>.

In der Bundesrepublik eignete sich das Thema materielle Ungleichheit bis in die 1980er Jahre hingegen kaum für Polarisierungen. In der unmittelbaren Nachkriegszeit hatte die einheitsstiftende Vorstellung einer gemeinsamen „Armut des Volkes“<sup>44</sup> das öffentliche Bild der Armut geprägt, während in den Boomjahren Gesellschaftskonzeptionen dominierten, die soziale Unterschiede und Konflikte eher überwölbten als sie zu akzentuieren. In einer sozialkonservativen Variante finden sich solche Vorstellungen in Helmut Schelskys Konstrukt einer „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“, sozialdemokratisch grundiert seit den 1960er Jahren im Leitbild der „Arbeitnehmergesellschaft“<sup>45</sup>. Gesellschaftstheorien der „zweiten Moderne“, die seit den 1980er Jahren solche homogenisierenden Gesellschaftskonzeptionen in Frage stellten, setzten den Akzent nicht mehr auf marktverursachte soziale Ungleichheiten, sondern auf neue Kon-

---

<sup>42</sup> Vgl. David Cannadine, *Class in Britain*, London 2000.

<sup>43</sup> Thomas Mergel, *Großbritannien seit 1945*, Göttingen 2005, S. 131.

<sup>44</sup> So Ludwig Erhard 1956; zit. nach Leisering, *Verdrängung*, S. 491.

<sup>45</sup> Vgl. Paul Nolte, *Die Ordnung der deutschen Gesellschaft. Selbstentwurf und Selbstbeschreibung im 20. Jahrhundert*, München 2000, S. 318–351; Winfried Süß, *Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder in der Reformära*, in: Hans Günter Hockerts (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 5: *Bundesrepublik Deutschland 1966–1974. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs*, Baden-Baden 2006, S. 157–221, hier S. 206f.



fliktlinien („Risikoverteilung“) und selbstbestimmte Stratifizierungen („Individualisierung“, „Lebensstile“)<sup>46</sup>.

Der unterschiedliche Stellenwert der Armutsthematik spiegelt sich auch in den Wissenschaftskulturen beider Länder<sup>47</sup>. Armut ist eines der großen, wenn nicht sogar das große Thema der britischen Sozialwissenschaften. Großbritannien verfügt über eine reiche Tradition empirischer Erhebungen zu Einkommensverhältnissen und Lebensbedingungen von Unterschichten. Die Arbeiten von Charles Booth (1892) und Benjamin Seebohm Rowntree (1899, 1936, 1951) waren stilprägend für die sozialwissenschaftliche Forschung<sup>48</sup>. Nicht wenige haben die Sozialpolitik stark beeinflusst, wie die Studie von Brian Abel-Smith und Peter Townsend, die die Wiederentdeckung der Armut in Großbritannien einleitete und den Anstoß zur Reform der Alterssicherung gab<sup>49</sup>. Die bundesdeutsche Soziologie hingegen konzentrierte sich lange auf die Mittelschichten und zeigte wenig Interesse an materiellen Ungleichheiten. Arm, das waren die anderen – Menschen in der „Dritten Welt“, gesellschaftlich wenig Integrierte und vom Leben Benachteiligte, Männer und Frauen mit exotischen oder gar „devianten“ Biographien<sup>50</sup>. Erst in den 1980er Jahren kam es im Kontext der Bremer „dynamischen Armutsforschung“ und von aus Brüssel finanzierten Verbundprojekten zur Entwicklung der Einkommensverteilung in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft zu einer breiteren wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit diesem Thema<sup>51</sup>.

---

<sup>46</sup> Vgl. Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt a.M. 1986.

<sup>47</sup> Vgl. Stefan Leibfried/Wolfgang Voges, *Vom Ende einer Ausgrenzung? Armut und Soziologie*, in: dies. (Hrsg.), *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*, Opladen 1992, S. 9–33; Peter Townsend, *Post-1945 Poverty Research and Things to Come*, in: Jonathan Bradshaw/Roy Sainsbury (Hrsg.), *Researching Poverty*, Aldershot u. a. 2000, S. 5–35. Als Problemskizze mit historisch-zeitdiagnostischer Absicht vgl. Paul Nolte, *Unsere Klassengesellschaft*, in: ders., *Generation Reform. Jenseits der blockierten Republik*, München 2004, S. 34–45.

<sup>48</sup> Zur Rezeptionsgeschichte vgl. Jonathan Bradshaw/Roy Sainsbury (Hrsg.), *Getting the Measure of Poverty. The Early Legacy of Seebohm Rowntree*, Aldershot 2000.

