

*Petra Buhr/Lutz Leisering/Monika Ludwig/Michael Zwick*

## Armutspolitik und Sozialhilfe in vier Jahrzehnten

Armutsbekämpfung ist der kleinste gemeinsame Nenner der westlichen Wohlfahrtsstaaten. In den Ländern des sogenannten *poverty approach*, besonders in den USA und mit Einschränkungen in Großbritannien, sind die unteren Einkommenschichten die primären Adressaten sozialer Sicherungsmaßnahmen, während die bundesrepublikanische Sozialpolitik darüber hinaus und schwerpunktmäßig auf eine Statussicherung der mittleren und auch höheren Einkommensbezieher zielt. Zwar hat das Recht eines jeden Bürgers auf staatliche Leistungen, die im Bedarfsfall ein Existenzminimum sichern, spätestens seit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts von 1954 Verfassungsrang und einen hohen legitimatorischen Stellenwert in der Politik. Nach der Renten- und Fürsorgereform von 1957 bzw. 1961/62 erschien Armut jedoch als ein Restproblem, das von einem randständigen und pädagogisierenden Sicherungssystem, der Sozialhilfe, bearbeitet werden konnte und im öffentlichen Diskurs nicht mehr beim Namen genannt zu werden brauchte. Seit Mitte der 70er Jahre ist diese Sichtweise auf breiterer Front in Frage gestellt worden. Die annähernde Vervierfachung der Zahl der Sozialhilfeempfänger (Hilfe zum Lebensunterhalt) in den letzten 20 Jahren der alten Bundesrepublik ist ein handgreifliches Indiz eines massiven Wandels der Armutproblematik.

Hinter diesem großen Entwicklungsbogen verbirgt sich eine 40jährige politische Problemgeschichte der Armut, die vielfältiger ist, als es dem allgemeinen Bild des Wohlstandslands Bundesrepublik entspricht. Diese soll, nach einer theoretischen Bestimmung der Bedeutung des Begriffs „Armutspolitik“ in der BRD (Abschnitt 1), für die vier Jahrzehnte der alten Bundesrepublik dargestellt werden (Abschnitt 2). Es folgt eine Analyse statistischer Zeitreihen zur quantitativen Entwicklung der Armut (Abschnitt 3) und ein Fazit (Abschnitt 4). Die Darstellung basiert auf einer Studie sozialpolitischer Dokumente, einer Inhaltsanalyse einschlägiger Zeitschriften und Magazine, einer Auswertung von Daten des Statistischen Bundesamtes und zeitgenössischer empirischer Armutstudien sowie der ersten Ergebnisse einer eigenen laufenden Untersuchung zur Armut der 80er Jahre.

### 1. Gab es eine Armutspolitik in der alten BRD?

„Armutspolitik“ ist kein eingeführter politischer Begriff. Anders als etwa Wohnungs-, Alterssicherungs- oder Verkehrspolitik ist Armutspolitik kein abgegrenztes Politikfeld mit dinglich vorgezeichnetem Objektbereich, geschweige denn ein eigenes Ressort oder auch nur eine Abteilung eines Ministeriums. Einschlägige Maßnahmen sind auf mehrere Ressorts verteilt, u.a. auf das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Sozialversicherung), das Innenministerium (Sozialhilfe) und das jeweils für Jugend und Familie zuständige Ressort. Der Querschnittscharakter von Armut, der Zusammenhang von Unterversorgung in verschiedenen Lebensbereichen und unterschiedlichen Versorgungssystemen, erschwert einen einheitlichen politisch-administrativen Problemzugriff. Der Begriff „Armutspolitik“ stellt also in einem gewissen Grade eine analytische Rekonstruktion von Politikverläufen und -zusammenhängen dar. Diese kann jedoch auf eine Vielzahl realer politischer Zielorientierungen und Maßnahmen rekurrieren, die sich mehr oder weniger explizit auf Phänomene der Unterversorgung beziehen. Als Armutspolitik bezeichnen wir also Maßnahmen, zu deren deklarierten Zielen ein Abbau von Armut und Unterversorgung zählt.<sup>1</sup> Armutspolitik, so unsere These, ist ein nicht in jeder Phase wahrgenommenes und klar umrissenes, aber sich immer wieder geltend machendes Problemfeld bundesrepublikanischer Sozialpolitik, und dies nicht erst in den 80er Jahren.

Politik gegen Armut ist nicht Politik gegen Ungleichheit generell. Wenn Gleichheit und Sicherheit als zentrale Legitimationsprinzipien und Zieldimensionen wohlfahrtsstaatlicher Politik interpretiert werden können, so ist für den bundesrepublikanischen Sozialstaat eine deutliche Dominanz der Komponente *Sicherheit* festzustellen.<sup>2</sup> 'Sicherheit' umfaßt dabei sowohl die Sicherung basaler Einkommens- und Versorgungsniveaus für alle Bürger (primär durch die Sozialhilfe) als auch die Sicherung eines einmal erreichten Status (durch die Sozialversicherung). Das bedeutet, daß ein unteres Segment des Spektrums sozialer Ungleichheit als illegitim definiert wird und Gegenstand von Armutsbekämpfung ist, während der darüber liegende größere Teil der Ungleichheitsspanne als legitim gilt und staatlich gestützt und reproduziert wird. Als Armutspolitik sollen demgemäß hier nur Maßnahmen gelten, deren erklärter Zweck sich auf den Abbau von Versorgungsdefiziten bezieht *und* die dabei auf einen unteren Bereich von Ungleichheit beschränkt sind.

Armutspolitik ist also immer mehr oder weniger explizit an die politische Definition einer Armuts- bzw. Unterversorgungsgrenze geknüpft. Entsprechende Maßnahmen zielen auf eine Verhinderung der Unterschreitung dieser Grenzen durch Sicherung von *Minima*, sei es in Form von Mindestleistungen oder durch unterstützende Leistungen, die eine eigenständige Erreichung des angestrebten

1 Zur Methodologie der Begriffsbildung vgl. Kaufmann 1982, S. 63 f.

2 Vgl. Flora u.a. 1977, S. 720 ff.; Alber 1980, S. 316; Leisering/Kohl 1982, S. 412.

Minimums gewährleisten. Die Sozialhilfe, früher als Armenpflege und bis 1961 als Fürsorge bezeichnet, ist das allgemeinste politisch-soziale Minimum.

Die Strategie, Armut zu bekämpfen und zugleich darüber hinausgehende Ungleichheit zu belassen, ja zu reproduzieren, bleibt immer prekär. Die Unterscheidung von legitimer Ungleichheit (oberhalb der Armutsgrenze) und illegitimer Ungleichheit (Armut) ist schon im politischen Diskurs fließend und permanent revisionsanfällig. Durch sozialen und ökonomischen Wandel wird die Abschottung zwischen den beiden Sphären auch strukturell immer wieder durchbrochen. Kontinuität und Wandel von Armutspolitik können daher nicht allein anhand der Gesetzgebungsgeschichte eines zentralen Regelungswerks (wie der GRV im Falle der Alterssicherung) und darauf bezogener Diskurse verfolgt werden. Die politische Problemgeschichte der Armut erschöpft sich nicht in der Sozialhilfe, sondern umfaßt eine Vielfalt anderer armutsbezogener *Politiken (policies)* (1), eine breite Palette öffentlich gepflegter *'Armutsbilder'* (2) und, wie zu zeigen sein wird, verschiedenste *Adressaten* bzw. Zielobjekte von Armutspolitik, wobei nicht nur an verschiedene unterstützte Personengruppen zu denken ist, sondern auch an verschiedene *Kategorien* von Adressaten wie Klassen, individuelle Arme<sup>3</sup> oder das ganze Volk (3). Diese Vielgestaltigkeit des Armutproblems und der Wandel in allen drei Dimensionen im historischen Zeitverlauf hat dazu beigetragen, die Tatsache zu verdecken, daß Armut allzeit ein Problem für die bundesrepublikanische Politik gewesen ist.

