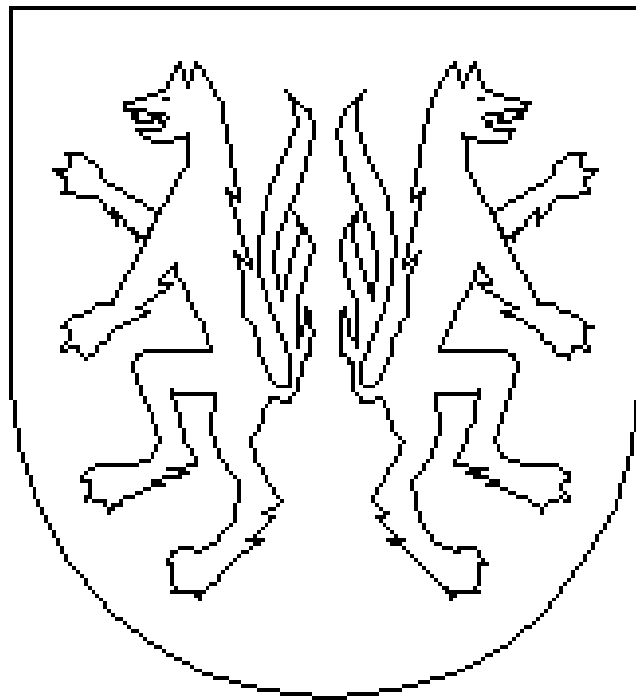


Landkreis Peine (Hg.)

# **Armut - Entwicklung eines Begriffs und seines Politikfeldes**



# Armut –Entwicklung eines Begriffs und seines Politikfeldes<sup>1</sup>

Gerhard A. Spiller

Seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre steht das Thema Armut auf der politischen Agenda ganz weit oben. Dafür sind mehrere Entwicklungen ursächlich, die sich mit den Schlagworten Wiedervereinigung, Wirtschaftskrise, Arbeitslosigkeit, Bildungsproblematik und demographische Entwicklung umreißen lassen. Die Aktualität dieses Themas ist dabei so groß, dass es selbst die im Jahre 2008 offen ausgebrochene Finanzkrise nur partiell vermocht hat, die Diskussion über die soziale Lage in Deutschland zu überlagern. Ganz im Gegenteil ist es zu einer Verknüpfung dieser beiden Themenbereiche gekommen, womit zusätzlich zu den bisherigen Faktoren die finanziellen Handlungsspielräume des Staates und seiner Verwaltungsebenen verstärkt in den Blickpunkt der Öffentlichkeit geraten sind. Damit ist das Thema Armut nicht mehr ausschließlich ein Thema der Sozialpolitik, sondern auch zu einer Problemstellung im Bereich der Finanzpolitik geworden. Die noch nicht überstandenen Folgen der ursprünglichen Finanzkrise sowie die kritische Lage und ungewisse zukünftige Entwicklung des Euroraumes unter Berücksichtigung der Ungewissheit bezüglich der Wirksamkeit der diversen Rettungsschirme haben dafür gesorgt, dass das Thema Armut heute aktueller denn je im Bewusstsein der Bevölkerung und ihrer politischen Akteure verankert ist.

Die aktuelle Diskussion wird auf der Basis der heutigen Definitionen geführt. Damit besteht die Schwierigkeit, dass es keine einheitliche Definition des Begriffes ‚Armut‘ gibt und in den vergangenen Jahrzehnten nie gegeben hat. Hinzu kommt, dass die jeweils verwendete Formulierung entweder eng oder weit interpretiert werden kann. Besonders erschwerend wirkt sich dabei aus, dass der Armutsbegriff im Laufe der Jahrzehnte immer wieder einem Wandel unterworfen war, der Ausfluss der Veränderungen ist, denen die jeweilige politische Diskussion unterworfen gewesen ist. Schließlich muss auch die Verwendung des Begriffes ‚soziale Ausgrenzung‘ als Synonym für Armut kritisch gesehen werden, denn heute wird sein Inhalt als Folge von Armut verstanden.

Die Herausbildung der Armutspolitik als eigenes Politikfeld hat in Deutschland erst Mitte des 19. Jahrhunderts begonnen. Damals wurde angesichts des bestehenden Massenelends die Notwendigkeit einer gesamtstaatlichen Regulierung der bis dahin ausschließlich in kommunaler Trägerschaft liegenden Armenfürsorge erkannt. Das ‚Gesetz über den Unterstützungswohnsitz‘ vom 06. Juni 1870 führte den Wechsel vom Heimat- zum Wohnsitzprinzip ein und trug damit der stark gestiegenen Mobilität der armen Bevölkerungsteile Rechnung. Damit wurde dieses Gesetz gleichzeitig zum entscheidenden Wendepunkt<sup>2</sup>, obwohl damit zunächst nicht mehr als ein Rahmengesetz geschaffen wurde. Es konkretisierte die Fürsorge-

---

<sup>1</sup> Bei diesem Aufsatz handelt es sich um die gekürzte Fassung eines Textes vom gleichen Autor, der in Landkreis Peine (Hg.) 2006 erschienen ist.

<sup>2</sup> Vgl. Barabas/Sachße 1976, S. 364 ff.; Orthbandt 1980, S. 13 ff.

pflichten der Kommunen, ohne jedoch in die einzelstaatliche Kompetenz zur Bestimmung des Inhaltes sowie des Umfanges der Fürsorge einzugreifen. Andererseits wurden auf diese Weise erstmals die erheblichen Unterschiede in Art und Umfang der Fürsorge zwischen den Einzelstaaten sowie den einzelnen Kommunen problematisiert.<sup>3</sup>

Der Staat profilierte sich mit dem Gesetz über den Unterstützungswohnsitz als Akteur im Bereich der Armenfürsorge. Gleichzeitig trug er mit der Einführung der Sozialversicherung in den 1880er Jahren dazu bei, die Armenfürsorge als eigenen Bereich innerhalb der Sozialpolitik zu etablieren, was zu einer Trennung von Arbeiterpolitik und Armenpolitik geführt hat.<sup>4</sup> Als Folge dieser Spaltung konzentrierte sich in den Folgejahren das Interesse von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auf die erwerbswirtschaftlichen Interessen sowie die Risiken der abhängig Beschäftigten<sup>5</sup>, während der Bereich der Armenpolitik zunächst von den Kommunen wahrgenommen wurde. Da jedoch die gesetzlichen Regelungen die Möglichkeiten der Kommunen zur Einführung von freiwilligen Fürsorgeleistungen begrenzten, entwickelte sich die vorbeugende und vorausschauende Armenpflege zum Aktionsfeld der Privatwohlfahrt. Aus diesem Dualismus von öffentlicher und privater Fürsorge entwickelte sich eine Vielzahl von wechselseitigen Verflechtungen.<sup>6</sup>

