

2 DIE VERMESSUNG DER ARMUT IN OST UND WEST

In der Bundesrepublik und in der DDR lässt sich eine Fülle sozialer Akteure ausmachen, die entlang unterschiedlicher Befunde und Kriterien bestimmt haben, wer zum sozialen Rand zu zählen war. In einer Kulturgeschichte des Sozialen weisen dessen Repräsentationen auf In- und Exklusionsregeln und auf die Konstruktion von Differenzen.¹ Was unter »Armut« verstanden wird, ist somit immer in irgendeiner Form sozial konstruiert, und je nach Perspektive und Zeitpunkt der Betrachtung werden andere Vorstellungen und Bilder von Armut assoziiert. Inzwischen gilt Georg Simmels soziologisch-konstruktivistisches Verständnis von Armut als klassisch. Simmel hat als ihren Kern eine gesellschaftlich diagnostizierte Hilfsbedürftigkeit erkannt und damit die grundsätzliche Wandelbarkeit von Armutsvorstellungen betont.² Gruppierungen, Verbände, Individuen, Institutionen oder Massenmedien waren und sind zentrale Agenten bei der Konstruktion und Hervorbringung, Definition, Deutung und Sichtbarmachung des Sozialen – aber auch bei dessen vielfältigen Aneignungs- und Aushandlungsprozessen. Entscheidend hierfür waren im geteilten Deutschland aber zweifellos die politisch-ideologischen Strukturen und demzufolge die normativen Diskurse über die »richtige« Anordnung der Gesellschaft.

Grundsätzlich steht der Armutsbefund wohlfahrtsstaatlich organisierten Gesellschaften schlecht zu Gesicht und deutet auf mangelhafte soziale Absicherung; Armut war somit derjenige Bereich der sozialen Ungleichheit, der als illegitim galt und daher möglichst klein gehalten werden musste, in der deutsch-deutschen Konkurrenz umso mehr. Als unmittelbare Folge wurden »Armut« und vergleichbare Begrifflichkeiten von politischen Akteuren auf beiden Seiten

des »Eisernen Vorhangs« gemieden. Die unmittelbare geografische wie kulturelle Konfrontation an der Nahtstelle des Kalten Krieges war ein gewichtiger Grund für diese auffällige Ausblendung »unerwünschter« sozialer Phänomene. Stattdessen war die anhaltende Bestätigung des politischen und sozio-ökonomischen Selbstverständnisses zu beobachten, wozu auch die Vergewisserung gehörte, möglichst viel für eine effektive Überwindung sozialer Not getan zu haben. Stand auf der einen Seite die Bundesrepublik, wo Grundgesetz und Sozialstaatsgebot das soziale Zukunftsversprechen von Aufstieg und Wohlstand symbolisierten, befand sich demgegenüber die DDR, in der es gemäß ideologischer Selbstsicht keine nennenswerten Formen sozialer Ausbeutung geben durfte und Armut wie soziale Ungleichheit eindeutig und ausschließlich als gesellschaftlich bedingt galten. Die bis zum Ende der DDR sich beharrlich haltende Behauptung, Armut und soziale Notlagen seien beseitigt, fungierte als zentraler Bestandteil der Herrschaftslegitimierung nach innen, während sie nach außen als Signum der Überlegenheit des Sozialismus dienen sollte.

Auch wenn die Wahrnehmungsmuster mitunter sehr unterschiedlich aussahen, lässt sich für beide Staaten festhalten, dass die Sensibilität gegenüber Formen sozialer Ungleichheit und Armut durch verschiedene Konjunkturen gekennzeichnet war. Dabei konnten bestimmte von der Politik genutzte Bilder sozialer Not oder auch gesetzlich verankerte Kriterien dazu dienen, eine bestimmte Politik zu rechtfertigen, soziale Tatbestände zu funktionalisieren oder auch Fragen des Selbstverschuldens bzw. nach kollektiven Verantwortlichkeiten zu artikulieren. Dies wurde bereits in den ersten Jahren nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs deutlich. Die Regierungen beider deutscher Staaten vermieden den Begriff »Armut« aufgrund seiner Aufladung auffällig oft und sprachen stattdessen von »Notständen« oder »Hilfsbedürftigkeit«. Demgegenüber wurde in West- wie Ostdeutschland der Terminus »soziale Sicherheit« bemüht, um wünschenswerte Zukunftsentwürfe anzuzeigen.³ Armut und soziale Not wurden somit in den Jahrzehnten nach Kriegsende zeitweilig »normalisiert«: Sie standen entweder (im Westen) im Kontrast zum