(1) *Politiken*: Außerhalb des Schemas Arbeiter- vs. Armenpolitik hat sich im Laufe der 40 Jahre BRD ein breites, vielfach verflochtenes, aber nicht logisch geordnetes Konglomerat von Politiken und Leistungssystemen gebildet, die durch verschiedenartige Minima auf Phänomene materieller und immaterieller Unterversorgung reagieren. Sie sind Elemente einer regierungsamtlich nicht einheitlich als solche definierten Armutspolitik. Transferleistungen wie Wohngeld, Ausbildungsförderung und Prozeßkostenhilfe, aber auch Mindestaltersruhegelder in der Beamtenversorgung und der gesetzlichen Unfallversicherung sowie das Erziehungsgeld resultieren in einer Vielzahl bereichs-, institutionen- und gruppenspezifischer Armutsgrenzen, die unharmonisiert koexistieren.<sup>4</sup>

Neben den Mindestleistungssystemen mit mehr oder weniger genau spezifizierter Unterversorgungsgrenze gibt es allgemeiner angelegte Politiken, die in besonderen historischen Kontexten programmatisch als Mittel der Armutsbekämpfung eingesetzt werden, zu anderen Zeiten aber keinen direkten Armutbezug

3 Die Unterscheidung von Klassen und Individuen als Adressatentypen ist angelegt in Leibfried/Tennstedts (1985) Unterscheidung von Armutspolitik als „Arbeiterpolitik“ (Sozialversicherung) und „Armenpolitik“ (Sozialhilfe). Leibfried und Tennstedt blenden aber die anderen beiden hier dargestellten Dimensionen von Armutspolitik aus.

4 Siehe die breite systematische Darstellung bei Hauser (1983) sowie, unter Einbezug weiterer, z.B. steuer- und pfändungsrechtlicher staatlicher Minima, Leibfried (1990) und Weeber (1991).

aufweisen. Wie zu zeigen sein wird, trifft dies z.B. auf die wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik der frühen 50er Jahre und die Rentenreform 1957 zu.

(2) *Armutsbilder*: In der politischen Öffentlichkeit sind Armutsdiskurse und wechselnde Armutsbilder virulent, die sich nicht auf institutionelle Zuständigkeiten reduzieren lassen, aber wirksam öffentliche Aufmerksamkeiten und Problemwahrnehmungen widerspiegeln und formen. Armutsbilder drücken aus, wer in einer Periode als arm gilt, auf welche Weise Armut mit anderen sozialen Problemlagen in Verbindung gebracht wird (z.B. psychische Deprivation, Asozialität, Arbeitslosigkeit), welche Stellung den Armen in der Gesellschaft zugeordnet wird und welche Art von Hilfe angezeigt erscheint. Armutsbilder können in unterschiedlichem Ausmaß von der objektiven Realität der Armut abweichen.

(3) *Adressaten*: Eine Zusammenschau von 40 Jahren Armutspolitik öffnet den Blick dafür, daß in verschiedenen gesellschaftsgeschichtlichen Konstellationen und bei unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Grundkonzepten der politischen Akteure unterschiedliche Adressatentypen armutspolitischer Strategien auftreten.

Ziel dieses Beitrag ist es, in diesem Rahmen eine erste Skizze der politischen Geschichte von Armut und Armutspolitik zu versuchen. Dabei beziehen wir uns auf vier Armutsbegriffe, die politisch auf unterschiedliche Weise relevant und empirisch unterschiedlich gut identifizierbar sind. Die Sozialhilfeschwelle definiert die offizielle Armutsgrenze, die „bekämpfte Armut“. Indirekt definiert sie auch die regierungsamtlich weitgehend verdrängte „latente Armut“, d.h. diejenigen, die trotz Leistungsberechtigung keine Sozialhilfe beziehen. Der Begriff „relative Armut“ verweist auf die Personen, die unter einem gegebenen Prozentsatz des Durchschnittseinkommens leben. Die Bekämpfung relativer Armut ist nicht generell Ziel staatlicher Politik. Schließlich gibt es die 'andere Armut', d.h. Gruppen, die in besonderem Maße am Rande unserer Gesellschaft stehen und durch staatliche Maßnahmen nur begrenzt erreicht werden, wie z.B. Obdachlose und Nicht-Seßhafte.

Dabei ist nicht zu vergessen, daß Armutspolitik nicht nur Politik *gegen* Armut, sondern immer auch Politik *mit* der Armut ist. Durch Nicht-Entscheidungen und durch Leistungskürzungen wird ein bestimmtes Maß an Armut belassen, akzeptiert, reproduziert, um anderen politischen und gesellschaftlichen Erfordernissen genüge zu tun.<sup>5</sup> Die politische Definition von Armut- und Unterversorgungsgrenzen ist selbst das grundlegende Instrument der Trennung unerwünschter Armut und erwünschter (dann nicht mehr als solche geltender) Armut.

5 In den USA hat insbesondere Gans (1973), in der BRD Wagner (1982) auf die - nicht immer bewußt eingesetzten - gesellschaftlichen Funktionen von Armut und Armutspolitik hingewiesen.

## 2. Armut und Sozialhilfe in vier Jahrzehnten

### 2.1 „Wohlstand für alle“ und „Sozialreform“: von der Armut des Volkes zur Armut des Einzelnen (die 50er Jahre)

„Hunger“ und „Kälte“, ganz physisch gefaßt, waren die drängendsten Probleme, denen sich Millionen Deutsche in den ersten Jahren nach Ende des 2. Weltkrieges ausgesetzt sahen. Krieg, politische Nachkriegsentwicklungen und der wirtschaftliche Zusammenbruch hatten eine massenhafte und überwältigende Not erzeugt. Die schlichte Zielformel „Linderung der Not“, die Konrad Adenauer in seiner ersten Regierungserklärung am 20.9.1949 der Erläuterung der anzupackenden Aufgaben vorausstellte (Adenauer 1949, S. 15), verweist auf das politische Armutproblem seiner Zeit, die *Armut des Volkes*, d.h. ubiquitäre, nicht genau eingrenzbar Massenarmut. Rückblickend konnte dann bald verkündet werden – so etwa Ludwig Erhard 1956<sup>6</sup> – daß „das Volk aus Armut zu neuem Wohlstand geführt“ worden sei.

Entsprechend war *Wirtschaftspolitik* die primäre Armutspolitik der Stunde, eine *Wirtschaftspolitik*, die auf Wiederaufbau, Produktivitätssteigerung und wirtschaftliches Wachstum zielte. Die zugrunde liegende Überzeugung, daß „die beste Sozialpolitik eine gesunde Wirtschaftspolitik ist, die möglichst vielen Arbeit und Brot gibt“ (Adenauer 1949, S. 22), ist bis heute eine Standardformel liberalökonomischer Politik – damals gab sie der Wirtschaftspolitik die historisch spezifische Bedeutung einer Politik gegen Massenarmut. Hinzu kam eine zweite Schiene der Armutspolitik, Sozialpolitik im engeren Sinne für diejenigen, die nicht direkt an den Früchten der Wirtschaftspolitik partizipieren konnten (ebd.). Auch hierfür wurde eine Ankurbelung der Wirtschaft als „vornehmste, ja einzige Grundlage“ angesehen (ebd., S. 20).

Inmitten der allgegenwärtigen Armut wurden gleichwohl bestimmte Gruppen von der Regierungspolitik hervorgehoben und andere, nicht minder von Armut betroffene vernachlässigt. Die ‚Armen‘ der ersten Legislaturperiode in diesem Sinne waren die *Kriegsopfer*, die ‚personale‘ Schädigungen in Folge des Krieges erlitten hatten (Beschädigte, Witwen, Waisen), und die *Kriegsbeschädigten*, die Sachvermögen eingebüßt hatten (Vertriebene, Flüchtlinge, Heimkehrer, Ausgebombte usw.). Bei der Zuwendung zu diesen beiden Gruppen mischten sich soziale und armutspolitische Intentionen mit spezifisch *meritorischen* Kriterien. Im ersten Fall wurde der Dienst am Vaterland bzw. für die Allgemeinheit honoriert, wie es dem „Versorgungs“-Gedanken in den Ordnungsvorstellungen der deutschen Sozialpolitik entspricht, der auch in der Beamtenversorgung Anwendung findet. Entsprechend wurde schon am 20.12.1950 ein Bundesversorgungsgesetz für Kriegsopfer verabschiedet.<sup>7</sup> Im zweiten Fall ging es um ausgleichende Gerechtigkeit in bezug

6 S. die Sammlung von Aufsätzen von Erhard, in: Hohmann (Hrsg.), 1988, S. 466. Vgl. in internationaler Perspektive Müller-Armack 1948, S. 184 f.

7 Zur Gesetzgebungsgeschichte der deutschen Sozialpolitik s. z.B. Lampert 1985, Erster Teil.

auf Sachwerte, manifestiert im Lastenausgleich. Das Soforthilfegesetz vom 8.8.1949 und das endgültige Lastenausgleichsgesetz vom 14.8.1952 löste eine der „größten Wirtschafts- und Finanztransaktionen der deutschen Geschichte“ aus (Abelshauer 1987, S. 37), wovon ein relevanter Teil auf rentenartige Unterhaltszahlungen entfiel bzw. noch heute entfällt. Die Leitformel der ersten Regierungserklärung – die vollständig lautet: „das Streben nach Linderung der Not, nach sozialer Gerechtigkeit“<sup>8</sup> – gibt präzise die Koexistenz zweier unterschiedlicher normativ-programmatischer Begründungsstränge wieder.