Mit dem Zuwachs an sozialpolitischer Bedeutung und Kompetenz auf der lokalen Ebene stieg das Bedürfnis nach einer überregionalen Koordinierung und Organisation der Vielfalt von lokalen Vereinigungen und privaten Wohltätigkeitseinrichtungen. Die kirchliche Wohlfahrtspflege nahm hier eine Vorreiterrolle ein. Die 1848 gegründete ‚Innere Mission‘ der Evangelischen Kirche und der 1897 gegründete ‚Caritasverband für das Katholische Deutschland‘ übernahmen diese Funktion und konzentrierten bestimmte Verwaltungs- und Repräsentationsaufgaben auf der Verbandsebene.<sup>7</sup> Dabei kann allerdings nicht von einer verbandlichen Organisation gesprochen werden, da die bestehenden Verbände zu diesem Zeitpunkt recht wenig Diözesan- und Ortsverbände umfassten sowie für einen Großteil der nichtkirchlichen privaten Vereinigungen überhaupt kein Spitzenverband existierte. Eine weitere Begrenzung der politischen Bedeutung der seinerzeit bestehenden Spitzenverbände lag in der armutspolitischen Untätigkeit des damaligen Reiches und der Länder und damit dem Fehlen eines entsprechenden Ansprechpartners begründet.<sup>8</sup>

Auch die Kommunen strebten seit Mitte des 19. Jahrhunderts eine verbesserte Abstimmung und wirksamere Interessenvertretung durch verbandliche Zusammenschlüsse an. Diese Bemühungen führten jedoch erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts zum Erfolg und waren geprägt durch einen Prozess der Klärung und Abgrenzung der verschiedenen Interessen-

---

<sup>3</sup> Vgl. Orthbandt 1980, S. 2.

<sup>4</sup> Vgl. Sachße/Tennstedt 1988, S. 15.

<sup>5</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1578.

<sup>6</sup> Vgl. Heinze/Olk 1981, S. 98 ff.

<sup>7</sup> Vgl. Orthbandt 1980, S. 101; Sachße/Tennstedt 1988, S. 24.

<sup>8</sup> Vgl. Sachße 1995, S. 125ff., 129 ff.

sphären. Die kommunalen Spitzenverbände erfüllten daher in noch geringerem Maße als die Wohlfahrtsverbände die Voraussetzungen für eine reichsweit wirksame Akteursrolle in der Armutspolitik.<sup>9</sup>

Bald nach der Reichsgründung traten die Probleme der Armenfürsorge wie zum Beispiel mangelnde Koordination der Wohlfahrtseinrichtungen, unzureichende Abstimmung zwischen öffentlicher und privater Armenfürsorge, ungleiche Leistungshöhe beziehungsweise Art der Leistungserbringung usw. in den Vordergrund. In diesem Stadium wäre eine reichsweite Vereinheitlichung der Armenpflege erforderlich gewesen, die aber wegen der verfassungsmäßig festgelegten Nichtzuständigkeit des Reiches für diesen Politikbereich nicht realisiert werden konnte. Als Lösung dieses Problems wurde der ‚Deutscher Verein‘ mit dem Ziel gegründet, den Sachverstand der verschiedenen Organisationen und Institutionen zusammenzuführen, einen Interessenausgleich zwischen den einzelnen Akteuren herzustellen und auf die einzelstaatliche Gesetzgebung mit dem Ziel einer Vereinheitlichung und einer sozialpolitischen Reform der Armenpflege hinzuwirken.<sup>10</sup> Da sich mit den Kommunen, privaten Wohlfahrtsvereinigungen, staatlichen Behörden und Einzelpersonen alle vier relevanten Gruppen am Deutschen Verein beteiligten, hatte sein Wirken rasch Erfolg. Zudem entwickelte sich bei ihm eine fachpolitische Unabhängigkeit, die sowohl aus dem Zwang zum Konsens als auch der Distanz zu den Interessen der einzelnen Mitgliedergruppen resultierte. Der Verein hatte sich damit zum dominanten Akteur auf dem Gebiet der Armutspolitik entwickelt, noch bevor dieser Bereich der Sozialpolitik zu einem nationalen Politikfeld geworden war.<sup>11</sup>

Während des Ersten Weltkrieges führte die Reichsregierung als Reaktion auf die Ausdehnung der Armut auf die Mittelschichten und den daraus resultierenden Massennotständen verschiedene Formen der Kriegsfürsorge ein und baute sie anschließend aus. Die privaten Wohltätigkeitsorganisationen bekamen regelmäßig gesetzliche Aufgaben übertragen und wurden systematisch vom Staat subventioniert, so dass die Grenzen zwischen öffentlicher und privater Fürsorge verschwammen.<sup>12</sup>

Nach dem Ersten Weltkrieg hatten die Kommunen auf Grund des ‚Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz‘ von 1870, das auch nach dem Krieg weiterhin gültig blieb, einen weiten fürsorgepolitischen Spielraum. Damit wurde die Gesamtsituation durch eine bestehende Uneinheitlichkeit des kommunalen Leistungsniveaus sowie einem Nebeneinander von verschiedenen Leistungsarten gekennzeichnet. Dies erhöhte die Notwendigkeit einer reichsweiten Neuregelung der Armenfürsorge.<sup>13</sup> Hinzu kam ein Wandel in der Betrachtung: Nach den Erfahrungen von Krieg und Nachkriegszeit konnte Armut nicht länger als selbstverschuldetes Problem einzelner Personen, die gesellschaftliche Außenseiter waren, angesehen werden,

---

<sup>9</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1579.

<sup>10</sup> Vgl. Sachße/Tennstedt 1988, S. 24; Orthbandt 1980, S. 4ff.

<sup>11</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1580.

<sup>12</sup> Vgl. Sachße/Tennstedt 1988, S. 49 i.V.m. S. 51 und S. 60.

<sup>13</sup> Vgl. Sachße/Tennstedt 1988, S. 81 i.V.m. S. 142 ff.

denn nunmehr war eine große Zahl von Menschen als Folge allgemeiner Krisenentwicklungen in soziale Not geraten. Als Reaktion auf diese Lage wurde 1924 die kommunale Armenfürsorge zu einer umfassenden Sozialfürsorge ausgebaut, in deren Rahmen ein Rechtsanspruch auf Sozialhilfe sowie eine vorhergehende Bedürftigkeitsprüfung eingeführt wurde.<sup>14</sup> Des Weiteren wurde 1927 mit dem ‚Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung‘ ein dreigliedriges Unterstützungssystem geschaffen, das die Gemeinden zum Auffangbecken für die Arbeitslosen machte, die nicht oder nicht mehr von der gesetzlichen Unterstützung erfasst wurden. Derjenige, der für die gesetzlich vorgeschriebene Dauer eine Arbeitslosenunterstützung aus den Mitteln der Reichsversicherungsanstalt erhalten hatte, konnte von der staatlichen Krisenfürsorge, die zum Ausgleich von sektoralen oder regionalen Konjunkturabschwüngen geschaffen worden war, ebenfalls nur eine befristete Zeit unterstützt werden. Anschließend fiel die betreffende Person auf unbefristete Zeit als ‚wohlfahrts-erwerbslos‘ in die kommunale Fürsorge. Allein von Dezember 1930 bis Dezember 1932 erhöhte sich die Zahl der kommunalen Fürsorgeempfänger von 0,7 Mio. auf 2,4 Mio. Menschen.<sup>15</sup>