Selbstverständnis einer kapitalistisch geprägten Wohlstandsgesellschaft, in der Armut als politisch und wirtschaftlich bald zu überwindendes Übergangsphänomen galt, oder wurden (im Osten) als »Überbleibsel der kapitalistischen Vergangenheit« apostrophiert, dessen eigentliche Ursachen außerhalb der eigenen Gesellschaftsform lägen. Wirtschafts- und Sozialpolitik galten als Voraussetzung für die Beherrschung sozialer Verwerfungen. Hinzu kamen moralpolitisch aufgeladene Angebote – in der DDR zweifellos stärker als im Westen: Mit den stark regulativen »Zehn Geboten der sozialistischen Moral« fand die Staats- und Parteiführung noch Ende der 1950er Jahre eine eigene Variante, um einen kleinbürgerlichen Wertekanon in eigenen Farben fortzuführen. Dadurch unterstrich die SED nicht nur ihren Führungsanspruch, sondern rief auch den Kampf gegen »Relikte« der überkommenen »kapitalistisch-bürgerlichen« Arbeits-, Moral- und Familienvorstellungen aus, die für einen Zerfall der Familie wie der Gesellschaft standen.

Wie die Ausführungen zur Sozialfürsorge- bzw. Sozialhilfepolitik zeigen werden, formten das Ideal bürgerlicher Respektabilität und frühere Formen der Armenpflege bestimmte moralische Verhaltensziele, die wiederum das unerwünschte Bild der »Armut« und ihre Vermeidung prägten: Hilfe zur Selbsthilfe, Selbstdisziplin, Sparsamkeit, Rationalität und langfristige Planung. Die DDR stand der Bundesrepublik dabei in puncto bürgerlich-kulturkonservativen Positionen wenig nach, wozu auch gehörte, soziale Probleme zu individualisieren, zu pathologisieren und aus dem eigenen Land auszulagern. Während in der Bundesrepublik sukzessive und seit den 1960er Jahren verstärkt alternative Einschätzungen durchdrangen, blieben die ideologisch bedingt stark verkrusteten Sozialdiagnosen in der DDR weitgehend unangefochten. Diese moralisch-pädagogisch geprägte Sicht auf die gesellschaftlichen Ränder neigte noch stärker als in der Bundesrepublik – da weitgehend unwidersprochen – und letztlich bis zum Mauerfall stetig mehr dazu, individualistische Erklärungen für soziale Notlagen gegenüber strukturellen oder gesellschaftlichen Erklärungen zu bevorzugen. Denn umso länger die DDR Bestand hatte, desto weniger plausibel konnten soziale Misstände als

»Überbleibsel« der Vergangenheit wegdiskutiert werden. Eine wichtige Rolle bei der Aufrechterhaltung dieser Lesarten des Sozialen spielten wissenschaftliche sowie mediale Deutungsangebote.

Definitionen und Beurteilungen

Der Gini-Koeffizient, eine nach dem gleichnamigen italienischen Statistiker benannte Maßeinheit, ist ein häufig genutztes Instrument, um Ungleichverteilung in einer Gesellschaft zu messen. Beträgt er 0, liegt eine gleichmäßige Verteilung der Einkommen und Vermögen vor, bei dem Wert 1 eine maximale Ungleichverteilung. In der DDR lag der Wert Mitte der 1980er Jahre bei 0,19 – und fiel damit geringer aus als in der Tschechoslowakei (0,20), Polen (0,25) oder der Sowjetunion (0,26). Dies deutet zwar auf egalitäre Tendenzen, aber auch darauf, dass es private Vermögen, Besitz und Einkommen so gut wie nicht gab. In der Bundesrepublik wurde zeitgleich ein Wert von 0,28 gemessen. Demnach befand sich Westdeutschland etwa auf dem Niveau der Benelux-Staaten, über dem von Schweden, Finnland und Norwegen, aber unter dem von Großbritannien und Italien (0,32), Frankreich (0,33) oder den USA (0,37).

Tiefgreifende Schlüsse aus einem Vergleich der Zahlen zu ziehen, ist schwierig, nicht nur aufgrund der umstrittenen Messmethode, sondern auch angesichts der Datengrundlage.⁴ Das Gleiche gilt für andere zeitgenössische Statistiken und den damaligen wissenschaftlich-empirischen Blick auf soziale Randlagen im geteilten Deutschland, die wegen der unterschiedlichen Vorgehensweise zwar immer bestimmte Tendenzen anzeigen, aber stets erklärungsbedürftig sind. Denn wie groß das Maß an sozialer Ungleichheit und Armut in einer Gesellschaftsform zu einer bestimmten Zeit ist, hängt von zahlreichen Komponenten ab. Der Terminus »Armut« – für »Reichtum« gilt dies in gleicher Weise – ist mehrdeutig, normativ, aus psychologischer Sicht moralisch und emotional beladen. Er hängt folglich entscheidend davon ab, wer ihn in welchem Kontext, hinsichtlich welcher Relationen und zu welchem Zweck definiert.