Andere Gruppen, die nichts als ihre Not geltend machen konnten, traten demgegenüber in den Hintergrund: die Erwerbstätigen, die Kinderreichen (Kindergeld gab es erst ab 1954, und nur für Erwerbstätige mit drei oder mehr Kindern), die Arbeitslosen. Obwohl die Arbeitslosigkeit im September 1949 bei 8,8 % angelangt war, um nur zwei Quartale später ihren Höchststand in der Geschichte der alten BRD zu erreichen (12,2 %),<sup>9</sup> wurden die Arbeitslosen in Adenauers Regierungserklärung mit keinem Wort erwähnt. Die Armut dieser Gruppen schien schlichtweg unterstellt zu werden, als Teil einer allgemeinen Armut, und zudem als jenseits der natürlichen Aufgaben des Staates liegend. Etwas anderes war dies bei den Alten, deren spezielle Not ebenfalls unerwähnt blieb, die aber als Rentner im überkommenen Einzugsbereich öffentlicher sozialer Sicherung waren und bis 1953 durch insgesamt vier verschiedenartige Anpassungsgesetze (davon eines als Übernahme vom Frankfurter Wirtschaftsrat) in den Genuß einer Steigerung von ca. 30 % kamen – de facto in Einklang mit der Lohnentwicklung.<sup>10</sup>

Die selektive Konzentrierung der Armutspolitik auf bestimmte soziale Gruppen ist dadurch zu relativieren, daß es Überschneidungen mit den vernachlässigten Gruppen gab. So stellten allein die Vertriebenen 1949 weit überproportionale 34,5 % der Arbeitslosen.<sup>11</sup> Ein knappes Drittel aller Sozialleistungsempfänger bezog 1953 mehr als eine Leistungsart.<sup>12</sup> Hinzu kommt, daß die bevorzugten Gruppen besonders groß und sozial auffällig waren. Die Vertriebenen machten 1950 16,5 % der Gesamtbevölkerung aus. Unter allen Sozialleistungsfällen waren 1953 immerhin 30,2 % Kriegsopterfälle und 6,2 % Lastenausgleichsfälle bei 30,5 % Leistungsfällen der Arbeiterrentenversicherung und 'nur' 5,2 % der Arbeitslosenversicherung, allerdings bei durchschnittlich höheren Zahlbeträgen für Rentner und Arbeitslose und wesentlich höheren Gesamtausgaben für Rentner.<sup>13</sup> Nicht zuletzt ist die Armutspolitik auch im Zusammenhang des Zieles sozialer Befriedung zu sehen.<sup>14</sup> Gerade die Vertriebenen stellten lange einen brisanten politischen Sprengstoff des neuen westdeutschen Staats dar.

8 Adenauer 1949, S. 15; s.a. 1957, S. 72.

9 Ebd. 1987, S. 78, Tab. 2. Zeitreihen s.u., Abschnitt 3.

10 Hockerts 1980, S. 90 f., 178, 181, 186.

11 Abelshauer 1987, S. 81.

12 31,1 %, Deneffe 1955, S. 61, Tab. 1.

13 Deneffe 1954, S. 554, Tab. 1. Die offene Fürsorge lag bzgl. Fallzahl (4,1 %), Zahlbeträgen und Gesamtausgaben unter allen genannten Leistungsarten (nur die Ausgaben für rentenartige Lastenausgleichszahlungen lagen noch tiefer).

14 Vgl. z.B. Adenauer 1949, S. 22.

Legitimiert wurde die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Zeit durch den Leitbegriff „Soziale Marktwirtschaft“.<sup>15</sup> Schon 1946 von Alfred Müller-Armack, dem Soziologen und Nationalökonom und späteren Abteilungsleiter und Staatssekretär im Bundesministerium (1952-1963), geprägt, fand der Begriff in Ludwig Erhard während dessen Zeit als Wirtschaftsminister (1949-1963) und Bundeskanzler (1963-1966) seinen hauptsächlich politischen Protagonisten.<sup>16</sup> 1949 war 'Soziale Marktwirtschaft' das Fanal einer politischen Programmatik, die eine Beseitigung der Massenarmut auf freiheitlichem Wege versprach. Dabei war diese Politik immer auf 'breite Schichten' ausgerichtet, nicht auf bestimmte Gruppen, die im Schatten des Wohlstandes standen. Er werde „nie müde, dafür zu sorgen“, versicherte Erhard in seinem Bestseller „Wohlstand für alle“ (1957, S. 232), „daß die Frucht des wirtschaftlichen Fortschritts immer breiteren und am Ende möglichst *allen* Schichten des Volkes zugute kommt“.

Die Erfolge, aber auch die Grenzen der wirtschaftspolitischen und improvisierend-sozialpolitischen Bearbeitung des Armutproblems waren bald erkennbar. Die 'nackte Volksnot' ist zwar relativ schnell gemildert worden. Dennoch ist Armut in den 50er Jahren auch weiterhin weit verbreitet gewesen. So verwiesen die beiden Journalisten Elsner und Proske (1953) auf jene große Gruppe der Bevölkerung, die ab 1955 als benachteiligte Gruppe in den Mittelpunkt öffentlichen und politischen Interesses rückte: die *Renten- und Unterstützungsempfänger* und insbesondere die armen *Sozialrentner*. Dieses Interesse stand im Zusammenhang mit der ausführlichen Diskussion um eine „umfassende Sozialreform“, die der Bundeskanzler Konrad Adenauer in seiner Regierungserklärung 1953 ankündigte und die die Sozialpolitikarena der 50er Jahre entscheidend geprägt hat. Hintergrund dieser Debatte waren wesentliche Defizite im System der sozialen Sicherung (Hockerts 1980, S. 197-201). Von den drei Motiven der Debatte – Vereinfachung des „Sozialrechtsdschungels“, interne Umschichtung der Sozialausgaben zugunsten der „eigentlich Bedürftigen“, Vermeidung nicht bedarfsdeckender Leistungsniveaus – verwiesen die beiden letzten direkt auf die Armutproblematik. Die Sozialreform-Debatte war also von vornherein auf einen *sozialrechtlichen* Horizont beschränkt, d.h. es ging um die unzureichende Versorgung der Sozialleistungsempfänger und nicht generell um soziale Gruppen wie z.B. die Alten, die Kinderreichen, die Arbeitslosen.

Über die wirtschaftliche und soziale Lage der Renten- und Unterstützungsempfänger war Anfang der 50er Jahre allerdings mangels ausreichender Statistiken nur recht wenig bekannt. Eine groß angelegte Enquête, die das Statistische Bundesamt auf Anordnung der Bundesregierung 1953 und 1955 durchführte, sollte erstmals ausführlich über „Die sozialen Verhältnisse der Renten- und Unterstützungsempfänger“ informieren.<sup>17</sup> Mit dem empirisch abgesicherten Ergebnis, „daß

15 Vgl. den Beitrag von Altvater in diesem Band sowie Klump 1985, Kap. 5.

16 Müller-Armack 1966, Erhard 1957 sowie die fundamentalistische „Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft“ (Rüstow u.a. 1957; Lang u.a. 1954).

17 Zu den Ergebnissen vgl. ausführlich Deneffe 1954, 1955, 1956 und Statistisches Bun-

die Sozialrentner 'die Stiefkinder des deutschen Aufstiegs'" (zit. nach Hockerts 1980, S. 213), mithin die zahlenmäßig bedeutendste Armutsgruppe waren, wurde die „trichterförmige Einengung“ der sozialreformerischen Diskussion auf die Rentner politisch legitimiert (Hockerts 1977, S. 353, 358, 363).