<sup>49</sup> Vgl. Brian Abel-Smith/Peter Townsend, *The Poor and the Poorest: A New Analysis of the Ministry of Labour's Family Expenditure Surveys of 1953–54 and 1960*, London 1966.

<sup>50</sup> Vgl. *Unterprivilegiert. Eine Studie über sozial benachteiligte Gruppen in der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. von der Spiegel-Redaktion, Neuwied u. a. 1973.

<sup>51</sup> Vgl. Richard Hauser/Helga Cremer-Schäfer/Udo Nouvertné (Hrsg.), *Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik*

Wichtig sind in diesem Zusammenhang auch Unterschiede in der Akteurskonstellation. Durch die Tradition philanthropischer Armenhilfe in Großbritannien gab es Anknüpfungspunkte für breite Koalitionen advokatorischer Interessenvertreter, die von den Kirchen und bürgerlichen Vereinen über politisch engagierte Publizisten und Wissenschaftler bis in die Kommunistische Partei hinein reichten. Das bekannteste Beispiel hierfür ist die *Child Poverty Action Group*, die in den 1960er Jahren zeitweise erheblichen Einfluss auf die Armutspolitik gewann<sup>52</sup>. Zudem verstanden sich die *Labour Party* und der Dachverband der britischen Gewerkschaften immer auch als Interessenvertretung der Armen<sup>53</sup>. In der Bundesrepublik hingegen wirkte die Domänenbildung kommunaler Verwaltungsexperten im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge lange Zeit entpolitisierend auf die Armutfrage. Dies ermöglichte es während des Booms einerseits, grundlegende sozialpolitische Reformvorhaben wie das Bundessozialhilfegesetz beinahe unbemerkt von der politischen (und parlamentarischen) Öffentlichkeit auf den Weg zu bringen. Andererseits konnten Arme ihre Interessen oftmals lediglich am Rand von etablierten Vertretungsstrukturen in Parteien und Verbänden eigenständig artikulieren, teilweise auch nur gegen sie, bevor sich das Akteursfeld in den 1980er Jahren öffnete. Eine besondere Rolle spielten hier die Kirchen sowie die Grünen, die dieses Thema durch parlamentarische Anfragen immer wieder auf die politische Tagesordnung brachten, während sich die Arbeitnehmer-Sozialstaatspartei SPD der Armutsthematik nur zögernd öffnete<sup>54</sup>. In Großbritannien bündelte die politische und soziokulturelle Bindung des Armutsthemas an die Klassenfrage solche Interessen und machte sie politisch organisierbar. Dagegen

---

Deutschland, Frankfurt a.M. u. a. 1981; Richard Hauser u. a., *Income Poverty in Seven Countries: Initial Estimates from the LIS Database*, in: Timothy M. Smeeding/Michael O'Higgins/Lee Rainwater (Hrsg.), *Poverty, Inequality and Income Distribution in Comparative Perspective*, New York 1990, S. 57–76; Stephan Leibfried u. a., *Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat*, Frankfurt a.M. 1995.

<sup>52</sup> Vgl. Michael McCarthy, *Campaigning for the Poor: CPAG and the Politics of Welfare*, London u. a. 1986.

<sup>53</sup> Vgl. Robert M. Page, *Towards a „Red“ and Pleasant Land? The Attack on Poverty and the Pursuit of Social Justice in the Attlee Era 1945–51*, in: *Benefits: The Journal of Poverty and Social Justice* 16 (2008), S. 135–145.

<sup>54</sup> Vgl. Peter Frings/Franz Schwarte/Ulrich Thien, *Arme haben keine Lobby. Caritas-Report zur Armut*, Freiburg i.Br. 1987; *Deutscher Bundestag, Drucksachen 10/4503 und 10/4504: Große Anfrage der Abgeordneten Bueb, Frau Wagner und der Fraktion Die Grünen: Armut und Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland vom 9.12.1985.*

blieb Armut in der Bundesrepublik auf einzelne Gruppen an der Peripherie des Wohlfahrtsstaats konzentriert, die kaum miteinander verbunden waren und außer ihrer Armut nur wenig gemeinsam hatten.