Gerade weil sich »Armut« als Begriff für einen Mangel an Gütern und Ressourcen unterschiedlich konzipieren und für die jeweiligen Zwecke – seien sie wissenschaftlicher, politischer oder anderer Natur – verwenden lässt, bietet der Begriff immer Interpretationsspielraum. In den vergangenen Jahrzehnten wurden verschiedene Definitionen und Konzepte entwickelt, um Armut zu messen. Die absolute Armut gilt als physisches Existenzminimum. Dies ist allerdings historisch und gesellschaftlich variabel. Nach der aktuell gängigen Definition der Weltbank gelten Menschen dann als absolut arm, wenn sie von weniger als 1,90 US-Dollar pro Tag (gewichtetes Haushaltseinkommen) leben müssen. Ein solcher Betrag kann die Grundversorgung nicht mehr gewährleisten. Während absolute Armut in ökonomisch entwickelten Staaten wie Deutschland nicht und in Europa so gut wie nicht mehr auftritt, ist sie anderswo bittere Realität. Weltweit waren 2015 etwa 700 Millionen Menschen von absoluter Armut betroffen, die meisten davon lebten in Südasien und im subsaharischen Afrika.⁵

Relative Armut ist eine immanente Erscheinung einer jeden Gesellschaft. Hierunter wird das relative Zurückbleiben hinter jener Situation verstanden, die in bestimmten materiellen und immateriellen Lebensbereichen zu einem bestimmten Zeitpunkt als »durchschnittlich« oder »normal« angesehen wird. Dadurch kommt der Relativitätsaspekt von Armut zum Ausdruck, wobei bestimmte soziokulturelle Mindestansprüche und verfügbare Ressourcen zum Durchschnitt einer Gesellschaft ins Verhältnis gesetzt werden. Nach den Maßstäben der Europäischen Union gelten heute Menschen als arm, die weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens zur Verfügung haben. Die sich daraus ergebende Armutsgefährdungsquote nach Sozialleistungen lag im Jahr 2018 in der Eurozone bei 17,1 Prozent, in der Bundesrepublik etwas niedriger.⁶ Auf diese Weise wird Armut sichtbar gemacht und es zeigt sich, wie die Erfassung relativer Armut stets von politisch ausgehandelten Kriterien abhängig ist. Je nachdem, welche Grenzen angesetzt werden, ergeben sich teils erhebliche Veränderungen, was wiederum die (sozial-)politischen Reaktionen beeinflusst. Die Berechnung von Armutsgrenzen führt zur Entstehung von Demarkationslinien zugestandener Teilhaberechte.

Diese Grenzen wiederum entstehen durch die Arbeit von verschiedenen Experten. Allerdings ist diese Bestimmung mit komplexen methodischen Fragen verbunden und kann jeweils nur in ihrem jeweiligen historischen Verwendungszusammenhang rekonstruiert und verstanden werden. Wie der Blick auf die beiden deutschen Staaten und ihre unterschiedlichen Arten der Wissensgenerierung zeigt: Der Prozess der Wissensproduktion »um das Soziale« war niemals widerspruchsflos, mitunter stark umkämpft und bisweilen Gegenstand wenigstens fachinterner Aushandlungen.

Armuts Grenzen in der Bundesrepublik

In der jungen Bundesrepublik waren Spezialuntersuchungen zu Armut und Ungleichheit selten. Dies hing mit der allgemeinen Akzeptanz verbreiteter sozialer Not bei gleichzeitiger Verbesserung der wirtschaftlichen Gesamtsituationen zusammen. Die Studie der Journalisten Ilse Elsner und Rüdiger Proske über den »fünften Stand« aus dem Jahr 1953 bildete eine bemerkenswerte Ausnahme. Nach dieser Erhebung lebten zu Beginn der 1950er Jahre über 8,5 Millionen Menschen in Westdeutschland »im Schatten der Armut«, vor allem solche, deren Brutto-Einkünfte pro Monat unterhalb der Grenze von 250 D-Mark lagen. Betroffen waren nach dieser Kalkulation vor allem Sozialfürsorgeempfänger, Menschen auf dem Land, Frauen, Arbeitslose sowie Rentner. Die Autoren machten drei Dimensionen als Risikofaktoren aus: mangelnder Zugang zum Erwerbsprozess, ungünstige Familiensituation und das Geschlecht.⁷ Weniger auf ganz Deutschland, sondern nur auf West-Berlin bezogen, dafür aber mit mehrdimensionalem Zugriff vorgehend war die Arbeit von Stephanie Münke aus dem Jahr 1956. Sie gilt als erste umfassende empirische Armutsuntersuchung nach 1945 und war vor allem deswegen beachtenswert, weil die Sozialwissenschaftlerin nicht allein die Einkommen untersuchte, sondern, inspiriert von der angelsächsischen Armutsforschung, eine Befragung und »Lebenslagenbilder« beifügte. Münkes Zugang vermittelte einen mehrdimensionalen Einblick, der

auch Wohnverhältnisse, soziale Beziehungen und Partizipationsmöglichkeiten berücksichtigte und insbesondere Rentnerinnen und Witwen als von Armut bedroht hervorhob.⁸ Ihre Ergebnisse erreichten eine vergleichsweise große Aufmerksamkeit. Einzelne Medien bezeichneten die verbliebene Armut – in der Annahme, Münklers Ergebnisse könnten allgemeine Gültigkeit für ganz Westdeutschland beanspruchen – als »Schande für uns und unsere Zeit«⁹.