Die Große Rentenreform von 1957 ist nicht nur für die Geschichte der Alterssicherung, sondern auch für die Geschichte von Armut und Sozialhilfe ein herausragendes Datum. Denn sie hat ausdrücklich eine armutspolitische Zielsetzung gehabt: „Die Rentenreform von 1957 war ein Versuch, den Zirkel von Alter und Armut grundsätzlich und auf Dauer zu durchbrechen“ (Hockerts 1986, S. 38). Dadurch sind die Bezüge der damals etwa 6 Millionen Sozialrentner durchschnittlich um 60 % erhöht worden.<sup>18</sup> Ordnungspolitisch wurde durch die Reform die Differenzierung von Sozialversicherung und Fürsorge erst vollendet. Die Anhebung der Leistungen auf Lohnersatzniveau und der endgültige Verzicht auf Mindestleistungen machten die GRV zu einem Instrument der „Arbeiterpolitik“ im umfassenden Sinne. Die Reform setzte auch einen Schlußstrich unter die vorausgegangene Debatte um eine Beschränkung des Sozialstaats auf residuale, fürsorgeartige Leistungen. Selbst Ludwig Erhard hatte nämlich das Soziale der Sozialen Marktwirtschaft primär im Wirtschaftlichen gesehen und den Sozialstaat im heute vertrauten Sinne als „modernen Wahn“ gegeißelt (Erhard 1957, Kap. 12).

Im Windschatten der Sozialreform-Diskussion und schließlich der Rentenreform ist auch das 'eigentliche' armenpolitische System, die kommunale Fürsorge, grundlegend reformiert worden. Dabei ist bemerkenswert, daß dieses Vorhaben gerade nicht – wie die Rentenreform – auf die *umfassende Beseitigung materieller Armut* einer bestimmten Gruppe bzw. Klasse abstellte, sondern es sich zur Aufgabe machte, für *individuelle Notlagen* ein umfassendes *System persönlicher Hilfen* zur Verfügung zu stellen. Zudem ist diese Reformarbeit weit weniger von öffentlicher und politischer Aufmerksamkeit begleitet gewesen, sondern eher Ergebnis eifriger fach- und professionenpolitischer Arbeit und Auseinandersetzung. Diese gesamtpolitische Randstellung spiegelt die *institutionelle Marginalisierung* und Separierung der administrativen Armutsbekämpfung wider. Dennoch ist auch die Reform der Fürsorge, also die Verabschiedung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) 1961, ein bemerkenswertes, wenngleich weniger beachtetes Ergebnis der 'Epoche der Sozialreform'.<sup>19</sup> Rückblickend lassen sich verschiedene Etappen der Fürsorgepolitik und Fürsorgereform nachzeichnen.

Die sozialpolitische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland begann als ein Aufstieg aus Armut und Fürsorge.<sup>20</sup> Nicht zufällig widmeten jene traditionell

desamt 1955, 1957. S.a. Münke 1956, bes. S. 71, ein Meilenstein der empirischen Armutsforschung, und Mackenroth 1954.

18 Diese eindrucksvolle Durchschnittszahl verwischt allerdings die Tatsache, daß es auch weiterhin bestimmte materiell benachteiligte Rentnergruppen gab. So sank die Anzahl der von der Fürsorge zusätzlich unterstützten Sozialrentner nach der Rentenreform nur um ein Viertel, vgl. Oel 1959, S. 146 und Loyal 1958, S. 409. Zur sozialpolitischen Verursachung dieser strukturellen Benachteiligungen s. Ehrenberg 1962, S. 332.

19 Zu einigen Verbindungen beider Reform-Stränge vgl. Leibfried u.a. 1987.

20 Vgl. Thurnwald 1949 sowie Hilfswerk der Evangelischen Kirchen 1947.

mit Fragen der sozialen Not befaßten Experten des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge ihr erstes Fachtreffen am 13. Mai 1946 ganz einfach der „Überwindung der deutschen Volksnot“ (vgl. Deutscher Verein 1947). Und auch 1949 war die „Fürsorge im Dienst der wirtschaftlichen und sozialen Sicherung der Bevölkerung“ noch Thema eines Fürsorgetags (vgl. Deutscher Verein 1950). Nachdem die Fürsorge zunächst auch für die Bewältigung materieller Massennotstände, vor allem in Form der sog. Kriegsfolgenhilfe, mit zuständig war, bewirkten Wirtschafts- und Sozialpolitik eine gewisse Entlastung (Die öffentliche Fürsorge 1956, S. 18, 43 ff.). So ging nach Einführung des Soforthilfegesetzes 1949 (ab 1952 Lastenausgleichsgesetz) sowohl die Anzahl der unterstützten Parteien als auch die der unterstützten Personen vom 31. März 1949 auf den 31. März 1950 um über ein Drittel zurück, was allein auf den Rückgang der kriegsbedingten Fürsorge zurückzuführen war (ebd., S. 17). Dagegen blieb der Bestand an Empfängern von nicht kriegsbedingter Fürsorge bis 1955 ziemlich konstant und ging bis Anfang der 60er nur noch leicht zurück.<sup>21</sup>

Die Entlastung der Fürsorge hat sicherlich den Willen zur und die Art und Weise der Modernisierung des Fürsorgerechts wesentlich beeinflußt. Sie war mit entscheidend dafür, daß die allgemeine Sozialreform-Diskussion auch von Fürsorgepolitikern und -experten positiv aufgegriffen worden ist. Das war der Fall, lange bevor der Bundestag – im Monat der Verabschiedung der großen Rentenreform – der Bundesregierung den offiziellen Auftrag gab, einen Entwurf für ein Bundessozialhilfegesetz zu erstellen. So stand der Deutsche Fürsorgetag 1955 ganz im Zeichen der Sozialreform-Diskussion (vgl. Deutscher Verein 1956). Dabei wurde schon zu diesem frühen Zeitpunkt von den ministeriellen Planern aus Bundesinnen- und Bundesarbeitsministerium klar vorgegeben, daß die Sozialreform auf dem dreigliederigen System der sozialen Sicherung (Versicherung, Versorgung, Fürsorge) aufbauen und innerhalb dieser Bereiche 'systemlogisch' ansetzen sollte (vgl. Deutscher Fürsorgetag 1955, S. 227 sowie Deutscher Verein 1956, S. 19). Drei systematische Reformschneisen auf dem langen Weg zum BSHG sind zu nennen.

*Erstens:* Das Fürsorgeänderungsgesetz von 1953 brachte Verbesserungen vor allem in den *wirtschaftlichen Hilfen*. Die „gehobene Fürsorge“ wurde endgültig abgeschafft und stattdessen für bestimmte Gruppen Mehrbedarfzuschläge eingeführt. Von herausragender Bedeutung waren aber die „Verwaltungsvorschriften über den Aufbau der Fürsorgerichtsätze und ihr Verhältnis zum Arbeitseinkommen“ vom Dezember 1955, für die das Fürsorgeänderungsgesetz die gesetzliche Grundlage geschaffen hatte. Die Berechnung der Richtsätze – der für die Bemessung des zu sichernden „notwendigen“ Lebensbedarfs ausschlaggebende Maßstab – wurde von diesem Zeitpunkt an auf eine (natur-)wissenschaftlich fundierte Grundlage gestellt und damit der *erste Warenkorb* als ein standardisiertes Bedarfsbemessungsschema eingeführt. Die Zuteilung des notwendigen Lebensbedarfs stand nun nicht

21 Zu Struktur und Ursachen der Hilfsbedürftigkeit vgl. Becker 1954; Hurwitz/Claessens 1955; Loyal 1957, 1958.

mehr „im freien Ermessen“ der Fürsorge, sondern wurde über den Warenkorb einheitlich administrativ festgelegt. Der zweite Warenkorb und die auf ihm aufbauende Regelsatzverordnung von 1962 haben dieses Modell sozialer Grundversicherung mit seinen zentralen Merkmalen Stetigkeit, Einheitlichkeit und Dynamisierbarkeit (Leibfried u.a. 1987, S. 22) nur fort- und festgeschrieben.<sup>22</sup>

*Zweitens:* Von herausragender Bedeutung war ferner das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Juli 1954, das einen *Rechtsanspruch* auf fürsorgerische Leistungen bejahte. Damit hat es die Rechtsposition des Hilfesuchenden und den Status von armutspolitischen Maßnahmen im Gesamtsystem staatlicher Sozialpolitik entscheidend gestärkt (vgl. z.B. Duntze 1960).

*Drittens:* Schließlich sind als wichtige Meilensteine hin zum Bundessozialhilfegesetz das Körperbehindertengesetz von 1957 und das Tuberkulosenhilfegesetz von 1959 zu nennen. Dies deshalb, weil beide Gesetze hinsichtlich der „*Bekämpfung besonders gearteter Notstände*“ „bewußt einen anderen Weg eingeschlagen haben“ (Duntze 1960, S. 72)<sup>23</sup> als vormals die Reichsgrundsätze. Damit ist die spätere „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ wesentlich vorbereitet worden. Und sie ist – zumindest aus der Sicht der Zeitgenossen – ja die ‘eigentliche’ Neuerung des Fürsorgerechts gewesen.