Erklärungsbedürftig bleibt, warum die hohe Politisierbarkeit von Armut in Großbritannien nicht stärker in armutsverhindernde Politik mündete. Eine Erklärung könnte bei der diskursiven Verortung von Armut in beiden Ländern ansetzen. Dabei kann man mit Lutz Leisering unterscheiden zwischen stabilen „Armutsbildern“, die die politische Bearbeitung von Armut strukturieren, indem sie deren Wahrnehmung mit dem Wertehaushalt und den kognitiven Werkzeugen von Wohlfahrtsstaaten dauerhaft verknüpfen, und kurzfristigen „Themenkarrieren“, in denen Armut problematisiert wird<sup>55</sup>. Eine solche Karriere erlebte seit den 1970er Jahren der Rückbezug auf historische Erfahrungen, der – wenn auch unter unterschiedlichen Vorzeichen – in der sozialpolitischen Debatte beider Länder einen wichtigen Platz einnahm.

Als die Bundesrepublik nach der zweiten Ölpreiskrise soziale Ungleichheit als deklassierende „Neue Armut“<sup>56</sup> von Arbeitslosen diskutierte, bei denen die herkömmlichen Sicherungsmechanismen keynesianisch modellierter Sozialstaatlichkeit nicht mehr griffen, nahm die Debatte Bezug auf die Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre. Die Erinnerung an die sozialen und politischen Verwerfungen stabilisierte den wohlfahrtsstaatlichen Konsens und bremste parteiübergreifend die Neigung zum sozialstaatlichen Rückbau. Denn mit der historischen Rückschau verband sich auch die Sorge vor politischer Radikalisierung im Falle tieferer Schnitte ins soziale Netz. In Großbritannien hingegen lösten sich die Konservativen unter Margaret Thatcher vom positiven Sozialstaatsbezug des *post war consensus* und revitalisierten (auch durch Bezüge zur US-amerikanischen Sozialstaatskritik) Denkfiguren, die in der Tradition des viktorianischen *Poor Law* vermeintlich schädliche Effekte wohlfahrtsstaatlicher Unterstützung akzentuierten. Die armutspolitische Auseinandersetzung bekam damit auch eine geschichtspolitische Dimension, die die Nachkriegsentwicklung in Großbritannien auf den Prüfstand stellte. Denn in den Augen neoliberaler Kritiker hatte die wohlfahrtsstaatliche Expansion die britische Wirtschaft überlastet und so zum Niedergang beigetragen, während der *nanny state* die Empfänger sozialer Leistungen zu entmündigen drohte.

<sup>55</sup> Leisering, Verdrängung, S. 488f.

<sup>56</sup> Vgl. Der Spiegel vom 16.7.1984: „Neue Armut. Druck unterm Deckel“.

Leistungskürzungen folgten daher nicht nur fiskalischen, sondern immer auch ordnungspolitischen Motiven<sup>57</sup>.

Im Hinblick auf die stabilen „Armutsbilder“ zeigen Umfragedaten, die seit Mitte der 1970er Jahre im Auftrag der Europäischen Gemeinschaft erhoben wurden, deutliche Unterschiede zwischen beiden Ländern. Eine erste Differenz besteht in der Wahrnehmungssensibilität gegenüber Armut. Trotz der höheren Armutsquote gaben nur 36 Prozent der Briten (aber beinahe jeder zweite Bundesbürger) an, in ihrem Alltag notleidenden Menschen begegnet zu sein. Zweitens nannten bundesdeutsche Befragte überwiegend unverschuldete Faktoren wie Krankheit und gesellschaftlich verursachte Gründe als Armutsursachen. Hingegen deutete jeder zweite Brite gemäß einer säkularisierten Form protestantischer Ethik selbst verantworteter Lebensführung Armut als Resultat von Faulheit und Ergebnis persönlicher Unzulänglichkeiten. Vermutlich kann dies erklären, warum auf Strukturveränderungen angelegte armutspolitische Handlungsstrategien weniger öffentliche Unterstützung erhielten als in der Bundesrepublik. Mit dieser These korrespondiert jedenfalls der Befund, dass nur ein gutes Drittel der Briten, aber nahezu jeder zweite Deutsche die Ansicht vertrat, der Staat solle sich in der Armutsbekämpfung stärker engagieren. Eine dritte Differenz besteht in der zeitlichen Wahrnehmung von Armut. Mehr als die Hälfte der befragten Briten hatte sich an Armut als dauerhafte Erscheinung gewöhnt, während beinahe jeder zweite Bundesdeutsche sie als dynamisches Phänomen der Deklassierung deutete. Möglicherweise kann dies erklären, warum die Armuts-thematik in der Bundesrepublik seit Mitte der 1970er Jahre spürbar an Bedeutung gewann<sup>58</sup>.