Dass Studien wie diese eine Rarität waren, hatte vor allem mit der grundsätzlichen Ausrichtung sozialwissenschaftlicher Forschungen in jenen Jahren zu tun. Zum einen hat sich die Soziologie erst spät ausdifferenziert und professionalisiert. Zum anderen war es wohl auch unpopulär, sich in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs, in denen Armut als bezwungen galt, mit diesem Gegenstand zu beschäftigen.¹⁰ Im Gegensatz dazu dominierten populäre mittelschichtszentrierte gesellschaftliche Selbstbilder, wie das einer »nivellierten Mittelstandsgesellschaft« (Helmut Schelsky), die dem relativen Abbau von Klassengegensätzen und einer tendenziellen sozialen Entdifferenzierung Rechnung trugen. Die Vorstellung, eine Mehrheit der Bevölkerung sei in einer weitgehend einheitlichen Gesellschaftsschicht mit ähnlicher materieller Lebenslage und vergleichbaren Werten aufgegangen, konnte auch deswegen eine große Strahlkraft und Attraktivität entwickeln, weil sie dem Bedürfnis nach Aufstieg, Ordnung und Stabilität entsprach.¹¹ Ähnlich wirkmächtig war die nach dem gleichnamigen Soziologen benannte »Bolte-Zwiebel«, die das westdeutsche, von dominierenden Mitte-Lagen geprägte Schichtungsgefüge zu verbildlichen suchte.¹²

In den Folgejahren legten allerdings verschiedene Akteure unterschiedliche Armutszahlen vor. Diese wichen teilweise stark voneinander ab, was ihre Politisierung, Skandalisierung und Emotionalisierung erklärt. Hintergrund war die sich intensivierende Armutsdiskussion im anglo-amerikanischen Raum seit den frühen 1960er Jahren. Aufgrund dieser zunehmend wissenschaftlich geführten Debatte dachte man auch in der Bundesrepublik verstärkt über sozial Abgehängte nach.¹³ Ralf Dahrendorf benannte 1965 den »Bodensatz« der Gesellschaft als »sozial Verachtete« und bezifferte

diesen auf fünf Prozent.¹⁴ Andere Akteure arbeiteten dagegen mit ganz anderen Zahlen: Um die »Legende der ›sozialen‹ Marktwirtschaft« zu enttarnen, ging 1967 der Journalist Manfred Mutz von 17 Prozent »Armen« in der Bevölkerung aus,¹⁵ sein Berufskollege Jürgen Roth bezifferte die Anzahl Armer Anfang der 1970er Jahre gar auf 14 Millionen, darunter allein über fünf Millionen Rentner. Diese bewusst überzogenen Zahlen dienten ihm als Ausgangspunkt für seine polemische Generalkritik am bundesdeutschen Wohlfahrtsstaat, der für ihn bloße Fassade eines »kapitalistischen Profitsystems« war, kaum mehr als ein »asoziales Gesellschaftssystem« ohne Hilfe für die Armen und Elenden.¹⁶ Solche und ähnliche Quantifizierungen waren von anklagenden marxistischen Deutungsmustern unterlegt, die Armut als Problem der lohnabhängigen Schicht begriffen und im linksintellektuellen Spektrum anzusiedeln waren.¹⁷

Demgegenüber standen Studien, die im klassischen einkommensbasierten Herangehen die Armutsgrenze mit der Sozialhilfe gleichsetzten, was für 1962 maximal 200 D-Mark und sieben Jahre später 300 D-Mark für einen Ein-Personen-Haushalt bedeutete. Die völlige Überwindung dieser Art von Armut wurde angesichts der positiven Entwicklungen im Laufe der 1960er Jahre für 1973 bzw. 1977 angenommen.¹⁸ Diese optimistischen Prognosen sollten sich indes nicht bewahrheiten. Ein INFAS-Forschungsprojekt aus dem Jahr 1975, das vom Institute of Community Studies (London) und dem Institut für angewandte Sozialwissenschaft (Bonn) durchgeführt wurde, bezeichnete Armut als ein für die Bundesrepublik »quantitativ relevantes Problem«. Im Blick hatten die Forscher dabei die 17 Prozent der im Dortmunder Norden lebenden »armen« Bevölkerung – eine Größenordnung, die sie für die gesamte Bundesrepublik annahmen. Die Betroffenen lebten von weniger als dem Existenzminimum (360 D-Mark) und in Wohnungen, die über kein eigenes WC verfügten.¹⁹ Auch wenn die Grundausstattung vieler dieser Haushalte (Staubsauger, Külschrank, Waschmaschine, Fernsehgeräte) noch mit dem Durchschnitt mithalten konnte, war dies in anderen Belangen (Telefone, Automobile oder Zentralheizung) keineswegs der Fall.²⁰ Der »Kampf der Zahlen« setzte spätestens mit den 1970er Jahren ein

