

Armut, Sozialpolitik und soziale Ungleichheit seit 1945

Veranstalter: DFG-Projekt „Armut in Deutschland 1950-1990“

Datum, Ort: 11.10.2012–13.10.2012, Freiburg im Breisgau

Bericht von: Sarah Haßdenteufel, IGK „Politische Kommunikation“, Goethe-Universität Frankfurt am Main

Die Feststellung Axel Schildts aus dem Jahr 2007, dass eine Sozialgeschichte der Armut im Wirtschaftswunder noch nicht geschrieben wurde¹, trifft auch im Jahr 2012 noch zu. Jedoch wurden gerade in den letzten Jahren verschiedene Arbeiten zur Erforschung der Geschichte der Armut seit dem Zweiten Weltkrieg aufgenommen, die zur Schließung dieser Forschungslücke beitragen. Der Freiburger Workshop versammelte einen Großteil derer, die sich aktuell aus verschiedenen Perspektiven mit der Erforschung der Armut seit 1945 beschäftigen.

In seiner Einleitung stellte FRANZ-JOSEF BRÜGGEMEIER (Freiburg) verschiedene Gemeinsamkeiten der folgenden Beiträge heraus. Wichtiger Aspekte waren laut Brüggemeier die verschiedenen Begriffe im Zusammenhang mit Armut; eine genauere Beschäftigung mit der Zeitlichkeit der Begriffe sowie die Frage danach, welche Kritik an ihnen nötig seien. Auch die Frage nach der Periodisierung des Themas werde in allen Beiträgen implizit oder explizit behandelt, jedoch sei laut Brüggemeier genauer danach zu fragen, welche Ereignisse Veränderungen ausgelöst haben, und wie die Einzelergebnisse auf den allgemeinen Kontext bezogen werden könnten.

ALEXANDER LENDER (Frankfurt am Main) eröffnete das erste Panel mit einigen konzeptionellen Überlegungen aus kulturökonomischer Perspektive über den Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum, Sozialpolitik und Gerechtigkeitsvorstellungen. Nach einer kurzen Vorstellung des Analyseinstruments der Kulturellen Ökonomie skizzierte Lender die verschiedenen Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik und arbeitete heraus, dass jede Phase von spezifischen Gerechtigkeitsvorstellungen geprägt war, die zu

korrespondierenden wirtschafts- und sozialpolitischen Konzepten geführt habe.

Mit dem folgenden Vortrag warf CHRISTIAN JOHANN (Berlin) ein Schlaglicht auf die Geschichte des US-Wohlfahrtsstaates in der Nachkriegszeit aus der Perspektive der Mittelklasse. Anhand von drei Beispielen aus dem Bereich Wohnen arbeitete Johann heraus, dass die Simmelsche Definition ‚Wer unterstützt wird, ist arm‘, die Denkweise der Mittelklasse der USA in dieser Zeit treffend beschreibt. Darüber hinaus wurde Armut in dieser Zeit nicht als Resultat wirtschaftlicher Tendenzen und gesellschaftlicher Entwicklung gesehen, sondern vor dem Hintergrund der Aufstiegsromantik des *American Dream* vielmehr dem individuellen Versagen zugeschrieben. In seinem Kommentar hob WINFRIED SÜSS (Göttingen/Potsdam) als Gemeinsamkeit der beiden Vorträge hervor: Beide messen den kulturellen Erklärungsfaktoren einen hohen Stellenwert bei und zeigen, dass Armuts politik nie isoliert zu verstehen ist, weil sie stets in komplexe Arrangements eingebunden ist. In Bezug auf das von Lenger benutzte Analyseinstrument der Kulturellen Ökonomie merkte Süß an, dass dieses die konkreten Interessen von Personen und Institutionen als Ursachen für Entscheidungen zu wenig berücksichtigte.

Der zweite Tag des Workshops begann mit einem Panel zur Thematisierung von Armut. MEIKE HAUNSCHILD (Freiburg) analysierte in ihrem Vortrag die Auseinandersetzungen des Caritasverbandes mit dem Armuthema zwischen 1955 und 1975. Obwohl Lutz Leisering für die 1960er-Jahre eine „Latenz des Armutsproblems“² konstatiert hat, wurden laut Haunschild gerade in dieser Zeit innerhalb der Caritas zahlreiche Debatten über Armut geführt, dabei jedoch selten der Begriff Armut und stattdessen häufiger die Begriffe Not und Bedürftigkeit gebraucht. Haunschild deutete diese Suche nach neuen Begriffen als eine zeitgenössische Art der Verarbeitung des sozialen Wandels. Auch CHRISTOPH LORKE (Münster) nahm in seinem Vortrag die

¹ Vgl. Axel Schildt, *Die Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland bis 1989/90*, München 2007, S. 98.