Mit dem Wandel in den rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen erfolgte auch eine Neustrukturierung der Akteurskonstellation. Der Einfluss des Deutschen Vereins war im Kaiserreich insoweit begrenzt gewesen, als es ihm an grundlegenden organisatorischen Ressourcen gefehlt hat.<sup>16</sup> In den ersten Jahren nach dem Ersten Weltkrieg erfolgte jedoch eine Neuorganisation, in deren Mittelpunkt die Einrichtung einer hauptamtlichen Geschäftsführung, die Bildung von Fachausschüssen sowie eine Spezifizierung der Vereinszwecke standen. Gleichzeitig wurden seine Aktivitäten von der kommunalen Ebene hin zur Ebene der sozialpolitischen Gesetzgebung des Reiches und der Länder verlagert. Damit wandelte sich der Charakter des Deutschen Vereins von einer Beratungsinstitution zu einem Akteur mit umfassendem sozialpolitischem Beteiligungsanspruch.<sup>17</sup>

Auch die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege gewannen in der Weimarer Republik an Einfluss. Durch die Etablierung des Wohlfahrtsstaates sowie auf Grund der sozialdemokratischen Forderung nach einer Kommunalisierung und Entkonfessionalisierung der Fürsorge drohte ihnen zunächst ein genereller Bedeutungsverlust. Mit dem Ausbau der Sonderfürsorge im Ersten Weltkrieg wurde ihr Aufgabenbereich jedoch erheblich ausgeweitet, was einen regelrechten Organisationsschub auslöste. Dies äußerte sich in einer Welle von Spitzenverbandsgründungen während der Nachkriegszeit der Weimarer Republik.<sup>18</sup> Diese Entwicklung sowie die Konsolidierung der alten Spitzenverbände wurden von der Reichsregierung politisch unterstützt und finanziell gefördert. Sie verband damit die Erwartung, dass die

---

<sup>14</sup> Vgl. Longerich 1995, S. 174.

<sup>15</sup> Vgl. Rebentisch 1981, S. 100.

<sup>16</sup> Vgl. Bauer 1998, S. 227.

<sup>17</sup> Vgl. Orthbandt 1980, S. 178; Bauer 1998, S. 228 ff.

<sup>18</sup> Vgl. Sachße/Tennstedt 1988, S. 160 ff.; Heinze/Olk 1981, S. 102.

insbesondere durch fiskalische Restriktionen der Länder und Gemeinden bedingten Defizite in der öffentlichen Fürsorge von der Privatwohlfahrt ausgeglichen würden.<sup>19</sup> Aus diesem Grund ermöglichte der Staat den Wohlfahrtsverbänden den Aufbau von bürokratischen Strukturen, die an die öffentliche Verwaltung angelehnt waren, sowie eine Verbesserung der sozialpolitischen Interessenvertretung gegenüber der gestärkten zentralisierten Gesetzgebung.<sup>20</sup>

Mit der Stärkung der Verbandszentralen entwickelten sich die Wohlfahrtsverbände zu starken armuts- und sozialpolitischen Akteuren, die neben dem Deutschen Verein fest in die sozialpolitische Willensbildung auf Reichsebene eingebunden waren.<sup>21</sup> Mit der Gründung der ‚Deutschen Liga der freien Wohlfahrtspflege‘ im Jahre 1924 erfolgte eine Formalisierung der Beziehungen der Spitzenverbände untereinander sowie der staatlich-verbandlichen Kooperation auf der Reichsebene. Lediglich die Arbeiterwohlfahrt blieb dieser Liga fern, wurde aber als Reichsspitzenverband gesetzlich anerkannt.<sup>22</sup>

Nach der Verankerung der Reichszuständigkeit in der Verfassung verdichteten sich die Beziehungen zwischen den armutspolitischen Hauptakteuren, nämlich dem Reichsministerium des Inneren beziehungsweise dem Reichsarbeitsministerium, den Ländern, den Kommunen, den Spitzenverbänden sowie dem Deutschen Verein und den Wohlfahrtsverbänden. Diese Beziehungen entwickelten sich zu einem festen Netzwerk, das sich institutionalisierte.<sup>23</sup>

Im Zuge der bis Mitte der 1920er Jahre getroffenen fürsorgepolitischen Grundentscheidungen kam es zu einem Strukturwandel, der auch als Konzentration innerhalb des Netzwerkes gedeutet wird. Eine lange parteipolitische Kontinuität in der Besetzung des für die Armutspolitik federführenden Reichsarbeitsministeriums führte zu einem deutlichen Machtvorsprung der staatlichen Seite vor den Verbänden. In dem Konflikt zwischen Reich und Kommunen sowie privater und öffentlicher Wohlfahrtspflege entwickelte sich eine stabile Koalition zwischen Wohlfahrtsverbänden und Reichsarbeitsministerium beziehungsweise zwischen Zentrum und Caritas, die die Fürsorgepolitik schließlich dominierte.<sup>24</sup> Mit der Verabschiedung der ‚Reichsfürsorgepflichtverordnung‘ von 1924 wurde eine Bestandsgarantie für die Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände und auch deren Vorrang vor der kommunalen Wohlfahrtspflege festgelegt. Somit war die Machtverschiebung zu Gunsten der freien Wohlfahrtspflege abgeschlossen.<sup>25</sup> Damit verbunden war unter anderem das Kalkül des Staates, politische Entlas-

---

<sup>19</sup> Vgl. Sachße/Tennstedt 1988, S. 169 ff.

<sup>20</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1582.

<sup>21</sup> Vgl. Heinze/Olk 1981, S. 102 ff.

<sup>22</sup> Vgl. Orthbandt 1980, S. 248 ff.

<sup>23</sup> Vgl. Orthbandt 1980, S. 218 ff.; desgl. Bauer 1998, S. 318 ff.

<sup>24</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1583.

<sup>25</sup> Vgl. Sachße/Tennstedt 1988, S. 150 ff. i.V.m. S. 169.

tung durch die Mobilisierung privater Ressourcen zu erhalten. Die Kommunen gerieten durch diese Vorgehensweise machtpolitisch jedoch immer mehr ins Hintertreffen.<sup>26</sup>

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Trennung des sozialen Sicherungssystems in Sozialversicherung und Fürsorge sowie der Fürsorgegesetzgebung der Weimarer Republik beibehalten. Damit war die Wiederherstellung der Akteurskonstellation vorgezeichnet. Zwar war das Verbändesystem in der NS-Zeit gleichgeschaltet, aber nicht beseitigt worden. Deshalb konnte es relativ schnell wieder aufgebaut werden. Die Bildung von Spitzenverbänden war sowohl bei den Kommunen als auch bei der privaten Wohlfahrtspflege bereits Ende der 1940er Jahre so gut wie abgeschlossen<sup>27</sup>, der Deutsche Verein bereits 1946 wieder arbeitsfähig. Lange bevor eine gesetzliche Neuordnung des Fürsorgebereichs angedacht wurde, hatte sich somit das alte armutspolitische Netzwerk aus der Praxis heraus reetabliert.<sup>28</sup> Dabei gewann der Deutsche Verein innerhalb des Netzwerks an Einfluss.<sup>29</sup>

Nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland wurde zunächst das alte Fürsorge-recht übernommen. Dabei stellte sich aber sehr schnell heraus, dass es den neuen gesellschaftlichen Verhältnissen nicht mehr angemessen war, obwohl es sich in der unmittelbaren Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bei der Bekämpfung der Massennotstände zunächst bewährt hatte.<sup>30</sup> In den unmittelbar auf den Zweiten Weltkrieg folgenden Jahren hatte die Bekämpfung der als Kriegsfolge entstandenen absoluten Armut und die Umsetzung von sozialer Gerechtigkeit politische Priorität. Dabei wurden bestimmte Gruppen bei der Verteilung von sozialen Leistungen und Zuwendungen bevorzugt. Die Armutspolitik konzentrierte sich vornehmlich auf Kriegssopfer, z.B. Verletzte, Witwen und Waisen, sowie Kriegsgeschädigte wie beispielsweise Vertriebene, Flüchtlinge, Heimkehrer, Ausgebombte. Andere von Armut betroffene Gruppen, zum Beispiel kinderreiche Familien, alte Menschen oder Arbeitslose, blieben von den Förderprogrammen unberücksichtigt.<sup>31</sup> Die Neugestaltung der Sozialversicherung genoss Priorität, so dass es zunächst nur Detailverbesserungen gab. In den 1950er Jahren konnte die Massenarmut relativ schnell beseitigt werden, aber dennoch wurden Mängel im sozialen Sicherungssystem diskutiert. In den Jahren 1953 und 1955 führte das Statistische Bundesamt Untersuchungen zur Situation der Renten- und Unterstützungsempfänger durch. Die Politik reagierte auf diese Diskussion mit der Verabschiedung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG), mit dem auf die individuelle Notlage einer einzelnen Person anstatt wie bisher auf die Notsituation einer bestimmten Gruppe oder Schicht reagiert werden konn-

---

<sup>26</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1584.

<sup>27</sup> Vgl. Sachße 1995, S. 134 ff.

<sup>28</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1585.

<sup>29</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1586 (dort weitere Nachweise).

<sup>30</sup> Vgl. Orthbandt 1980, S. 351.

<sup>31</sup> Vgl. Schaller o.J., S. 8 f.

te.<sup>32</sup> Erst Ende der 1950er Jahre wurde eine grundlegende Reform des Fürsorgerechts begonnen.<sup>33</sup>

Zu den wenigen umstrittenen Fragen bei der Entstehung des BSHG gehörte die Neuregelung des Verhältnisses zwischen öffentlichen und freien Trägern der Sozialhilfe. Die Absicht der Unionsparteien, die Rolle der freien Träger gegenüber der Reichsfürsorgepflichtverordnung von 1924 weiter zu stärken und ihnen einen bedingten Vorrang gegenüber den öffentlichen Trägern rechtlich zu garantieren, stieß bei SPD und FDP auf Gegenwehr und führte auch im Bereich der Verbände zu einer Polarisierung. Die kommunalen Spitzenverbände waren zwar grundsätzlich auf Ausgleich bemüht, stellten sich aber schließlich auf die Seite der SPD. Gegen den Widerstand einer Koalition von SPD, AWO, FDP und kommunalen Spitzenverbänden, die in der geplanten Gesetzesänderung eine schwere Beschneidung grundlegender kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben sah, wurde das Konzept der Regierungsmehrheit durchgesetzt. In der Auseinandersetzung über das Subsidiaritätsprinzip hatte sich somit ein Streit aus der Zeit der Weimarer Republik in die Bundesrepublik Deutschland verlagert und war hier entschieden worden.<sup>34</sup> Grundsätzlich stießen jedoch die grundlegenden Teile des neuen Gesetzes auf breite Zustimmung sowohl bei den Parteien als auch den Verbänden. Dadurch bedingt blieben öffentliche Kontroversen aus.<sup>35</sup>

Die folgenden 1960er Jahre standen unter der Vorstellung, dass stetiges Wirtschaftswachstum Armut beseitigen könne. Vor dem Hintergrund eines tatsächlichen wirtschaftlichen Wachstums, weitgehender Vollbeschäftigung und steigenden Löhnen und Gehältern wurde Armut nicht mehr als Thema wahrgenommen.<sup>36</sup> Das änderte sich mit dem Beginn der ersten Wirtschaftskrise. Dadurch geriet seit Ende der 1960er Jahre die Armutspolitik zunehmend stärker in den Blickpunkt der Öffentlichkeit. Angestoßen durch die Randgruppenarbeit der Studentenbewegung wurde die Armut von neuen sozialen Bewegungen, den Parteien und neuen Betroffenenverbänden aufgegriffen. Die Feststellung einer ‚Neuen sozialen Frage‘ beziehungsweise ‚Neuen Armut‘ und deren Skandalisierung erfolgte in der Regel als Instrument der Auseinandersetzung mit der Sozialpolitik der jeweiligen Regierung. Trotz der gestiegenen Öffentlichkeit betrieben die Parteien ihre Sozialpolitik auch in den 1970er und 1980er Jahren vorrangig im Rahmen der etablierten Fachgremien und starteten lediglich in Oppositionszeiten programmatische Offensiven.<sup>37</sup>

Im Rahmen der neuen sozialen Bewegungen hat seit dem Ende der 1970er Jahre eine Organisation der Betroffenen in Arbeitslosenprojekten, Sozialhilfeinitiativen und Obdachlosengruppen stattgefunden. Ein höheres Selbstbewusstsein sowie gestiegene Erwartungen

---

<sup>32</sup> Vgl. Schaller o.J., S. 9.

<sup>33</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1585.

<sup>34</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1587.

<sup>35</sup> Vgl. Könen 1977, S. 409, desgl. Giese 1986, S. 258.

<sup>36</sup> Vgl. Schaller o.J., S. 9 f.

<sup>37</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1588 f. (dort auch weitere Nachweise).



einerseits und materielle und ideelle Unterstützung von etablierten sozialpolitischen Institutionen andererseits haben zumindest kleinen Teilgruppen von Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern die Möglichkeit zum Zusammenschluss und der politischen Aktivität erschlossen. Seit der 1991 erfolgten Gründung der ‚Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen‘ erfüllen diese formell die Voraussetzung zur Beteiligung am bundespolitischen Willensbildungsprozess im Bereich der Sozialhilfe. Angesichts eines niedrigen Organisationsgrades und einer geringen Unterstützung des Dachverbandes durch die Basisorganisationen hat die Sozialhilfebewegung in Deutschland jedoch kaum nennenswerten politischen Einfluss gewinnen können.<sup>38</sup>

In den 1960er und 1970er Jahren war es zu einem Ausbau des Sozialhilferechts gekommen, was zum Teil spürbare Leistungsverbesserungen beinhaltet hat. Mit Beginn der Wirtschaftskrise Anfang der 1980er Jahre setzte die sogenannte Reduktionsgesetzgebung ein, in der es zum Teil erhebliche Einschnitte in das Sozialhilferecht gab.<sup>39</sup> Bedingt durch die restriktiven fiskalischen Bedingungen traten Interessengegensätze zwischen den armutspolitischen Akteuren zu Tage. Auslöser war die zunehmende Polarisierung zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und den Wohlfahrtsverbänden. Angesichts steil ansteigender Sozialausgaben, insbesondere für die Sozialhilfe, wurde die armutspolitische Akteursrolle der Kommunen zunehmend von finanzpolitischen Interessen bestimmt. Angesichts der strategischen Alternative, entweder für die Einschränkung der Sozialhilfeleistungen oder für ihre Verlagerung auf andere soziale Träger zu plädieren, entschieden sich die kommunalen Spitzenverbände angesichts der schweren Durchsetzbarkeit einer Lastenverlagerung schließlich für die Forderung nach Einschnitten in das Sozialhilferecht. Die Wohlfahrtsverbände hingegen vollzogen als Reaktion auf den organisationsstrukturellen Wandel einen Wechsel ihrer Strategie hin zu einer stärkeren armutspolitischen Profilierung, um Legitimation gegenüber der Klientel und der Öffentlichkeit zurückzugewinnen. Opfer dieser Auseinandersetzung wurde der Deutsche Verein, der seine über Jahrzehnte unangefochtene Funktion bei der Festsetzung der Sozialhilferegelsätze verlor. Da eine Entscheidung von den Akteuren jahrelang blockiert wurde, beschloss der Bundestag auf Drängen der Kommunen und des Bundesrates 1981 eine dreijährige Deckelung der Regelsätze, was eine erhebliche Veränderung in der Machtstruktur des armutspolitischen Netzwerks bedeutete, weil sich die Kommunen nicht nur in einer einzelnen Frage durchgesetzt, sondern zugleich auch bewirkt hatten, dass der Regelsatz erstmals in der Bundesrepublik Deutschland über die Köpfe der einschlägigen Fachkreise hinweg bundeseinheitlich festgesetzt wurde.<sup>40</sup>