Der »Warenkorb«, hier gefüllt mit damaligen Markenprodukten, symbolisierte jahrelang das Existenzminimum in der Bundesrepublik.



und erreichte mit der »Neuen Sozialen Frage«, die zu einer regelrecht »feberhaften Konjunktur von Armutsberechnungen«²¹ führte, einen vorläufigen Höhepunkt. Doch nicht erst in dieser Zeit wird deutlich, inwiefern bestimmte Armutdefinitionen, die teilweise erheblich voneinander abweichenden methodischen Herangehensweisen und daraus resultierenden Quantitäten immer eine bestimmte politisch-ideologische Aussage transportierten. Wenn unterschiedliche Höhen des Sozialhilfebedarfs als Grundlage gewählt, abweichende Festsetzungen für Wohnungsaufwendungen kalkuliert oder andere Einkommenskonzepte (Nettoeinkommen, Sozialhilfe-Einkommen, ausgabefähige Einkommen) zugrunde gelegt wurden, musste das zwangsläufig zu einer großen Bandbreite an unterschiedlich interpretierbaren Zahlen führen. Besonders augenfällig werden die ambivalenten Folgen zeitgenössischer Festlegungen am Beispiel des »Warenkorbs«.

Der sogenannte Warenkorb bezeichnet eine Zusammenstellung von möglichst repräsentativen Gütern des monatlichen Bedarfs für eine bestimmte Gruppe – hier diejenigen, die staatlicherseits Unter-

stützung für die Bestreitung ihres Lebensunterhaltes erhielten. In der frühen Bundesrepublik war das Herangehen im Ländervergleich allerdings zunächst disparat: So betrug die Unterschiede zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Richtsatz etwas mehr als ein Drittel. Erst mit einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Juni 1954, wonach jeder Bürger einen Rechtsanspruch auf staatliche Leistungen geltend machen konnte, die ein »menschenwürdiges« Existenzminimum zu sichern vermochten, wurde das Thema politisch wieder virulent. Die Verankerung des Rechtsanspruchs von Hilfsbedürftigen auf Fürsorgeleistungen war ein wichtiger Modernisierungsimpuls. Für die Bundesländer resultierten daraus unterschiedliche Regelungen, wie individuelle (wie in Hamburg oder Schleswig-Holstein) oder starre Auffanggrenzen (so in Bayern oder Baden-Württemberg). Bei Letzteren durften die Leistungen der öffentlichen Fürsorge 85 Prozent des Arbeitseinkommens eines ungelerten Arbeiters nicht überschreiten, was nicht nur das Lohnabstandsgebot als wichtige Prämisse für die Zuteilung fürsorgerischer Zuwendung unterstrich. Demnach sollte eine Differenz zwischen dem Fürsorgesatz und dem Niedriglohnsektor gewahrt werden, um Impulse für den Arbeitsanreiz zu schaffen.²² Auch in der SBZ bzw. der frühen DDR galt der »ortsübliche Monatslohn eines ungelerten Arbeiters« als Obergrenze der Unterstützungsleistung für eine gesamte Familie, was auf anfänglich vergleichbare Strategien deutet.²³

Die in der Bundesrepublik ab 1955 einsetzende umfassende Verwissenschaftlichung dieses komplexen Themas verknüpfte fiskal-, innen-, fürsorge- und lohnpolitische Aspekte miteinander, um eine objektive, fundierte Bestimmung der Richtsätze zu initiieren. Der dafür ins Leben gerufene Arbeitskreis »Aufbau der Regelsätze« war angehalten, bei der Festlegung wissenschaftliche, physiologische, hygienische, soziale, ökonomische, pädagogische, kulturelle und ethnische Dimensionen zu berücksichtigen – und musste gleichzeitig die Warnungen, allen voran des Landkreistages, vor einer finanziellen Überforderung strukturschwacher Regionen beachten. Als Ergebnis der Überlegungen wurde erstmals eine auf empirischer Grundlage basierende bundesweite Interventionsschwelle festgelegt. Diese