² Lutz Leisering, *Zwischen Verdrängung und Dramatisierung. Zur Wissenssoziologie der Armut in der bundesrepublikanischen Gesellschaft*, in: *Soziale Welt* 44 (1993), S. 486-511, hier S. 491.

1960er-Jahre in den Blick, konzentrierte sich dabei allerdings auf die DDR. Wie Haunschild kam Lorke zu dem Ergebnis, dass im Untersuchungszeitraum der Begriff Armut kaum gebraucht wurde – unter anderem, weil es im Sozialismus per definitionem keine Armut geben durfte. Stattdessen wurden die kinderreichen Familien als würdig oder unwürdig kategorisiert. Die Unwürdigen wurden mit Chiffren wie ‚dissozial‘ oder ‚asozial‘ sowie mit Images der moralischen Minderwertigkeit versehen, die Würdigen zu Vorbildern stilisiert. In seinem Kommentar ging THOMAS SOKOLL (Hagen) auf Leiserings These der Verdrängung des Armutsthemas aus den öffentlichen Debatten der 1960er-Jahre ein. Sowohl Haunschild als auch Lorke hatten diese in ihren Vorträgen verworfen, bzw. zu einer stärker nuancierten Betrachtung aufgefordert. Sokoll teilte diese Auffassung und stellte die These auf, dass Armut in den Debatten der 1960er-Jahre nicht auftauchte, weil der Armutsdiskurs durch andere Diskurse, wie beispielsweise die Debatten um Arbeitszeitverkürzungen und Verbesserungen der Arbeitsbedingungen überlagert worden war.

Das folgende Panel ergänzte die vorausgehenden Beiträge aus makrohistorischer Sichtweise um die mikrohistorische Perspektive. ELISABETH GRÜNER (Trier) und SUSANNE HAHN (Trier) näherten sich in ihren Vorträgen der ländlichen Armut aus zwei verschiedenen Perspektiven. Zunächst erläuterten sie die Problembeschreibungen und Lösungsvorschläge von Agrarexperten und Strukturpolitikern und stellten dabei heraus, dass ländliche Armut in ihrem Untersuchungszeitraum als ‚Rückständigkeit‘ der landwirtschaftlich geprägten Regionen wahrgenommen wurde. Diese sollte unter anderem durch Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und die Ansiedlung von Industrie bekämpft werden. Drei Einzelfallbeispiele illustrierten anschließend die Perspektive der Betroffenen und machten die Komplexität ihrer Problemlagen als Kombination aus strukturellen Bedingungen, mangelnder sozialer Absicherung und persönlichen Umständen deutlich. Danach wandte sich DOROTHEE LÜRBKE (Freiburg) der Untersuchung der städtischen Armut zu. Anhand eines Fallbeispiels aus Schwerin in den 1950er-Jahren zeigte sie,

wie in dieser Zeit althergebrachte Ansichten über Armut und Hilfswürdigkeit sowohl in den Köpfen der Hilfesuchenden als auch bei den Behörden fortbestanden. Allerdings vollzog sich parallel zur institutionellen Konsolidierung auch ein Wandel in den Darstellungsstrategien der Betroffenen. WILFRIED RUDLOFF (Kassel) stellte in seinem Kommentar heraus, dass beide Vorträge den Erfahrungsraum der Armen genauer ausleuchteten. Er riet aber dazu, trotz dieser Perspektive den institutionellen Rahmen und die rechtlichen Prämissen mehr zu berücksichtigen und den kommunikativen Charakter des Wechselspiels zwischen Behörden und Antragstellern stärker zu fokussieren. Die Erforschung der ländlichen Armut wertete Rudloff als großes Forschungsdefizit und zog Parallelen zwischen den Charakteristika der ländlichen Armut und dem von Serge Paugam geprägten Typus der „integrierten Armut“³.