Nach dem Aufbrechen des Konsens im Deutschen Verein bestand bis zum Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder im Jahre 1989 über die Einführung eines Statistiksystems

---

<sup>38</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1589 f.

<sup>39</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1590.

<sup>40</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1590 f. (dort weitere Nachweise).

eine Konfliktkonstellation, die zur weiteren Politisierung der Armutspolitik im Sinne einer Verlagerung der Diskussion von der fachpolitischen zur parteipolitischen und gebietskörperschaftlichen Ebene führte.<sup>41</sup>

Bereits Mitte der 1980er Jahre setzte schließlich eine Reformdiskussion ein. Der Deutsche Verein war zu der Auffassung gekommen, dass die Spargesetzgebung im sozialen Bereich auf Kosten der Sozialhilfe gegangen sei und damit die durch die veränderten Lebensverhältnisse und die durch die deutsche Einheit bedingten Belastungen der Sozialhilfe unzulässig vergrößert habe. Im Jahre 1990 legte er seine ‚Vorschläge zur Weiterentwicklung des Sozialhilferechts‘ vor, die insgesamt eine grundlegende Modernisierung des alten Gesetzeswerkes enthielten. Nach eingehender Behandlung im damaligen Bundesministerium für Familie und Senioren erfolgte durch die Bundesregierung auf Druck des Bundesfinanzministeriums ein radikaler Schwenk in der Armutspolitik. Statt eines Referentenentwurfes verabschiedete die Regierungskoalition gegen den Widerstand der Wohlfahrtsverbände und des Deutschen Vereins eine Reihe von Detailänderungen am BSHG, bei denen es sich überwiegend um restriktive Maßnahmen wie zum Beispiel die Deckelung des Anstiegs der Regelsätze handelte.<sup>42</sup>

Zu Beginn der neuen Legislaturperiode begann die Regierung mit Planungen für eine weitere, umfassende Sozialhilfereform. Das Bundesgesundheitsministerium, auf das die Zuständigkeit übergegangen war, führte Anfang 1995 Spitzengespräche mit den Verbänden und Wissenschaftlern, auf deren Grundlage ein sogenanntes Eckpunktepapier erarbeitet wurde. Dieses setzte die Linie der Spargesetze fort und beinhaltete in seinem Zentrum Anreize und Sanktionen zur besseren Integration von Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt, die Einführung eines neuen Bedarfsbemessungssystems mit der Festlegung von Mindestregelsätzen durch den Bund sowie eine dreijährige Deckelung. Der im August 1995 verabschiedete Regierungsentwurf enthielt gegenüber dem Eckpunktepapier nur wenige, allerdings schwerwiegende Änderungen, z.B. die rechtliche Gleichstellung gewerblicher Sozialdienstleistungsanbieter mit den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, die Einrichtung eines Sozialhilfebeirates auf Bundesebene sowie die Begrenzung der Vorschussleistungen auf die Arbeitsverwaltungen.<sup>43</sup> Zur Begründung verwies die Bundesregierung auf die enorme Belastung der Kommunen durch die stark gestiegenen Sozialhilfekosten sowie auf die veränderten ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.<sup>44</sup>

In der politischen Auseinandersetzung vertraten die SPD und der von ihr dominierte Bundesrat eine entgegengesetzte Position. Sie wollte eine primär an Bedarfsgesichtspunkten

---

<sup>41</sup> Vgl. Jaedicke/Ruhland/Wachendorfer. 1991, S. 153.

<sup>42</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1593.

<sup>43</sup> Vgl. Großmann 1997, S. 8 ff.

<sup>44</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1594.

orientierte armutspolitische Profilierung erreichen. Auch die Wohlfahrtsverbände lehnten den Gesetzesentwurf der Regierung ab, da auch sie zur Lösung der Probleme der Sozialhilfe eher auf eine Stärkung der vorgelagerten sozialen Sicherungssysteme als auf Leistungseinschränkungen innerhalb der Sozialhilfe setzten. Demgegenüber stimmten die kommunalen Spitzenverbände mit dem Regierungsentwurf insoweit überein, wie sich die vorgeschlagenen Maßnahmen mit den fiskalischen Interessen der Kommunen deckten. Zwar sah man einen politischen Handlungsbedarf in den vorgelagerten Sicherungssystemen als wichtiger an, befürwortete aber auch eine BSHG-interne Reform, soweit sie die Kommunen finanziell entlasten würde. Alle Maßnahmen, von denen Kostensteigerungen zu erwarten waren, lehnten sie hingegen ab und verlangten im Gegenzug eine Kostenbeteiligung des Bundes an der Sozialhilfe und eine Rückkehr zu der im Eckpunktepapier vorgesehenen weiten Regelung bezüglich der Vorschussleistungen der Sozialversicherungen.<sup>45</sup>

Bei der Reform des BSHG ging es bei der Vermittlung der Interessen von Bund, Ländern, Gemeinden und Verbänden auch um eine Neubestimmung der Beteiligungs- und Machtstrukturen im armutspolitischen Netzwerk. Als Konfliktpotenzial entwickelte sich dabei neben dem von der Regierungskoalition verfolgten Ziel einer Gewichtsverschiebung zugunsten des Bundes und zu Lasten der Wohlfahrtsverbände die Absicht, die in § 10 des BSHG verankerte Privilegierung der Wohlfahrtsverbände mittels einer Gleichstellung von gewerblichen Anbietern von Sozialdienstleistungen mit den Trägern der freien Wohlfahrtspflege einzuschränken. Angesichts dieser Problematik zog sich das Gesetzgebungsverfahren mehr als anderthalb Jahre hin.<sup>46</sup>

Gegen die Neuregelung des § 10 BSHG regte sich nicht nur bei den Oppositionsparteien und den Wohlfahrtsverbänden Widerstand, sondern auch innerhalb der CDU/CSU. Da die Unionsfraktion zumindest ein partielles Einvernehmen mit den Wohlfahrtsverbänden herstellen wollte, einigte man sich in der Koalition bei den Beratungen im Gesundheitsausschuss darauf, den Änderungsvorschlag zurückzuziehen. Allerdings wurde § 93 BSHG dahingehend geändert, dass bei der Schaffung von neuen Einrichtungen privat-gewerbliche Träger und Wohlfahrtsverbände gleichbehandelt werden.<sup>47</sup>

Der Versuch einer Einführung von bundeseinheitlichen Mindestregelsätzen, eines modifizierten Bemessungssystems und eines neuen Fortschreibungsmodus seitens der Regierungskoalition stellte einen massiven Eingriff in die Kompetenzen der Länder dar. Die entsprechende Auseinandersetzung mit dem Bundesrat führte zu einer Überschneidung zwischen einer institutionellen sowie einer parteipolitischen Konfliktlinie. Während die Einführung von bundeseinheitlichen Mindestregelsätzen auf die geschlossene Ablehnung des Bun-

---

<sup>45</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1594 f.