Quantifizierung staatlich garantierter Mindestversorgung markierte eine Zäsur in der (armuts-)politischen Geschichte Deutschlands. Das Ergebnis: Der Warenkorb stand für eine moderne Fürsorgepolitik, für standardisierte Leistungen und eine administrative Vereinheitlichung. Obwohl dies im Vergleich zu der bisherigen Regelung, die noch aus dem Jahr 1941 stammte, eine merkbliche Verbesserung darstellte und viele den Vorstoß lobten, erstmals ein soziales Existenzminimum zu bestimmen, gab es ebenso Kritik an den Berechnungen. Die einen beanstandeten, die Aufstellung der Kalorienzahlen orientiere sich am Minimalbedarf einer nicht arbeitenden Person und basiere auf Untersuchungen, die zu Kriegszeiten an Gefangenen und »Ostarbeitern« vorgenommen worden waren. Die anderen bemängelten, die Kalkulationen seien von einer mangelhaften materiellen Ausstattung der Haushalte von Fürsorgeempfängern und den günstigsten Lebensmitteln ausgegangen. So fehlte es etwa an Obst, dafür wurden überdurchschnittlich viel Kartoffeln und Brot veranschlagt. Die Neuanschaffung von Kleidung oder Hausrat war überhaupt nicht vorgesehen, und auch die monatlich angesetzten fünf Kilowattstunden Strom, die für umgerechnet ungefähr dreieinhalb Stunden elektrische Beleuchtung am Tag genügt hätten, stießen auf Widerstand. Sie dienten dem Gesetzgeber wohl vor allem dazu, Anreizstrukturen zu schaffen.²⁴

Gerade angesichts finanzpolitischer Überlegungen war bei der Konzeption des Warenkorbs eine Kompromissformel nötig gewesen. Zusätzlichen Druck erhielten diese Überlegungen aus der DDR, da die Fortschritte im Zuge der dortigen Fürsorgeverordnung als vergleichsweise groß eingeschätzt wurden. Die im Osten erfolgten Abwägungen waren jedoch gar nicht so verschieden von jenen in der Bundesrepublik. Auch hier war der Punkt Ernährung vergleichsweise preiswert berechnet worden, was auf eine fettreiche und gleichzeitig obstarmer Ernährung der Fürsorgeempfänger hinauslief.²⁵ Im Westen Deutschlands jedenfalls sollte der Warenkorb schon bald reformiert werden, nicht nur, weil sich die Kalkulation als zu knapp erwiesen hatte und sich die Kritik häufte, sondern auch, weil die ökonomischen Rahmenbedingungen dies faktisch möglich machten. Im Zuge

des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) kamen neue Elemente hinzu, außerdem lässt sich das vorläufige Ende der Festschreibung standardisierter Richtsätze erkennen. Der Warenkorb war in vielerlei Hinsicht Spiegel von Normfragen der Lebensführung, die einem steten Wandel unterlagen. So enthielt er Ende der 1960er Jahre beispielsweise Zigarren zwar für Männer, nicht aber für Frauen, was aus heutiger Sicht durchaus erstaunt.²⁶

Der Warenkorb blieb zwar letztlich etwa drei Jahrzehnte lang eine maßgebliche Orientierungsgrundlage bundesdeutscher Vorstellungen vom Existenzminimum, doch stand er zugleich ständig in der Kritik. Diese entzündete sich vor allem am Zustandekommen der Regelsätze, das für nicht wenige eine intransparente, ja »der Öffentlichkeit weitgehend entzogenen Bestimmungstechnik«²⁷ bedeutete. Spätestens mit nachlassender Konjunktur stellte sich dann eine veritable Krise des Warenkorb-Modells ein, die dessen endgültige Abschaffung und die Einführung eines Statistik-Modells im Jahr 1985 einläutete. Vorausgegangen waren anhaltende Debatten um eine Aushöhlung des Warenkorb-Prinzips, die sich außerdem an einer mutmaßlich unbarmherzigen Regierungspolitik abarbeiteten. Typisch hierfür war die symbolpolitisch geschickt inszenierte Präsentation des Existenzminimums in der Öffentlichkeit: Während der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) 1985 auf dem Höhepunkt der Debatte um die »Neue Armut« das »völlig unzureichende Sozialhilfeniveau« beklagte – ein Haushaltsvorstand habe »Anspruch auf täglich 47 g Fleisch, 40 g Wurst und 21 g Käse, alle 10 Tage eine Busfahrt und eine Flasche Bier sowie jährlich eine Glühlampe und einmal Schuhebesohlen«²⁸ –, präsentierte die SPD im Sommer 1986 in Bonn demonstrativ einen exemplarischen Warenkorb. Dieser bestand lediglich »aus drei Kartoffeln, einer Möhre und einem Stückchen Kasseler«, wobei jenes als »kärglich« bezeichnete Mahl auf das »menschenunwürdige Leben« vieler Sozialhilfeempfänger aufmerksam machen sollte.²⁹

In dieser Zeit hatte das Thema längst einen gewissen Grad an Politisierbarkeit erreicht und schien geeignet, mutmaßliche Versäumnisse der Bundesregierung anzuklagen. Dazu diente die Besonder-