Die beiden folgenden Panels nahmen verschiedene Gruppen mit hohem Armutsrisiko in den Blick. MICHAEL HOHLFELD (Bamberg) verglich in seinem Vortrag die verschiedenen Phasen der Behindertenpolitik in Bundesrepublik und DDR und stellte viele Ähnlichkeiten in der Entwicklung heraus. Als Erklärung für die ähnlichen Entwicklungen sei ein Verweis auf die Pfadabhängigkeit der Sozialpolitik laut Hohlfeld nicht ausreichend. Auch die Entwicklung des Arbeitsmarkts, die Größe und Organisationsfähigkeit einzelner Behindertengruppen, der Generationenwechsel bei den Behindertengruppen und die gegenseitige Bezugnahme der beiden deutschen Staaten auf die Sozialpolitik des anderen seien zu berücksichtigen. STEFFEN OTTE (Hamburg) analysierte anschließend die Einkommenssituation der Rentner/innen in der DDR zwischen 1949 und 1971 und kam zu dem Schluss, dass diese als sehr kritisch zu beurteilen sei. Die Staats- und Parteiführung sei sich dieser Situation bewusst gewesen, habe aber erst mit den großen Rentenreformen seit dem Ende der 1960er-Jahre Maßnahmen eingeleitet, die das Rentensystem tiefgreifend verändert hätten. Otte stellte heraus, dass die Verbesserungen der Renten zu keiner Zeit auf Kosten der arbeitenden Bevölkerung statt-

³Serge Paugam, *Die elementaren Formen der Armut*, Hamburg 2008, S. 123.

fanden, und sah die These vom ‚workfare-state‘ DDR für das Rentensystem klar bestätigt. Als Gemeinsamkeit der beiden Vorträge hob FRANZ-JOSEF BRÜGGEMEIER (Freiburg) in seinem Kommentar hervor, dass beide Vorträge sich mit ‚schwachen Interessen‘ befassen, die im behandelten Zeitraum aber relativ erfolgreich waren. Brüggemeier schlug vor, genauer danach zu fragen, warum gerade für diese Gruppen sozialpolitische Maßnahmen ausgebaut wurden, und dabei insbesondere die Rolle der Institutionen und der Eigeninteressen sowie den Einfluss der Medien zu berücksichtigen.

Der Begriff der sozialen Ungleichheit stand im Fokus des Vortrages von SEBASTIAN KESSLER (Ulm). Kessler demonstrierte, dass dieses Wortpaar den medizinischen Fachdiskurs über den Zusammenhang von Ungleichheit und Krankheit prägte. Beim Herantragen dieser fachlichen Inhalte an die Politik habe jedoch eine partielle diskursive Verschiebung des semantischen Feldes stattgefunden. Diese semantische Verschiebung habe den Verlust gewisser Bedeutungsinhalte und eine Entpolitisierung der Thematik mit sich gebracht, so Kessler. Auf diese wiederum folge – in Ermangelung einer gesellschaftspolitischen Lösung – eine Medikalisierung der sozial ungleich verteilten Gesundheitschancen. Der letzte Vortrag des Tages widmete sich dem Thema Kinderarmut und deren Messung. STEFFEN KOHL (Mainz) illustrierte zunächst die Vielzahl der unterschiedlichen Berechnungsmöglichkeiten von Kinderarmut und diskutierte anschließend die Vor- und Nachteile der Messung anhand einkommensbasierter Armutskonzepte. Als positiv bewertete er, dass diese konkreten Zahlen lieferten und damit die Vergleichbarkeit garantierten. Er kritisierte aber, dass eben durch diese Zahlen der Blick auf Armut als soziale Erfahrung verstellt und die tatsächliche Versorgungssituation der Betroffenen nicht abgebildet werde. JOSEF MOOSER (Basel) unterstrich in seinem Kommentar, dass beide die Frage nach wissenschaftlichen Begriffen und Verfahren ins Zentrum ihres Erkenntnisinteresses rückten. Dabei riet Mooser dazu, den Aspekt des Vergessens von Wissen stärker zu berücksichtigen. Beispielsweise sei das Interesse an der Kinderarmut in den 1990er-Jahren nicht zum

ersten Mal aufgekommen, sondern schon Ende des 19. Jahrhunderts präsent gewesen. Wie sich solches ‚Vergessen von Wissen‘ auf die untersuchten Diskurse auswirkte, sei näher zu betrachten.