Die Umorientierung oder Reformulierung des fürsorgerischen Konzeptes war insoweit früh erfolgt, stand in den Grundzügen also schon fest, bevor es überhaupt einen offiziellen Gesetzesauftrag von seiten des Parlaments gab. Und dieses fürsorgerische Konzept ist eine recht merkwürdige Mischung aus traditionalistischer Besinnung auf das „Wesen der Fürsorge“, nämlich auf Individualprinzip, Subsidiaritätsprinzip und persönliche Hilfe, und der ‘Mission’, eine neuzeitliche Fürsorge zu schaffen (vgl. den Verlauf des Deutschen Fürsorgetags 1957 mit dem Oberthema „Die Neuordnung des Fürsorgerechts als Teil einer Sozialreform“, Deutscher Verein 1958, sowie Matthes 1964).

Die drei genannten Modernisierungsansätze sind im Entwurf eines BSHG in der Absicht integriert worden,<sup>24</sup> die Zersplitterung des Fürsorgerechts in diverse Verordnungen und Gesetze zu überwinden und seiner Modernisierung gerade durch die einheitliche Festlegung einer Grundkonzeption in einem zusammenfassenden Gesetz (und nicht nur in einer Verordnung, wie bei der Fürsorgereform 1924) Rechnung zu tragen. Neu am neuen Fürsorgerecht waren also seine rechts- und sozialstaatliche Ausrichtung (Rechtsanspruch auf Sozialhilfe, Ermöglichung der Führung eines menschenwürdigen Lebens), die Standardisierung der mate-

22 Zum gesellschaftspolitischen Hintergrund der Entstehung des ersten Warenkorbes vgl. Leibfried u.a. 1987, S. 39. Zu den wesentlichen zeitgenössischen Vorarbeiten vgl. Muthesius 1955.

23 Duntze (1960) weist darauf hin, daß bei beiden Gesetzen der Begriff des notwendigen Lebensbedarfs als Ausgangspunkt der Fürsorge verlassen und ein erweiterter Hilfsbedürftigkeitsbegriff gewählt wurde.

24 Zu den Zielen des BSHG vgl. auch Giese 1986, S. 305 ff.

riellen Leistungen (Warenkorb, Regelsätze), aber vor allem die konzeptuelle Ausrichtung an der persönlichen Hilfe und die Schaffung der „Hilfe in besonderen Lebenslagen“. Dieses Modernisierungskonzept ist politisch breit getragen worden (vgl. Könen 1977, S. 407). Der Gesetzgeber war gewillt, das optimistische Modernisierungskonzept der Fürsorgeexperten zu übernehmen (vgl. BT-DRS 3/1799, S. 31). Die Akzentverschiebung zu persönlicher Lebenshilfe in nicht primär monetären Notlagen drückte sich auch in der Namensänderung von „Fürsorge“ zu „Sozialhilfe“ aus. Obwohl im Grundsätzlichen – in „Fachfragen“ – einig, führten zwei Paragraphen noch zu heftigen Auseinandersetzungen über die Auslegung des Subsidiaritätsprinzips. Es wurde in bezug auf die Stellung der freien Wohlfahrtspflege so interpretiert, daß ihr bei der Neuschaffung von zur Gewährung der Sozialhilfe geeigneten Einrichtungen ein Vorrang einzuräumen sei (vgl. Mattes 1964). SPD und FDP konnten ihre Änderungsanträge gegen eine derartige weltanschauliche Wendung dieses „Fachgesetzes“ nicht durchsetzen, so daß das BSHG daher kein „rechtes Volksgesetz“ und nur mit der Stimmenmehrheit der CDU-Fraktion in unveränderter Fassung am 4. Mai 1961 vom Bundestag und am 26. Mai 1961 vom Bundesrat verabschiedet wurde (Könen 1977, S. 407-409).

Mit der Verabschiedung des BSHG schloß eine armutspolitische Epoche. Das Kernproblem der frühen 50er Jahre, die kollektive Armut des Volkes, war gelöst, und ausgewählte Gruppen, primär die Rentner, waren – in einem im internationalen Vergleich beachtlichen Maß – am wachsenden Wohlstand beteiligt worden. Nichts anderes als die singuläre Armut des Einzelnen schien übriggeblieben. Müller-Armack (1960, S. 270 f., vgl. S. 268) verkündete: „Das Versorgungsproblem der breitesten Schichten konnte gelöst werden. ... In dieser klassenlosen Gesellschaft ist nicht mehr Stand und Klasse das Problem, sondern der einzelne“.

## 2.2 Die Latenzperiode der Armut (die 60er Jahre)

Wir müssen uns fragen, ob und wie die fürsorgerechtlich verordnete Armutsdefinition des BSHG mit der gesellschaftlichen Wirklichkeit von Armut übereinstimmte. Informationen über „Armutsherde“, die in den 50er Jahren mit den erwähnten Untersuchungen relativ reichhaltig zur Verfügung standen, sind für die 60er Jahre rar. Nach wie vor gab es natürlich auch materielle Armut. Das ist schon an der Zahl der Empfänger von laufender „Hilfe zum Lebensunterhalt“ (HLU) abzulesen, die zwar zunächst weiter zurückging, aber einen bestimmten 'Sockel' von einer Dreiviertel Million Personen nie unterschritt. Die Sozialrentner blieben die relativ größte Gruppe unter den Sozialhilfeempfängern. Noch Mitte der 60er Jahre fand Strang (1970) in seiner Studie über „Erscheinungsformen der Sozialhilfebedürftigkeit“<sup>25</sup> heraus, daß fast die Hälfte der von ihm befragten Sozialhilfebedürftigen Sozialrentner waren und bezeichnete diesen Typus folgerich-

25 Auffällig ist, daß die Strang-Studie für fast zwei Jahrzehnte die einzige empirische Studie bleibt, die auf die Sozialhilfe insgesamt – und nicht auf Teilgruppen zielte.

tig als „strukturdominanten Typus“ (S. 188). Zwei weitere wichtige Typen, die jeweils etwa ein Fünftel der Befragten ausmachten, waren die „vaterlose Familie“ (S. 170) und die „alleinstehenden Alleinlebenden“ (S. 180).

Die soziale Lage der Armen waren eher Thema journalistischer Reportagen. So berichtete etwa Peter Brügge 1961 in einem SPIEGEL-Report über „Elend im Wunderland“. Er kritisierte zunächst das „überholte Notstandsklischee der bundesdeutschen fünfziger Jahre“ (S. 41), „die fast sehnsüchtige Suche nach einer Armut, die es kaum mehr gibt“ (S. 40). Die krasse Armut sei verschwunden, konstatiert er, und findet die neue Armut primär dort, „wo Krankheiten, Unfälle oder andere Eingriffe höherer Gewalt in Familien mit kleinem Einkommen das sorgsam ausbalancierte Budget durcheinanderbringen. Vor allem aber ist sie bei den alleinlebenden und allein von der Fürsorge lebenden Alten – freilich auf eine Weise, die sich dem Blick entzieht. Die empfindlichste Not des Jahres 1961 entsteht nicht mehr aus materiellem Mangel, sie hat ihre Ursache im Mangel an Liebe und familiärer Geborgenheit“ (S. 44).<sup>26</sup>

In den Argumenten und Armutsbildern, die der Reporter stellvertretend für andere verwendet, finden sich eine ganze Reihe von Parallelen mit jenen Begründungsmustern, die auch für die Gestaltung des BSHG ausschlaggebend waren. Es ist dies die Annahme, daß es krasse oder nackte, d.h. *materielle Armut* nicht mehr gebe und soziale Probleme eher in *immateriellen Mängellagen* begründet lägen.