heit des Warenkorb, dass er in einzelne Güter und Dienstleistungen aufgefächert war. Das Statistik-Modell orientierte sich demgegenüber an den tatsächlichen Aufwendungen von Verbrauchergruppen aus den unteren Einkommenschichten, die mit den Haushalten von Sozialhilfeempfängern vergleichbar waren. Das Ergebnis war eine Reduzierung der Zahl von »Teilwarenkörben« von fünf auf drei, wodurch nur noch die Aspekte »Ernährung, »hauswirtschaftlicher Bedarf« und »persönliche Bedürfnisse« übrig blieben. Nach längeren Diskussionen zwischen Sozial-, Finanz- und Innenministerium trat 1990 eine Regelsatzverordnung in Kraft, wobei auf Anregung der kommunalen Spitzenverbände fortan auf Mengenangaben verzichtet werden sollte – offenbar ein Nebeneffekt der vorherigen Skandalisierung. Gleichzeitig wurden, ohne eine bedarfsgerechte Abdeckung zu berücksichtigen, neue Regelsatzhöhen »gedeckt«, was bedeutete, dass künftige Kostensteigerungen oder veränderte Verbrauchsgewohnheiten zunächst nicht mehr einfließen konnten. Dies rief erneut Kritiker auf den Plan, auch weil sich mit solchen Festlegungen stets Kontrollaspekte verbinden – ein Umstand übrigens, der bis in die heutige »Hartz-IV«-Gesetzgebung (und ihre kritische Begleitung) reicht.³⁰

Die Diskussionen um den Warenkorb spiegeln zweierlei: erstens das jahrelange Ringen um die »richtige« Quantifizierung des notwendigen, menschenwürdigen Lebensbedarfs – zumal unter Berücksichtigung der jeweiligen finanzpolitischen Aspekte; zweitens die politische und öffentliche Scheu, die sich mit dem Thema grundsätzlich zu verbinden scheint und die auf Hindernisse bei der Sichtbarmachung deutet. An verschiedenen Stellen lassen sich die Folgen dieser tendenziellen Ausblendung erahnen. So erging im von der Europäischen Kommission initiierten »1. Rahmenprogramm zur Bekämpfung der Armut« (1976–1980) an die aus Wissenschaftlern bestehende »Arbeitsgruppe Armutsforschung« um Richard Hauser der Auftrag, einen deutschen Armutsbericht zu erstellen. Der Volkswirtschaftler lehrte damals an der Universität Frankfurt am Main am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften Sozialpolitik und galt als ausgewiesener Armutsexperte. Allerdings lösten die Ergebnisse seiner Untersu-

chung Interventionen der Bundesregierung aus: Darin unterschieden er und seine Kollegen zwischen »bekämpfter Armut«, womit die durch Sozialhilfe betreuten Personen bzw. die mithilfe von Steuergeldern besiegte Not gemeint waren, und »verdeckter Armut«, nämlich Personen und Haushalte mit solchen Einkommen, die unterhalb des Sozialhilfeniveaus lagen. Grundlage dafür waren die Mikrodaten der vom Statistischen Bundesamt durchgeführten Einkommens- und Verbraucherstichproben für die Jahre 1962/63, 1969 und 1973. Für diesen Zeitraum konnte eine Verringerung der Armutsquoten festgestellt werden: Bei der Zugrundelegung einer 50-Prozent-Grenze wurde ein Rückgang der Armutszahlen von 11,4 Prozent aller Haushalte (2,3 Millionen) im Jahr 1963 konstatiert, der sogar auf 7,4 Prozent (1,6 Millionen) zehn Jahre später veranschlagt wurde. Bei der Annahme einer 40-Prozent-Grenze wurde in derselben Zeitspanne ein Rückgang von immerhin 4,3 auf 2,3 Prozent berechnet. Dies zeigt abermals die Bedeutung vorher festgelegter Schwellenwerte auf. Als Haushaltsgruppen mit einem überdurchschnittlichen Armutsrisiko galten 1973 demzufolge Alleinstehende mit Kindern, Ehepaare mit mehr als drei Kindern und ältere Frauen.³¹

Allerdings zeigte sich das Bundesfamilienministerium mit den ermittelten Daten unzufrieden und bemängelte die aus seiner Sicht »willkürlichen« und »unwissenschaftlichen« Kriterien, die veraltete Datengrundlage, die unsaubere Methodik und die genutzten Begrifflichkeiten. Außerdem sträubte sich die Politik dagegen, die Sozialhilfeschwelle als »quasi-offizielle Armutsgrenze« anzuerkennen, und mahnte eine Überarbeitung an. Letztlich wurde der Bericht Hausers nicht als offizieller Armutsbericht anerkannt, da er »kein realistisches Bild« der Armut in der Bundesrepublik biete und nur eine mangelnde Aussagekraft habe. Die politischen Bedenken waren schlichtweg zu groß, zumal im Ministerium befürchtet wurde, die Untersuchung könne Diskussionen auslösen.³² Stattdessen behauptete die Bundesregierung, Sozialhilfeempfängern werde ein »annehmbares Minimum an Lebensstandard« gewährleistet und der Bevölkerung ein Leben ohne Armut garantiert. Personen, die von Armut bedroht seien, hätten allesamt das verbürgte Anrecht auf Sozialhilfe, was gesell-

schaftliche Teilhabe über dem Niveau der Armut und ein Recht des Menschen auf ein würdevolles Leben ermögliche. Mithin liege – und hier zeigten sich nicht nur die ausgeprägte politische Scheu und eine bewusste Vermeidungsstrategie, sondern auch die Orientierung am Lohnabstandsgebot – die Sozialhilfeschwelle »in der Nähe von Einkommen, mit denen ein Teil der Arbeitnehmer zur Bestreitung des Lebensunterhaltes für sich und die zugehörigen Familienmitglieder auskommen muß«. ³³