Die Vorträge des dritten Workshoptages gaben vor allem die soziologische Perspektive auf die Themen wieder. MARA BOEHLE (Mannheim) begann ihre Präsentation mit zwei Feststellungen: seit den 1970er-Jahren steigt die familiäre Armut an, jedoch mangelt es bisher an Ursachenanalysen und Erklärungsmodellen für diese Entwicklung. Um diese Forschungslücke zu füllen, entwarf Boehle ein soziologisches Erklärungsmodell familialer Armut in Anlehnung an die Methodologie sozialen Wandels nach Raymond Boudon. Einer der von Boehle vorgestellten Erklärungsstränge für familiäre Armut wurde anschließend von JUTTA TRÄGER (Gießen) aufgegriffen und genauer analysiert. Träger zeigte auf, dass der Zugang zu Erwerbstätigkeit von Müttern eine zentrale Rolle bei der Bekämpfung familialer Armut einnimmt. Jedoch seien viele aktuelle familienpolitische Maßnahmen noch am traditionellen Ernährungsmodell orientiert, was die Erwerbstätigkeit vieler Mütter verhindere. BERTHOLD DIETZ (Freiburg) unterstrich in seinem Kommentar, dass beide Referentinnen bei der Suche nach der Ursache für familiäre Armut zu Recht makro- und mikrostrukturelle Erklärungsversuche berücksichtigt hätten. Darüber hinaus schlug Dietz vor, die zeitliche Komponente nicht nur als Ressource, sondern auch als analytische Kategorie in beide Untersuchungen mit einzubeziehen. Er riet, neben der Problematik der Vereinbarkeit von Beruf und Kindererziehung auch die – seiner Meinung nach noch schwieriger zu lösende – Frage nach der Vereinbarkeit von Altenpflege und Berufstätigkeit zu beleuchten.

Mit dem Vortrag von NATHALIE KNORS (Freiburg) wurde die am Vortrag schon angesprochene Frage nach der Messung von Armut und Bedarf wieder in den Fokus gerückt. Knors zeichnete in ihrem Vortrag die Einführung des Warenkorb in der Bundesrepublik der 1950er-Jahre nach. Sie kam dabei zu dem Ergebnis, dass die Überlegungen des für die Bedarfsberechnung zuständigen Expertenkreises durch eine gewisse Unsicher-

heit gekennzeichnet waren. Diese sollte durch die Orientierung an verschiedenen wissenschaftlichen Studien überdeckt werden. SA-RA WECKEMANN (Köln) beschäftigte sich in ihrem Vortrag mit der Thematik der kinderreichen Familien in sozialstaatlicher Abhängigkeit und stellte die Frage, wie die Betroffenen selbst ihre Situation bewerteten. Die Ergebnisse qualitativer Interviews brachten Weckemann zu dem Ergebnis, dass die Familien ihre Situation sehr unterschiedlich bewerteten: während einige die wenigen zur Verfügung stehenden Mittel als unzureichend einstufen und Kritik an der ungerechten Verteilung übten, lehnten andere diese Art von Beschwerden ab und behaupteten, mit den staatlichen Leistungen gut versorgt zu sein. Eine dritte Gruppe bewertete die staatlichen Hilfen als gering, gab aber an, durch gutes Hauswirtschaften damit auszukommen. In seinem Kommentar wertete WOLFGANG VOGES (Bremen) die Frage nach der Bestimmung eines Grundbedarfs und nach dem Niveau der Befriedigung desselben als äußerst schwierig, weil unter anderem auch klimatische und kulturelle Dimensionen dabei berücksichtigt werden müssen. Voges erinnerte außerdem daran, dass Bedarfsberechnungen und Mindestsicherungen höchst unterschiedliche Funktionen und Ziele verfolgten, die nicht konfliktfrei seien, und riet den beiden Referentinnen, dies bei ihren Studien stärker zu berücksichtigen.