<sup>46</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1595 ff.

<sup>47</sup> Ebda., S. 1597 (dort weitere Nachweise).

desrates traf, trat bei der Frage der künftigen Regelsatzbemessung eine parteipolitische Konfliktlinie auf.<sup>48</sup>

Die übrigen Akteure im Bereich der Armutspolitik spielten in diesem Konflikt lediglich eine untergeordnete Rolle. Bezüglich der Kommunen erklärt sich dies mit ihrer Uneinigkeit: Während man eine Bundeskompetenz für die Festsetzung der Regelsätze mit ähnlichen Argumenten wie die Länder ablehnte, gab es in Bezug auf den Anpassungsmodus einen Dissens zwischen den kommunalen Spitzenverbänden. Während der Deutsche Städtetag die Position der A-Länder unterstützte, befürworteten der Deutsche Landkreistag sowie der Deutsche Städte- und Gemeindebund eine Anbindung an die Nettolohnentwicklung. Die Wohlfahrtsverbände lehnten zwar einheitlich alle in § 22 des Regierungsentwurfes enthaltenen Bestimmungen ab, befanden sich aber damit nach dem Meinungswechsel in der SPD in einer ungünstigen Position.<sup>49</sup>

In einen weiteren Konflikt geriet die Bundesregierung mit dem Bundesrat sowie den kommunalen Spitzenverbänden bei dem Vorhaben, neue Instrumente zur Förderung der Arbeitsaufnahme von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern einzuführen. Das Ziel einer Verstärkung der Bemühungen zur Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt war zwar unstrittig, allerdings sahen Länder und Kommunen in dem Maßnahmenkatalog den Versuch, genuine Aufgaben der Arbeitsverwaltung auf die Kommunen abzuschieben. Die Diskussion der verschiedenen Vorschläge entwickelte sich dabei zu einem Prinzipienstreit über die Zuständigkeitsverteilung zwischen den verschiedenen Institutionen des Sozialstaates mit dem Interessenkonflikt über die Verteilung finanzieller Lasten zwischen den Gebietskörperschaften.<sup>50</sup> Die Bundesregierung erhielt aber für ihren Maßnahmenkatalog Unterstützung seitens der Arbeitgeberverbände, die darin einen sachgerechten Ausbau der Hilfe zur Arbeit sahen, sowie der Bundesanstalt für Arbeit, die eine Ausweitung ihrer Zuständigkeit auf alle arbeitslosen Sozialhilfeempfänger entschieden ablehnte. Die Wohlfahrtsverbände zeigten sich zunächst offen, da es ihnen eher um die Instrumente als die Frage der Zuständigkeiten ging. Im Laufe der Diskussion näherten sie jedoch ihre Positionen denen des Bundesrates und der kommunalen Spitzenverbände an.<sup>51</sup> Der schließlich zwischen Regierungskoalition und Bundesrat gefundene Kompromiss ließ die bestehende Lasten- und Zuständigkeitsverteilung im wesentlichen unangetastet, auch wenn einige Elemente des Regierungsentwurfs in den bisherigen § 18 BSHG integriert wurden, die aber so allgemein gefasst wurden, dass den Kommunen daraus kaum neue Verpflichtungen entstanden sind.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Vgl. Großmann 1997, S. 14 f.

<sup>49</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1598 f.

<sup>50</sup> Bezüglich der Aufgabenverlagerung von den höheren Ebenen auf die Kommunen vgl. Spiller 2011, S. 32 ff.

<sup>51</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1599.

<sup>52</sup> Vgl. Großmann 1997, S. 13.

Mit der Umsetzung der Reform der Sozialhilfe und der Einführung des Arbeitslosengeldes II (ALG II) erfolgte im Jahre 2005 die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Dadurch wurde die im Rahmen der Erzbürgerschen Finanzreform 1920 vorgenommene Trennung<sup>53</sup> in unterschiedliche Sozialsysteme aufgehoben. Obwohl das ALG II und das BSHG formell zwei unterschiedliche Rechtsgebiete darstellen, wurde die grundsätzliche Systematik beibehalten, allerdings sind die inhaltlichen Regelungen zum Teil verändert worden. Dadurch wurde das bisherige Zusammenspiel der Akteure verändert, so dass diese ihre Beziehungen untereinander überarbeiten mussten. Auf Grund der bestehenden Netzwerkbindungen konnte diese Modifizierung jedoch zügiger als ohne Netzwerkbindungen umgesetzt werden.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass es innerhalb des armutspolitischen Netzwerks keine fest etablierten Koalitionen, sondern je nach Sachthema wechselnde Interessenbündnisse gibt. Die Sozialhilfepolitik seit den 1990er Jahre wird durch den Wandel der handlungsleitenden Prinzipien weg von der Bedarfsorientierung und hin zu primär fiskalischen und arbeitsmarktbezogenen Gesichtspunkten gekennzeichnet. Hinzu kommt eine Strukturveränderung im armutspolitischen Netzwerk, die sich in einer zunehmenden Verengung des partiell umweltoffenen armutspolitischen Korporatismus zu einer innerstaatlichen Akteurskonstellation äußert. Beide Veränderungen sind Folge von Strategieentscheidungen, die von den Akteuren als Reaktion auf veränderte gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen getroffen worden sind, beispielsweise der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die steuerliche Freistellung des Existenzminimums, die einsetzende Standortdiskussion auf Grund des sich verschärfenden internationalen Wettbewerbs sowie die zunehmend kritische Haltung der Öffentlichkeit gegenüber der Sozialhilfe.<sup>54</sup>

Während des gesamten Diskussions- und Entwicklungsprozesses wurde auch immer wieder um eine Definition des Begriffes ‚Armut‘ gerungen. Die Entwicklung lässt sich dabei wie folgt zusammenfassen:

---

<sup>53</sup> Vgl. Spiller 2011, S. 52 f.

<sup>54</sup> Vgl. Winter 2001, S. 1601.

### Armutsbilder im Wandel

	1950er Jahre	1960er Jahre	1970er Jahre	1980er Jahre	1990er Jahren
‚Träger‘ von Armut	Armut des Volkes	Armut des Einzelnen	Armut von Gruppen	Armut von Gruppen; unteres Drittel	Armut einer Region/eines Volksteiles
Ursachen	strukturell (Kriegsfolgen)	individuell (Lebensschicksal)	‚gesellschaftlich‘; sozialstaatlich	strukturell (Arbeitsmarkt)	gesellschaftlicher Umbruch
Dauer individueller Armutslagen	vorübergehend	vorübergehend	dauerhaft	dauerhaft	dauerhaft
politische Bekämpfung	Wirtschafts- und Wohnungspolitik, Rentenreform	Sozialhilfe; Sozialarbeit	‚Gesellschafts-politik‘	Sozialpolitik Familienpolitik	regionale Entwicklungspolitik; sozialpolitische Übergangsregelungen
Gesellschaftsbild	‚soziale Marktwirtschaft‘/ ‚Wohlstand für alle‘	‚nivellierte Mittelstands-gesellschaft‘	‚moderner Sozialstaat‘	‚Zweidrittel-gesellschaft‘	Transformations-gesellschaft
Thematisierung von Armut	kollektive Thematisierung	Latenz	selektive Wiederentdeckung	Wiederentdeckung (‚neue Armut‘)	breite Thematisierung

Vgl. S. Leibfried/L. Leisering u.a (Hg.): Zeit der Armut. Frankfurt am Main 1995, S. 231, hier zitiert nach Schaller o.J., S. 13.