Auch wenn Hausers Bericht letztlich ohne regierungsamtlichen Segen veröffentlicht wurde, blieben er und andere Untersuchungen kaum folgenlos. Freilich hinkte die bundesdeutsche Armutsforschung international lange Zeit hinterher, was mit wissenschaftsimmanenten Entwicklungen ebenso zu tun hatte wie mit der angedeuteten politischen Verschämtheit, das Thema breit zu diskutieren. Es dauerte bis in die ausgehenden 1980er Jahre, ehe mit dem Lebenslagenkonzept eine Alternative zur üblichen Armutsdefinition entwickelt wurde. Das Konzept betrachtet die materielle wie auch die immaterielle Lebenslage gleichermaßen und fragt weniger nach verfügbaren Ressourcen als vielmehr nach Teilhabe an zentralen politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Lebensbereichen. In Anknüpfung an das Konzept der sogenannten multiplen bzw. kumulierten Deprivation kann diese Sichtweise eine Verzeitlichung von Armut aufzeigen, also auch ein kurzzeitiges Absinken in Armut mit anschließendem Wiederaufstieg, was der Komplexität verschiedener Formen von Deklassierung oder biografischen Übergängen Rechnung trägt. Auch ließ sich dadurch zwischen Kurzzeit- und Langzeitarmut unterscheiden, was Armut in vielerlei Hinsicht »normalisierte«, gewissermaßen als »erwartbare« Lebensphase in einer »Risikogesellschaft« einstuft, die bei Scheidung, Phasen des Alleinerziehens, bei Krankheit oder Pflegebedürftigkeit auftreten, aber grundsätzlich wieder überwunden werden kann. ³⁴

Daneben entstand seit den frühen 1980er Jahren auch eine spürbare Kritik an der bundesdeutschen Armutsforschung. Die Wirtschaftsjournalistin Renate Merklein interpretierte in ihrer Broschüre »Griff in die eigene Tasche« aus dem Jahr 1980 die aus ihrer Sicht überzoge-

nen Armutszahlen als Vorwand für sozialpolitische Forderungen: Je mehr der Staat gegen soziale Missstände unternehme, desto stärker überzeichneten Wissenschaft und Medien die reale Armutssituation. Merkels zufolge waren die Sozialhilfesätze seinerzeit so bemessen, dass materielle Not und Armut, die nach ihrer Einschätzung etwas weniger als 100.000 Menschen betraf, in der Bundesrepublik »fast ausgerottet« seien.³⁵ Wenige Jahre später legte Meinhard Miegel, Leiter des Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik Bonn, das Ergebnis seiner Überlegungen vor, wonach allenfalls eine kleine Minderheit von vier Prozent der Bevölkerung als »arm« zu bezeichnen sei, was jedoch »eine relative Armut vor dem Hintergrund einer äußerst wohlhabenden Gesellschaft« sei. Sowohl verglichen mit der eigenen Geschichte als auch im internationalen Maßstab sei das Resultat für die Bundesrepublik »überwältigend«, ja eine »verkannte Revolution«. Folglich könne jeder durch eigene Anstrengungen ein Einkommen erzielen, das einen auskömmlichen Lebensstandard sichere.³⁶

Merkels und Miegels Ausführungen deuten auf grundsätzliche ideologische Grundsatzfragen über das Verhältnis von Staat und Individuum, über das Lohnabstandsgebot und soziale Gerechtigkeit. Diese Auslegungen von Armutszahlen führten dazu, diese in die eine wie andere Richtung auszulegen und zu instrumentalisieren. Hinzu kamen in den 1980er Jahren zahlreiche weitere Neuerungen für die Berechnung von Armut. Die größere Zahl von Armen in den Gemeinden vergrößerte dort den Problemdruck. Ein Ergebnis waren die zahlreichen kommunalen Armutserichte, die seit Mitte der 1980er Jahre eine Konjunktur erlebten. Diese Berichte waren die Folge der sich verändernden sozioökonomischen Kontexte, sie erfassten etwa den Stand und die Entwicklung von Erwerbslosen und Sozialhilfeempfängern und hatten in der Regel eher dokumentarischen Charakter. Deswegen und weil sie sich am Einkommens- und weniger am Lebenslagenkonzept orientierten, kaum Querbezüge aufwiesen und jegliche Lösungsansätze vermissen ließen, wurden sie von Kritikern als »unverbindliche Bestandsaufnahme«³⁷ bezeichnet. Weitere Impulse für die Armutserichterstattung gingen von Gewerkschaften sowie SPD und Grünen aus. Diese zwangsläufig stark politisierten