PETER KRAMPER (Freiburg) stellte in seinem Resümee die drei Hauptzugriffe der Beiträge auf das Thema Armut und soziale Ungleichheiten heraus. Dies sei zunächst die Ebene des Sozialstaats gewesen. Hier habe laut Kramper unter den Vortragenden weitgehend Konsens über die Entwicklung seit 1945 geherrscht, wenn auch an verschiedenen Stellen deutlich geworden sei, dass das dominierende Bild im Hinblick auf die Entwicklung bestimmter Gebiete oder Personengruppen einer Modifizierung bedarf. Auch in Bezug auf die politische Thematisierung von Armut seien die Vortragenden weitgehend zu übereinstimmenden Ergebnissen gekommen, wenn auch dabei noch stärker die Ursachen für die Thematisierung oder Nicht-Thematisierung verfolgt werden müssten, so Kramper. Drittens sei es über die

erfahrungsgeschichtliche Perspektive gelungen, viele überzeitliche Standards in der Darstellung und Selbstdarstellung von Armen herauszuarbeiten.

Insgesamt ist der Freiburger Workshop als ein wichtiger Beitrag zur aktuellen Armutsforschung zu werten. Einige Themen, die im Laufe des Workshops nur selten zur Sprache kamen, wie beispielsweise das Aufkommen der sogenannten Neuen Armut in den 1980er-Jahren, oder auch die Entwicklung von Armut und Sozialpolitik außerhalb Deutschlands, müssten zwar in Zukunft noch genauer untersucht werden und Impulse für weitere Forschungsarbeiten geben. Jedoch haben sich insbesondere die Interdisziplinarität, aber auch die Vielfalt der Herangehensweisen an das Thema – aus makro- und mikrohistorischer Perspektive, über die Erforschung des Umgangs mit den Armen, des Sprechens über sie und über das Ausleuchten des Erfahrungshorizonts der Betroffenen – im Laufe des Workshops als sehr fruchtbar für die Erforschung von Armut und sozialer Ungleichheit herausgestellt.

Konferenzübersicht:

Franz-Josef Brüggemeier: Einführung

Panel 1: Wohlfahrtsstaatliche Konzepte

Alexander Lenger (Frankfurt am Main): Wirtschaftswachstum, Sozialpolitik und Gerechtigkeit in Deutschland, 1945-2010

Christian Johann (Berlin): Anomalie Armut? Gesellschaftliche Schichtung und Wohlfahrtsstaat in den USA der Nachkriegszeit

Panel 2: Thematisierung von Armut

Meike Haunschild (Freiburg): Armutsdebatten im Wirtschaftswunder. Das Selbstverständnis der Caritas als Teil einer ‚modernen Industriegesellschaft‘

Christoph Lorke (Münster): Zwischen Identität und Alterität. Images von ‚Armut‘ in Bundesrepublik und DDR. Das Beispiel kinderreicher Familien in der DDR der 1960er-Jahre

Panel 3: Armut in Stadt und Land

Elisabeth Grüner/ Susanne Hahn (Trier): Ländliche Armut in der Bundesrepublik, 1949-1973

Dorothee Lürbke (Freiburg): Armut und Armuts politik im interkommunalen Vergleich, 1955-1957. Der Fall Erika K.

Panel 4: Behinderte und Rentner

Michael Hohlfeld (Bamberg): Menschen mit Behinderung – eine armutsbedrohte Randgruppe?

Steffen Otte (Hamburg): Einblicke in die Rentenversorgung der DDR

Panel 5: Kranke und Kinder

Sebastian Kessler (Ulm): Eine Begriffsgeschichte der Ungleichheit. Soziale Ungleichheit und Krankheit im Blickpunkt zwischen Medizin und Politik

Steffen Kohl (Mainz): Vor- und Nachteile der Messung von Kinderarmut

Panel 6: Familien

Mara Boehle (Mannheim): Zum Anstieg familialer Armut seit den 1970er-Jahren. Entwurf eines ungleichheitssoziologischen Erklärungsmodells

Jutta Träger (Gießen): Traditionelles Ernährermode ll. Soziale Ungleichheit im Wohlfahrtsstaat

Panel 7: Bedarf und Bedürfnisse

Nathalie Knors (Freiburg): Auf dem Weg zu einer standardisierten Bedarfsmessung. Die Einführung des Warenkorbs in den 1950er-Jahren

Sara Weckemann (Köln): Viele Kinder, keine Arbeit. Die Lebenswelten großer Familien in sozialstaatlicher Abhängigkeit

Peter Kramper (Freiburg): Abschlussresümee

Tagungsbericht *Armut, Sozialpolitik und soziale Ungleichheit seit 1945*. 11.10.2012–13.10.2012, Freiburg im Breisgau, in: H-Soz-Kult 19.12.2012.