Derzeit befinden sich diverse Ansätze zur Definition von Armut in der Diskussion, wobei die Ansätze der letzten zweieinhalb Jahrzehnte nichts von ihrer Aktualität verloren haben. Die einzelnen Ansätze lassen sich dabei wie folgt skizzieren:

- die relative Einkommensarmut: Die Armutsschwelle wird als prozentualer Abstand zum gewichteten durchschnittlichen Haushaltseinkommen definiert. In diesem Zusammenhang ist die sogenannte 50-Prozent-Armutsgrenze der Europäischen Union bekannt geworden<sup>55</sup>, obwohl es sich dabei um eine nicht weiter abgeleitete beziehungsweise begründete Schwelle handelt.<sup>56</sup>
- die sogenannte quasi-offizielle Armutsgrenze auf der Basis der Sozialhilfestatistik: Das Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt dient hier als Schwelle, da dieses als sozialkulturelles Minimum eine alltägliche menschenwürdige Lebensführung sicherstellen und damit Armut verhindern soll.<sup>57</sup> Seit der Ersetzung der Hilfe zum Lebensunterhalt durch das Arbeitslosengeld II wird eine analoge Sicht verfolgt.

<sup>55</sup> Vgl. Welt am Sonntag vom 19. Juli 1997, S. 6.

<sup>56</sup> Vgl. Hanesch u.a. 1994, S. 24.

<sup>57</sup> Vgl. Hanesch u.a. 1994, S. 24.

- Lange definiert 'Armut' als wirtschaftliche Lage einer Person oder Gruppe, in der diese Person oder Gruppe „den Lebensunterhalt, gemessen an einem gesellschaftlichen Mindestbedarf oder am Existenzminimum, nicht aus eigenen Kräften bestreiten kann. Armut ist somit relativ zu dem, was in einer bestimmten Gesellschaft oder Gesellschaftsschicht als Mindestbedarf oder Existenzminimum bezeichnet wird“.<sup>58</sup> Seine Definition basiert somit auf einer ressourcentheoretischen Definition des Begriffs 'Armut'.
- Bei Hanesch findet sich zunächst im Rahmen einer ausschließlichen Begriffsbestimmung neben einem Hinweis auf den Ressourcenansatz auch eine lebenslagenorientierte Definition. Dabei wird nicht nach den vorhandenen Ressourcen gefragt, die ein bestimmtes Versorgungsniveau ermöglichen, sondern „nach der tatsächlichen Versorgungssituation von Personen und Haushalten. Untersucht wird dabei die konkrete Versorgungslage in ausgewählten Lebensbereichen, wobei die mit Hilfe von Indikatoren und entsprechenden Unterversorgungsschwellen gemessene Unterversorgung in einem oder mehreren Lebensbereichen als Ausdruck einer generell deprivierten Lebenssituation interpretiert werden kann“.<sup>59</sup>

Im Rahmen seiner Arbeit für den Armutsbericht des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes nennt Hanesch zwar die beiden vorstehend aufgeführten Definitionsansätze, allerdings weist er gleichzeitig darauf hin, dass das „Ressourcenkonzept der Einkommensarmut in der Fachdiskussion der letzten Jahre immer stärker problematisiert worden (ist)“.<sup>60</sup> Es wird nicht bestritten, dass Einkommensarmut die „zentrale Dimension des Armutsproblems darstellt, da sich in der bundesdeutschen Marktökonomie der Zugang zu Lebenschancen und Lebensperspektiven primär über die Verfügbarkeit von Einkommen (und Vermögen) reguliert. Allerdings wird die ausschließliche Betrachtung des Einkommens nicht der Tatsache gerecht, dass sich konkrete Lebensbedingungen (...) als mehrdimensionale Phänomene von miteinander zusammenhängenden und sich wechselseitig bedingenden Facetten darstellen“.<sup>61</sup> Neben dem Einkommen zählt er die Felder Arbeit, Bildung, Wohnen und die Versorgung mit sozialen und gesundheitlichen Diensten als weitere zu betrachtende Versorgungsbereiche auf.<sup>62</sup>

Aus der Skizzierung der verschiedenen Ansätze wird deutlich, dass es durchaus berechtigte Gründe für jede Definition gibt. Das dürfte der Grund dafür sein, dass noch keine allgemeinverbindliche Definition vorliegt. Die dadurch entstehende Uneinheitlichkeit erschwert den Diskussionsprozess, ermöglicht aber jedem Akteur, seine Position mit einer Definition unterstreichen zu können.

---

<sup>58</sup> Lange 1988, S. 66.

<sup>59</sup> Hanesch 1996, S. 71.

<sup>60</sup> Hanesch u.a. 1994, S. 24.

<sup>61</sup> Hanesch u.a. 1994., S. 24 f.

<sup>62</sup> Vgl. Hanesch u.a. 1994, S. 25.

Bei der Suche nach einer allgemeingültigen Definition von Armut kommt erschwerend hinzu, dass die Begriffe ‚Armut‘ und ‚soziale Ausgrenzung‘ zeitweise synonym verwendet worden sind. Während sich Armut dezidiert auf einen Mangel an materiellen Ressourcen konzentriert und somit eine illegitime Form sozialer Ungleichheit darstellt, liegt dem Diskurs über Ausgrenzung die Annahme zugrunde, dass mehrfache soziale Benachteiligungen nicht nur für den einzelnen den Verlust von Teilnahmechancen bedeuten, sondern darüber hinaus die gesamtstaatliche Stabilität und die demokratische Ordnung als Ganzes gefährden. Als Orientierung dienen der klassischen Armutsforschung minimale Versorgungsstandards, deren Messung überwiegend an der Höhe des Einkommens ausgerichtet ist. Für Industrie- und Wohlfahrtsstaaten mit vergleichsweise hohem Lebensstandard, zu denen auch die Bundesrepublik Deutschland gehört, werden relative Ansätze verwendet, die Armut ins Verhältnis zum durchschnittlichen Lebensstandard der Bevölkerung setzen. Dabei wird unterstellt, dass sich die Standards für Grundbedürfnisse und damit die Armutsgrenzen im Laufe der Zeit verändern.<sup>63</sup>

Soziale Ausgrenzung fokussiert die Gewährleistung sozialer Rechte und rückt partizipatorische und integrative Elemente in den Vordergrund. Das Konzept ist mehrdimensional und beruht auf der Annahme, dass sich soziale Benachteiligungen gegenseitig verstärken. ‚Soziale Ausgrenzung‘ wird als Ausschluss von gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten definiert, also als Marginalisierung am Arbeitsmarkt verbunden mit gesellschaftlicher Isolation oder, allgemeiner ausgedrückt, als Vorgang eines kumulativen Ausschlusses von Personen aus einer Mehrzahl unterschiedlicher, für die Lebensführung relevanter Funktionsbereiche der Gesellschaft. Der Begriff ‚soziale Ausgrenzung‘ verschiebt also die Betonung vom Ressourcenmangel zu Teilhabeaspekten<sup>64</sup>, die neben einem gesicherten Ressourcenzugang auch politische Machtteilhabe und Partizipationschancen umfassen.<sup>65</sup>

Die grundsätzlichen Unterschiede zwischen Armut und sozialer Ausgrenzung lassen sich wie folgt darstellen:

---

<sup>63</sup> Vgl. Böhnke 2002, S. 31. Dort auch weitere Quellenhinweise.