Neben den *alten Menschen* wurden in den 60er Jahren vor allem die *Obdachlosen* als eine benachteiligte – und nicht so sehr arme – Gruppe „im Wunderland“ entdeckt.<sup>27</sup> Schon Mitte der 60er Jahre formiert sich ein gewisses Interesse an dieser „Nachhut der Gesellschaft“ (Adams). Sie werden als kinderreiche Familien in beengten Wohnverhältnissen beschrieben, wobei insbesondere auf die Not der Kinder hingewiesen wird (vgl. Müller 1964). Aber erst in den 70er Jahren sind sie zusammen mit anderen benachteiligten Gruppen als ‚*Randgruppen*‘ ein breit diskutiertes Thema in der politischen Arena und Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Untersuchungen. Dabei sind materielle Defizite und Einkommenspolitik eher von untergeordneter Bedeutung. Im Vordergrund des Interesses stehen dann Fragen mangelnder gesellschaftlicher Integration, die durch Sozialisationsprobleme, abweichendes Verhalten und/oder Stigmatisierung verhindert wird, und die Möglichkeiten der Sozialarbeit bei der Bearbeitung dieser Problemlagen. Materielle Armut wird in der Bundesrepublik nur vereinzelt untersucht (z.B. bei Mutz 1967 in journalistischem Interesse). Wenn sie wahrgenommen wird, dann als „Armut im Wohlstand“ anderer Nationen, vor allem der USA.<sup>28</sup>

Dieser Paradigmenwechsel in Armutdefinition und Armutsbekämpfung von der Einkommensstrategie zur Dienstleistungsstrategie, wie ihn das BSHG eingeleitet hatte, wurde in Praktikerkreisen und in der Wissenschaft bereitwillig nach-

26 Im Tenor ähnlich Der SPIEGEL 1965, Nr. 50, S. 81 ff.

27 Vgl. schon Blume 1960; ferner Müller 1964; Iben 1968; Müller 1969; Adams 1970; Aderhold 1970.

28 Vgl. Eckstein 1964; Pollak 1967; Müller 1964.

vollzogen und weiterentwickelt. In einer ersten systematischen Bilanz über „Vier Jahre Bundessozialhilfegesetz und Jugendwohlfahrtsgesetz – Wege in die Zukunft“ auf dem Deutschen Fürsorgetag 1965 in Köln hieß es zusammenfassend: „Das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) vom 30. Juni 1961 hat sich grundsätzlich bewährt. Seine Grundkonzeption der Partnerschaft zwischen dem Träger der Sozialhilfe und dem Hilfesuchenden, der Verlagerung des Schwerpunktes der Hilfen zur persönlichen Hilfe und der Elastizität der Regelungen (...) entspricht den Bedingungen einer modernen Gesellschaft und ist auch für die Zukunft richtungsweisend“ (Deutscher Verein 1966, S. 107). Dieser Problemdefinition entsprach das große Interesse, das der Professionalisierung der Sozialarbeit und Sozialpädagogik als einer Strategie der Bearbeitung und Beeinflussung von abweichendem Verhalten seit Mitte 60er Jahre zuteil wurde. In der Wissenschaft hat in den 60er Jahren Strang (1970) die Umformulierung des Armutsbegriffs theoretisch wie empirisch am weitesten vorangetrieben. Er wandelte den fürsorgepolitischen Begriff der Sozialhilfebedürftigkeit in ein Instrument der *wissenschaftlichen* Analyse um (1970, S. 40).

### 2.3 Sozialliberale „Gesellschaftspolitik“ und die Benachteiligung gesellschaftlicher Gruppen (die 70er Jahre)

In den 70er Jahren setzten sich einerseits Entwicklungen, die in den 60er Jahren begonnen haben, fort. Andererseits lassen sich auch Brüche ausmachen, wobei die 70er selbst in zwei Phasen zerfallen: In der Armutspolitik wurde die mit der Verabschiedung des BSHG beginnende Neuorientierung mit einer Phase der „Leistungsverbesserungen während des wirtschaftlichen Aufschwungs von 1969 bis 1974“ fortgesetzt (Adamy/Naegele 1985, S. 97 ff.) und durch eine Stärkung anderer sozialer Minima flankiert. Ab 1975 bremsten dann finanzielle Überlegungen die Fortentwicklung der Sozialhilfe und leiteten die Reduktionsgesetzgebung der ersten Hälfte der 80er Jahre ein. Im Bereich der Armutsbilder erhielten die schon in den 60er Jahren diskutierten Probleme von *Randgruppen* einen programmatischen politischen Stellenwert. Mitte der 70er Jahre traten dann Fragen *materieller Armut* und der *Armutsmessung* in den Vordergrund.

Den politischen Bezugsrahmen bildete die sozialliberale „Gesellschaftspolitik“, die mit neuen Zielformeln wie „Chancengleichheit“ und „Lebensqualität“ auf eine „sozialpolitische Modernisierung“, ja eine Art nachgeholter „Sozialreform“ zielte.<sup>29</sup> Auch eine gerechtere Einkommensverteilung und ein Eintreten für gesellschaftlich Schwache und Randgruppen stand auf dem Programm. Allerdings war das Interesse an der konkreten Lebenslage spezifischer Personengruppen konzeptuell immer überlagert durch die dominante Orientierung an weit ausgreifenden Begriffen politischer Steuerung, Planung, Strukturpolitik und Sozialpolitik als

29 Standfest 1979, S. 59; Schmidt 1988, S. 83; 1978, S. 209 f.; v. Beyme 1979, S. 24; Arbeitskreis für kommunalpolitische Bildung 1974.

Gesellschaftspolitik und -gestaltung (sowie durch eine globale Kapitalismuskritik bei den Jusos, Heimann 1975, S. 56-58). Im Orientierungsrahmen '85 der SPD, einem 1975 verabschiedeten zusammenfassenden Zeitdokument der SPD, tauchten Armut und Sozialhilfe als Themen gar nicht auf (v. Oertzen u.a. 1976, z.B. S. 13, 137).

Da man in sozialhilfepolitischen Fachkreisen weiterhin der Auffassung war, daß laufende materielle Leistungen gegenüber persönlichen Hilfen in individuellen Notsituationen zurücktreten würden, erstaunt nicht, daß der Schwerpunkt der Leistungsverbesserungen in der Sozialhilfe bei den Hilfen in besonderen Lebenslagen, eben dem Kernpunkt des BSHG, liegen sollte. Schon durch die zweite Novelle vom 14.8.1969 wurde der Leistungsrahmen der Sozialhilfe stark ausgedehnt.<sup>30</sup> An das Ende der Phase der Leistungsverbesserungen fiel – sozusagen als 'krönender Abschluß' – das Dritte Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes vom 25.3.1974, das „gemeinhin als wichtigster Beitrag zur Ausweitung der Sozialhilfe“ (Adamy/Naegele 1985, S. 99) gilt. Zu den bedeutendsten Veränderungen gehörte die Neugestaltung der bisherigen „Hilfe für Gefährdete“ (§ 72 BSHG), die von nun an „Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ hieß. Der hilfeberechtigte Personenkreis wurde stark ausgeweitet und sollte alle umfassen, „die den steigenden Anforderungen der modernen Industriegesellschaft aus eigener Kraft nicht gerecht werden können“. Gemeint waren damit insbesondere „Obdachlose, Nichtseßhafte, Alkoholiker, Drogen- und Rauschmittelabhängige, aus der Strafhaft Entlassene“ (BT-DRS 7/308, S. 16 f.).<sup>31</sup>

Diese Neuregelung reflektiert einen umfassenden Wandel des Armutsbildes: Mit leichter Verzögerung wurde von seiten der Politik einer Gruppe unter den Armen besondere Aufmerksamkeit geschenkt: den sogenannten 'Randgruppen'.

Gegen Ende der 60er Jahre war es der Studentenbewegung gelungen, die Öffentlichkeit, dann auch die Politik, für das Thema zu sensibilisieren (vgl. z.B. Heinze 1979, S. 37 f.). In der Regierungserklärung von Brandt vom 8.10.1969 hieß es, daß man sich jetzt besonders um die Mitbürger kümmern wolle, die „trotz Hochkonjunktur und Vollbeschäftigung im Schatten leben müssen“. Am 15.12.1972 bekräftigte Brandt, daß man sich „noch mehr den Menschen zuwenden [wolle], die durch persönliches Schicksal am Rande der Gesellschaft leben“. Hierbei waren vor allem die Behinderten angesprochen, aber auch Alte und Gastarbeiter wurden erwähnt (s.a. Bonner Almanach 1976-1988; Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel 1977, S. 465 f.).