In der Diskussion über die „Neue Armut“ reagierte die bundesdeutsche Öffentlichkeit auf zunehmende Segmentierungstendenzen der Erwerbsgesellschaft in den Jahren „nach dem Boom“. Dabei ging es nicht nur um die Balancierung sozialpolitischer Struktur-

---

<sup>57</sup> Vgl. Winfried Süß, Massenarbeitslosigkeit, Armut und die Krise der sozialen Sicherung, Großbritannien und die Bundesrepublik im Vergleich, in: Thomas Raithel/Thomas Schlemmer (Hrsg.), Die Krise der Arbeitsgesellschaft 1973 bis 1989. Die Bundesrepublik Deutschland im europäischen Kontext, München 2009, S. 55–66, hier S. 65f.

<sup>58</sup> Vgl. 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, S. 75, S. 81f. und S. 87; zur Persistenz dieser Einstellungen vgl. Serge Paugam, Die elementaren Formen der Armut, Hamburg 2008, S. 289–313.

anpassungen vor dem Hintergrund geschrumpfter Verteilungsspielräume, um die sozialen Folgen von Arbeitslosigkeit bei vermindertem Sozialschutz und um empirisch messbare Verarmungsphänomene, über deren Ausmaß sich streiten ließ<sup>59</sup>. Erstmals standen vielmehr konstitutive Elemente der sozialstaatlichen Nachkriegsordnung zur Disposition, so argumentierten jedenfalls die Kritiker der Bundesregierung. Breite öffentliche Resonanz erreichte die Debatte vor allem, weil Reformen der Regierung Kohl Arbeitslose aus den Versicherungssystemen in die Sozialhilfe verwies, was das Prinzip der Lebensstandardsicherung zumindest zeitweise schwächte. Insofern ähnelt die Diskussion um die „Neue Armut“ der aktuellen Kritik an den Hartz-Reformen, mit dem Unterschied allerdings, dass das christdemokratisch geführte Kabinett letztlich am Prinzip der Lebensstandardsicherung festhielt, während die rot-grüne Bundesregierung die Abkehr von diesem Fundamentalprinzip bundesrepublikanischer Sozialstaatlichkeit durchsetzte, um Sozialhilfempfeänger zur Annahme einer Beschäftigung zu motivieren. Durch die Neuausrichtung der deutschen Mindestsicherung am Prinzip der *workability* sind die Armutspolitiken beider Länder seit 2005 ein gehöriges Stück näher zueinander gerückt<sup>60</sup>.

Armutsdebatten griffen nicht nur die krisenhafte ökonomische Entwicklung auf, sondern nahmen auch auf soziostrukturelle Wandlungsprozesse Bezug. Besonders in den Blick kamen dabei Zusammenhänge von Armutsmustern und veränderten Familienformen, demographischer Alterung und Migration. Die britische Debatte über Kinderarmut richtete das Augenmerk auf die zunehmende Pluralisierung der Modelle des Zusammenlebens und die unerwünschten sozialen Folgen sozialpolitischen Handelns, etwa die steigende Zahl langfristig sozialhilfebedürftiger „Problemfamilien“<sup>61</sup>. In der Bundesrepublik griff man das Thema mit anderen Konnotationen auf. Mit dem Polarisierungsbegriff der „Neuen Sozialen Frage“<sup>62</sup> verband der christdemokratische Politiker Heiner Geißler

<sup>59</sup> Vgl. Wilhelm Adamy/Johannes Steffen, Arbeitslos gleich arm. Ursachen und Lösungsansätze zur Beseitigung der neuen Armut, in: WSI-Mitteilungen 37 (1984), S.574–581; Münchner Merkur vom 30.1.1985: „Blüm: Die ‚neue Armut‘ gibt es nicht“.

<sup>60</sup> Vgl. Rodney Lowe, The Welfare State in Britain since 1945, Basingstoke/New York 32005, S.402f.; Stephan Lessenich, Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, Bielefeld 2008.

<sup>61</sup> Vgl. John Welshman, From Transmitted Deprivation to Social Exclusion. Policy, Poverty and Parenting, Bristol 2007.

<sup>62</sup> Heiner Geißler, Neue Soziale Frage: Zahlen, Daten, Fakten. Dokumentation, Mainz 1975; das folgende Zitat findet sich ebenda, S.27. Vgl. auch Frank Bösch, Krise als Chance. Die Neuformierung der Christdemokraten in den