<sup>64</sup> Vgl. Böhnke 2002, S. 31. Dort auch weitere Quellenhinweise.

<sup>65</sup> Vgl. Böhnke 2002, S. 30.



### Unterschiede zwischen Armut und sozialer Ausgrenzung

	Armut	Soziale Ausgrenzung
Grundlegende Annahmen	Ressourcenmangel (z.B. Niedrigeinkommen) als illegitime Form sozialer Ungleichheit	Eingeschränkte gesellschaftliche Teilhabechancen (ökonomisch, politisch, sozial, kulturell) als Bedrohung der sozialen Ordnung und Systemstabilität
Bezugsrahmen	Gleichheit / Ungleichheit Ressourcenverteilung (Distributiv) Minimale Versorgungsstandards Hierarchische Sozialstruktur	Zugehörigkeit / Ausschluss Partizipation / Integration (Relational) Soziale Rechte Polarisierte Sozialstruktur
Merkmale	Eindimensional Statisch	Mehrdimensional Kumulation, Interdependenz, Dynamik

Quelle: Böhnke 2002, S. 31.

Der Begriff ‚soziale Ausgrenzung‘ verweist somit zunächst in Form einer provokanten Metapher auf ein neues Deutungsmuster für soziale Benachteiligungen: Die Annahme, dass sich die Gesellschaft zunehmend polarisiere, bestimmt diesen Blickwinkel ebenso wie die Verunsicherung der Mittelschichten, vor sozialem Abstieg nicht mehr geschützt zu sein. Andererseits ist soziale Ausgrenzung inzwischen als Umschreibung für diverse Ausprägungen sozialer Benachteiligungen gebräuchlich und steht somit für ein erweitertes Verständnis von Armut.<sup>66</sup> Die inhaltliche Diskussion bezüglich der Verteilung der knappen finanziellen Mittel behandelt somit in den letzten Jahren verstärkt die Ungleichheit beim Zugang zu Ressourcen wie Einkommen, Arbeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit usw. und damit zu Lebenschancen, so dass sie im Prinzip die Herstellung von Gerechtigkeit durch Beseitigung der Ungleichheit anstrebt. Angesichts der vielschichtigen Problemstellungen und hohen Anzahl von Akteuren ist das keine leichte Aufgabe.

---

<sup>66</sup> Vgl. Böhnke 2002, S. 32.

## Literaturverzeichnis

- Barabas, F./ Sachße, C. 1976  
Bundessozialhilfegesetz: Sozialstaatliche Versorgung oder Armenpolizei? in: Kritische Justiz 9, S. 359 ff.
- Bauer, A. 1998  
Fürsorgepolitik als Interessenvermittlung. Administrative Gestaltung sozialpolitischer Netzwerke. Hamburg
- Böhnke, P. 2002  
Armut und soziale Ausgrenzung im europäischen Kontext. Politische Ziele, Konzepte und vergleichende empirische Analysen. in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Nr. B 29-30/2002 vom 22. Juli 2002, S. 29 ff.
- Giese, D. 1986  
25 Jahre Bundessozialhilfegesetz. Entstehung, Ziele, Entwicklung. in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, 25 Jg., Nr. 6, S. 249 ff.
- Großmann, E. 1997  
Zur Entstehung des Gesetzes zur Reform des Sozialhilferechts. in: Reform des Sozialhilferechts. Beiträge zur Auslegung der geänderten Vorschriften des BSHG, zusammengestellt und bearbeitet von R. Imlau-Staupendahl. Frankfurt a.M., S. 7 ff.
- Hanesch, W. 1996  
Armut. in: Kreft, D./ Mielenz, I. (Hg.): Wörterbuch Soziale Arbeit. Weinheim, Basel
- Hanesch, W. u.a. 1994  
Armut in Deutschland (herausgegeben vom Deutschen Gewerkschaftsbund und dem Paritätischen Wohlfahrtsverband in Zusammenarbeit mit der Hans-Böckler-Stiftung). Reinbek
- Heinze, R.G./ Olk, T. 1981  
Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion. Zur Entstehung und Struktur der bundesrepublikanischen Verbändewohlfahrt. in: KZfSS 33, S. 94 ff.
- Jaedicke, W./ Ruhland, K./ Wachendorfer, U. 1991  
Lokale Politik im Wohlfahrtsstaat. Zur Sozialpolitik der Gemeinden und ihrer Verbände in der Beschäftigungskrise. Opladen
- Könen, W. 1977  
Der Weg zur Sozialhilfe. in: Bartholomäi, R. u.a. (Hg.): Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen. Bonn-Bad Godesberg, S. 401 ff.
- Lange, E. 1988  
Armut. in: Fuchs, W./ Klima, R./ Lautmann, R./ Rammstedt, O./ Wienhold, H. (Hg.): Lexikon der Soziologie. Opladen
- Longerich, P. 1995  
Deutschland 1918-1933. Die Weimarer Republik. Handbuch zur Geschichte. Hannover

- Orthbandt, E. 1980  
Der Deutsche Verein in der Geschichte der deutschen Fürsorge, herausgegeben vom Vorsitzenden Otto Fichtner im Auftrage des Vereins. Frankfurt a.M.
- Rebentisch, D. 1981  
Die Selbstverwaltung in der Weimarer Zeit. in: Püttner, G. (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1. Berlin, Heidelberg, New York, S. 86 ff.
- Sachße, C. 1995  
Verein, Verband und Wohlfahrtsstaat: Entstehung und Entwicklung der ‚dualen‘ Wohlfahrtspflege. in: Rauschenbach, T./ Sachße, C./ Olk, T. (Hg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a.M., S. 123 ff.
- Sachße, C./ Tennstedt, F. 1988  
Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2: Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871 – 1929. Stuttgart
- Schaller, A. o.J.  
Armut und Armutsberichte in Deutschland – Aktuelle Herausforderungen für die Soziale Arbeit. Diplomarbeit an der Katholischen Universität Eichstätt. o.O.
- Spiller, G.A. 2011  
Kommunale Abwehrmaßnahmen gegen Aufgabenverlagerungen, Analyse und Evaluation von Abwehrmaßnahmen unter Berücksichtigung der Erfahrungen in der Weimarer Republik. Hamburg
- Welt am Sonntag 1997  
Wann ist ein Deutscher arm? Ausgabe vom 19. Juli 1997, S. 6
- Winter, T. von 2001  
Vom Korporatismus zum Etatismus. Strukturwandlungen des armutspolitischen Netzwerks. in: ZPol 4/2001, S. 1573 ff.