Anfang der 70er Jahren wurden die Randgruppen auch zu einem Thema der Medien: 1970 begann der SPIEGEL eine Serie über „sozial benachteiligte Gruppen in der Bundesrepublik“, bei der über Lehrlinge (18/1970), Obdachlose (40/1970), Gastarbeiter (43/1970), Vorbestrafte (48/1970), Arbeitnehmerinnen (5/1971), Behinderte (13/1971), Geistesranke (31/1971), kriminelle Jugendliche (1-4/1973) und Homosexuelle (11/1973) berich-

30 Vgl. z.B. Fichtner 1984, S. 285 f.; BT-DRS V/3495 vom 12.11.1968.

31 Auch wurde die Erhöhung der Regelsätze an den Zeitpunkt der Rentenerhöhungen gekoppelt (vgl. Gottschick 1974, S. 117; BT-DRS 7/308, S. 11) und die Heranziehung Unterhaltspflichtiger auf Ehegatten und Verwandte ersten Grades beschränkt. Zur 3. Novelle vgl. BT-DRS 7/308 vom 13.3.1973; Nöldeke 1987; Schulte/Trenk-Hinterberger 1984, S. 4 ff.; Gottschick 1974; Fichtner 1984, S. 286.

tet wurde. Diese SPIEGEL-Reports wurden 1973 unter dem Titel „Unterprivilegiert“ als Buch veröffentlicht. Die populärwissenschaftlichen Bücher von Jürgen Roth (1971, 1974, 1979) und Ernst Klee, der seit 1969 über Häftlinge, Psychiatrie-Patienten, seelisch Kranke, Behinderte, Gastarbeiter und Nichtseßhafte berichtete, taten ein übriges, den Blick auf die Existenz von Armut in der Bundesrepublik zu lenken und die Lebensverhältnisse von Randgruppen plastisch zu beschreiben. Auch im Wissenschaftsbereich wurden in der Folgezeit Probleme von Randgruppen häufig untersucht.<sup>32</sup> Fast alle Studien behandelten auch die Folgen für die Kinder und dadurch in Gang gesetzte Prozesse sozialer Deklassierung und intergenerationeller Weitergabe von Armut. Mitte der 70er Jahre erschienen dann – quasi als Kulminationspunkt – verschiedene Sammelbände und Überblicksbücher, in denen die bisherigen Ergebnisse der Randgruppenforschung zusammengefaßt wurden (z.B. Bellebaum/Braun 1974a; Kögler 1976). Wenn auch im Bereich der Armutsforschung danach andere Themen in den Vordergrund traten, blieb das wissenschaftliche Interesse an Randgruppen doch – mit anderen Schwerpunkten – bestehen.<sup>33</sup>

Die Lage der Randgruppen wurde dabei als besondere, zum Teil sehr krasse, Erscheinungsform von Armut angesehen, die nicht allein oder gar nicht auf Einkommensmangel zurückzuführen ist, sondern vielfältige Deprivationserscheinungen in den Bereichen Wohnung, Gesundheit, Bildung sowie soziale Isolation und Stigmatisierung umfaßt. „Eine synonyme Verwendung von Armut und Unterprivilegierung kann man allerdings nur selten feststellen. Man kann daher sagen, daß das als unzureichend angesehen Konzept der Armut durch das der Unterprivilegierung ersetzt wurde“ (Hauser u.a. 1986, S. 22 f.). In diesem Zusammenhang wurde auch in Anlehnung an Offe (1969) auf neue „horizontale Disparitäten“ verwiesen, die quer zu herkömmlichen vertikalen Ungleichheiten zwischen Klassen und Einkommenschichten liegen (vgl. z.B. Bellebaum/Braun 1974b, S. 9 f.).

Es ist bisher nicht gesehen worden, daß die Jahre 1969-1974 eine Plateauphase des Ausbaus und der Schaffung staatlicher Mindestleistungen (Minima) waren. Neben den beiden Novellierungen des BSHG handelte es sich um Gesetze im Bereich zweckgebundener und bereichsspezifischer monetärer Transfers: das Zweite Wohngeldgesetz (1970), das das erste von 1965 wesentlich verbesserte; vereinheitlichende und umfassendere Regelungen der Ausbildungsförderung (Bundesausbildungsförderungsgesetz für Schüler und Studenten 1971, Graduiertenförderungsgesetz 1971, Teile des Arbeitsförderungsgesetz 1969); und die „Rente nach Mindesteinkommen“ (1972), die primär Frauen begünstigte. Diese Minima sind in höherem Maße zentralstaatlich finanziert als die Sozialhilfe, aber weniger stark institutionalisiert, z.B. nicht dynamisiert. Es resultierte ein interdependentes,

32 Wie in den 60er Jahren standen Obdachlosigkeit und 'Wohnungselend' im Mittelpunkt. Vgl. u.a. Albrecht 1970; Christiansen 1973; Friedrich/Schauvelberger 1975; Friedrich u.a. 1979; Hess/Mechler 1973; Specht u.a. 1979; Vaskovics 1976.

33 Im Vergleich zu früher, wo es vor allem um obdachlose Familien ging, werden heute stärker die Probleme von Nichtseßhaften und alleinstehenden Wohnungslosen thematisiert (vgl. etwa Albrecht u.a. 1990; Angele 1988, 1989; Giesbrecht 1987; Könen 1990; Koch 1984, 1985; Nibbe-Aldemir 1986; Rohrmann 1987; Schuler-Wallner 1986; Specht 1988; Specht u.a. 1988; Vaskovics/Weins 1985; Weber 1984). Auch im Armutsbericht des DPWV von 1989 wird die „Armut von Obdachlosen und Nichtseßhaften“ behandelt.

aber unkoordiniertes Konglomerat von Leistungsansprüchen und Finanzierungsströmen. Z.B. wurden Ansprüche auf Ausbildungsförderung in diesen Jahren zwischen Kindergeldsystem, BAFöG und Sozialhilfe hin und her geschoben (Rückert/Hoffmann 1984, S. 4; v. Balluseck u.a. 1987, S. 290 f.). Die Herauslösung einzelner Bereiche aus der Sozialhilfe stand im Zusammenhang mit veränderten gesellschaftlichen Bedingungen und der neuen politischer Programmatik – „Chancengleichheit“ und Bildungspolitik im Fall des BAFöG –, später aber auch mit fiskalischen Erwägungen (1975 entfiel der Anspruch von Sozialhilfeempfängern auf Ausbildungshilfe bei Vorliegen von BAFöG- oder AFG-Ansprüchen, v. Maydell 1978, S. 346). Jede Veränderung im System der Minima ändert implizit den politischen Begriff von Armut bzw. Unterversorgung in bestimmten Bereichen. Dies gilt auch für Änderungen innerhalb des Sozialhilferechts (z.B. bzgl. der Hilfe für alte Menschen, v. Balluseck u.a. 1987, S. 293 f.).

Von Maydell (1978, S. 346) spricht von der Beziehung zwischen Sozialhilfe und anderen Leistungssystemen als von „einem System kommunizierender Röhren“. Dies gilt gerade auch für das Verhältnis zu anderen staatlichen Minima. So ist das Wohngeld zu einer wichtigen Komponente eines allgemeinen Existenzminimums geworden (Seewald 1988, S. 721; 1990; Wirtschaft und Statistik 1971, S. 496). Seit 1971 bewegt sich sein Empfängerkreis bei 5 %-7 % der Bevölkerung, worunter zuletzt knapp ein Drittel Sozialhilfeempfänger und mehr Erwerbstätige als in der Sozialhilfe waren.

Mitte der 70er Jahre wurde dann von Geißler (1976a, 1976b) die „Neue Soziale Frage“ entdeckt. Seine Thesen knüpften z.T. an die Diskussion über Randgruppen und die Thesen von Offe an, da er neue Formen der Unterprivilegierung ausmacht, nämlich die Unterprivilegierung der Nichtorganisierten und Nichtproduzenten. Die Neue Soziale Frage war eine merkwürdige Mischung aus einem parteipolitischen Angriff auf SPD, Gewerkschaften und den korporativen Sozialstaat generell – „Die Politik der gegenwärtigen Bundesregierung beruht geradezu auf einem Bündnis der Starken gegen die Schwachen“ (Geißler 1976, S. 154) – und einer sozialen Analyse, die Armut erstmals strukturell verortete, als Folge des herrschenden Sozialstaats, dazu allerdings den erwerbsstrukturellen Charakter von Armut negierte.<sup>34</sup> Kurios wirkt es rückblickend auch, daß die Ersetzung der 'alten' sozialen Frage durch eine neue – von der primär Alte, Frauen und Kinderreiche betroffen seien – just in den Jahren proklamiert wurde, als die Armut im Alter zurückzugehen und die Armut Arbeitsloser zum gewichtigsten Problem der Sozialhilfe zu werden begann.