die spektakuläre These, es gebe im westdeutschen Wohlfahrtsstaat mehr als sechs Millionen Arme: Seine Armen waren keine Inder, keine „Gammler, Penner und Tappelbrüder“, sondern vor allem Kinder in einkommensarmen Familien traditionellen Zuschnitts, Frauen und Alte. Die nervöse Reaktion der sozialliberalen Bundesregierung und die breite Debatte, die sich Mitte der 1970er Jahre um Geißlers Bändchen entzündete, zeigen, dass Armut inzwischen ein beträchtliches Skandalisierungspotential besaß. Ihre Wirkung gewann Geißlers Streitschrift weniger aus der (durchaus bestreitbaren) empirischen Evidenz als aus ihrer Vielschichtigkeit. Gewiss war sie ein Versuch der Union, die sozialpolitische Initiative aus der Opposition heraus zurückzugewinnen. Aber die Thesen des Sozialministers von Rheinland-Pfalz ließen sich auch lesen als Abgesang auf den sozialdemokratischen Arbeitnehmer-Sozialstaat und seine impliziten Privilegierungen, denen die unzureichende Repräsentation von Interessen gegenüberstand, die nicht durch den Konflikt von Kapital und Arbeit organisiert waren. Und sie enthielten schließlich eine hellsichtige Diagnose des sozialstrukturellen Wandels und den Versuch einer konservativen Antwort darauf, die für Geißler nur in einer Stärkung der Familien durch materielle Hilfen und soziale Dienste bestehen konnte.

In den 1980er Jahren gewann die Lage alter Menschen innerhalb der armutspolitischen Diskussion zunehmend an Bedeutung, weil steigende Kosten für die Pflege viele Hochbetagte im letzten Lebensabschnitt zu Klienten der Sozialhilfe machten. Die gemeinsame Finanzierung aus dem Sozialhilfehaushalt verknüpfte die Situation der Pflegebedürftigen politisch mit der Diskussion über die finanziellen Folgen einer wachsenden Zahl von Asylbewerbern, die – obwohl ihnen die Arbeitsaufnahme untersagt war – als sogenannte Wirtschaftsflüchtlinge im Verdacht standen, ohne Berechtigung sozialstaatliche Leistungen in Anspruch zu nehmen. Damit gerieten auch Migranten, deren Einkommenslage als „Gastarbeiter“ bislang nur am Rande der Debatten über soziale Ungleichheit verhandelt worden war, ins Zentrum armutspolitischer Auseinandersetzungen. In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre entwickelte sich hier eine spezifisch bundesdeutsche Form der aus Großbritannien wohlbekannten Debatte über *deserved* und *undeserved poor*. Um die steigenden Pflegekosten auszugleichen, forderten Kommunen und Landkreise als Träger der Sozialhilfe eine Absicherung des Pflege­risikos. Gleichzeitig drängten sie auf die Minderung der Unterhalts-

---

siebziger Jahren, in: Konrad Jarausch (Hrsg.), *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*, Göttingen 2008, S. 296–309, hier S. 304f.

kosten für Asylbewerber und entwickelten im Rahmen ihres Ermessensspielraums eine erhebliche Phantasie bei der öffentlichkeitswirksamen Diskriminierung dieser Personengruppe<sup>63</sup>.

Aufgrund der Migration aus den Ländern des *Commonwealth* war Ethnizität für den britischen *welfare state* weit früher als für den bundesdeutschen Sozialstaat ein wichtiges Thema. Seit den 1970er Jahren geriet der „weiße“ Wohlfahrtsstaat Großbritanniens zunehmend in die Kritik, bei formal gleichen Zugangsvoraussetzungen de facto ungleiche Zugangsmöglichkeiten zu den sozialen Diensten und Infrastrukturen bereitzustellen und zudem migrationstypischen Kumulationen von Benachteiligungen nicht energisch genug entgegenzuwirken. Diese Kritik ist trotz früher Gesetzesinitiativen gegen ethnische Diskriminierung wie den *Race Relation Acts* von 1968 und 1976 bis heute nicht verstummt. Die gegenwärtige Debatte kreist allerdings vorrangig um das Problem, wie die Anerkennung kultureller Pluralität und gemeinsame Wertbezüge als notwendige Basis wohlfahrtsstaatlicher Integration zu vermitteln sind<sup>64</sup>.

Auch dies zeigt: In den Kontroversen über Armut und soziale Ungleichheit geht es nicht nur um historische Selbstverortungen und gesellschaftlich tief verwurzelte Gerechtigkeitsvorstellungen, sondern immer auch um die Deutung der eigenen Gegenwart. Insofern reden Wohlstandsgesellschaften nicht von den anderen, wenn sie von den Armen sprechen, sondern sie sprechen immer auch über sich selbst.

---

<sup>63</sup> Vgl. Die Zeit vom 23.6.1989: „Sie brauchen keine Zeitung. Weniger Geld für Asylbewerber“.

<sup>64</sup> Vgl. Lowe, *Welfare State*, S. 43ff.