Die Geißler-Studie hatte auch zur Folge, daß Armut als Einkommensarmut neu thematisiert wurde. Damit begann eine neue 'Epoche' der Beschäftigung mit Armut: Materielle Armut und Probleme der Armutsmessung traten in den Vordergrund. Die Versuche einer 'exakten' Armutsmessung erfolgten dabei vor allem

34 Zur Kritik der „Neuen Sozialen Frage“ vgl. Widmaier 1978. Zu der sich hier anbahnenden Diskussion um das Verhältnis von Armut und Arbeitsmarkt vgl. auch die Kontroverse zwischen Heinze u.a. 1981 und Kohl/Leisering 1982.

im Zusammenhang mit der Sozialindikatorenbewegung, besonders dem 1971 ins Leben gerufenen SPES-Projekt (Sozialpolitisches Entscheidungs- und Indikatoren-system für die Bundesrepublik Deutschland) und – damit zusammenhängend – den Bemühungen um eine verbesserte Sozialberichterstattung (vgl. z.B. Zapf 1974, 1976). In dieser Form konnte sich der sozialliberale Geist moderner Gesellschaftsplanung auch noch in den bevorstehenden Jahren fiskalischer Engpässe am Leben halten.

Mit verschiedenen Konzepten und Datengrundlagen wurde versucht, das Armutspotential in der Bundesrepublik zu bestimmen, wobei sehr unterschiedliche Größenordnungen für die latente („verschämte“, „verdeckte“), bekämpfte, absolute und („strenge“ oder „milde“) relative Armut errechnet wurden.<sup>35</sup> Besonders zu erwähnen ist hier die Studie von Hauser u.a. (1981, 2. Auflage 1986), die im Rahmen des EG-Modellprogramms zur Bekämpfung der Armut entstand und als erster offiziöser nationaler Armutsbericht für die Bundesrepublik gelten kann. Ein Verdienst dieser Forschungsrichtung ist es u.a., daß die Größenordnung der Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe (Dunkelziffer) empirisch ermittelt wurde, wobei auch hier sehr unterschiedliche Ergebnisse erzielt wurden bis hin zum Wegdefinieren des Problems. Verschiedene Forscher ermittelten – mit unterschiedlichen Datenbasen und Methoden – eine Nichtinanspruchnahmequote von ca. 50 %.<sup>36</sup> Für das Jahr 1983 stellten Hauser/Semrau (1990a, S. 37) fest, daß etwa zwei Drittel der Sozialhilfeberechtigten tatsächlich Sozialhilfe beziehen, was auf eine Erhöhung der Inanspruchnahme von Sozialhilfe in den 80er Jahren hindeutet.

Auf der Ebene der Armutspolitik setzte schon 1975 – und nicht erst 1981 – eine Wende ein (Nöldeke 1987, S. 159). Der erste Einschnitt in das BSHG erfolgte nämlich – weitgehend unbemerkt – bereits 1975 zu Zeiten der sozial-liberalen Koalition (Ausbildungsförderung, s.o.). Vor dem Hintergrund steigender Sozialhilfeausgaben – zwischen 1970 und 1974, und nicht in den 80er Jahren, waren die größten Steigerungsraten in der Geschichte des BSHG zu beobachten<sup>37</sup> – und einer Verknappung der öffentlichen Haushalte geriet die Diskussion um die Fortentwicklung des BSHG<sup>38</sup> immer mehr in den Sog finanzieller Erwägungen. Zu einer systematischen Reform kam es nicht mehr: Die sich verschärfende Finanzknappheit der Gemeinden leitete zunächst eine Phase der „Stagnation“ und dann den

35 Vgl. z.B. Glatzer/Krupp 1985; Kortmann u.a. 1975; Kortmann 1976; Scherl 1976; Adam 1977, 1978; Klanberg 1977, 1978, 1979, 1980; Transfer-Enquête-Kommission 1981. Eine Zusammenstellung der verschiedenen Armutsindikatoren findet sich bei Leisering 1983.

36 Unabhängig vom SPES-Projekt stellten Hartmann (1981, 1985a) und Bujard/Lange (1978) Berechnungen aufgrund eigener empirischer Erhebungen an. Erste Berechnungen wurden 1974 von Lidy vorgelegt (vgl. Leisering 1983, S. 48). S.a. Transfer-Enquête-Kommission 1981, S. 173.

37 Vgl. Wollmann 1989, S. 39 ff.; s.a. Abbildung 2.

38 Ab März 1974 wurde im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge – im Auftrage des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit – über die Weiterentwicklung der Sozialhilfe beraten. Vgl. Petersen 1976; Hering 1976; Schmitz-Elsen 1976; Fichtner 1984, S. 286; Frank 1980.

„Abbau der Sozialhilfe“ ein (Adamy/Naegele 1985, S. 100, 114). Die Sozialhilfeempfänger, deren Lage sich im Gefolge der letzten Warenkorb-Reform von 1970 zunächst deutlich verbessert hatte, mußten von 1978 bis 1984 reale Einkommenseinbußen hinnehmen. Das Bedarfsprinzip wurde schrittweise ausgehöhlt.<sup>39</sup>

Interessanterweise finden sich schon in den Begründungen zur 2. und 3. Novelle zum BSHG Hinweise auf die angespannte Finanzlage der öffentlichen Haushalte (vgl. BT-DRS V/3495, S. 10; BT-DRS 7/308, S. 10), und Länder und Gemeinden hatten – vergeblich – eine stärkere Kostenbeteiligung des Bundes gefordert.<sup>40</sup> Hier kam eine sich verschärfende Spannung zwischen kommunaler und zentralstaatlicher Sozialpolitik deutlich zum Ausdruck. Neben einer Kostenverlagerungsstrategie verfolgten die kommunalen Spitzenverbände seit 1976 auch die Strategie, Einsparungen durch Einschnitte und Kürzungen des BSHG zu erreichen (vgl. Wollmann 1989, S. 45), wobei die finanzpolitischen mit ordnungspolitischen Argumenten verbunden, z.T. 'verbrämt' wurden. Städtetag und Landkreistag legten 1976 Änderungsvorschläge vor, die darauf zielten, die Sozialhilfe von den Ausgaben für Pflegebedürftige und Arbeitslose zu entlasten und innerhalb der Sozialhilfe die Prinzipien der Bedarfsdeckung und des Nachrangs zu stärken (Wollmann 1989, S. 46). Auch in der Öffentlichkeit wurde die Frage aufgeworfen, ob der Leistungsrahmen der Sozialhilfe zu weit sei oder, wie es der SPIEGEL 1976 formulierte: „Geht es den Ärmsten der Armen zu gut?“ (Nr. 52, S. 40). Zu weiteren Einschnitten in das BSHG kam es aber erst zu Beginn der 80er Jahre.

#### 2.4 Gesellschaft im Wandel: Arbeitslosigkeit und „Neue Armut“ (die 80er Jahre)

Wie für die 70er Jahre lassen sich auch für die 80er Jahre zwei Politikphasen und sowohl Kontinuitäten als auch Brüche ausmachen. Die 1975 anhebende Sparpolitik setzte sich mit der Reduktionsgesetzgebung ab 1981 fort. Mitte der 80er Jahre begann eine neue Phase der 'gemäßigten Expansion'. Diese Phaseneinteilung gilt generell für die Entwicklung von Sozialleistungen (Schmidt 1988, S. 89), und die Sozialhilfe sowie andere armutsrelevante Politiken fügen sich diesem Muster. Bei den Armutsbildern rückte der Zusammenhang von Armut und Arbeitslosigkeit in den Mittelpunkt des Interesses, wenn auch materielle Folgen der Arbeitslosigkeit vereinzelt schon in den 70er Jahren thematisiert worden waren. Gegen Ende der 80er Jahre wurde dann die Aufmerksamkeit auf neue Gruppen der Armut gelenkt.

In den 80er Jahren verdichteten sich gesellschaftsstrukturelle Veränderungen, die in den 70er Jahren und zum Teil vorher begonnen hatten. Die Arbeitslosigkeit verhärtete sich trotz der unerwarteten Rückkehr zu wirtschaftlichem Wachstum. Demographischer und familienstruktureller Wandel – Stichworte: Geburtenrück-

39 Vgl. Adamy/Naegele 1985, S. 114 ff.; Galperin 1985, S. 158 ff.; Hofmann/Kirchlechner 1985; Wollmann 1989, S. 81 ff.

40 Vgl. Gottschick 1974, S. 119 f.; Wollmann 1989, S. 44 ff. Zu den Diskussionen um einen Finanzausgleich vgl. auch Kitterer 1990.

gang, Zunahme der Zahl unvollständiger Familien, Alleinlebender und von Scheidungen – veränderten die Lebensbedingungen. Hinzu kamen soziokulturelle Veränderungen in Richtung von Individualisierung und Pluralisierung von Lebensentwürfen, besonders bei Frauen, die auch in den Bereich Einkommensschwacher hineinreichten. Die ideologische „Wende“ zum Neokonservatismus brachte im Sozialbereich zunächst nur eine Verschärfung der ohnehin von statten gehenden Kürzungen, mündete ab Mitte des Jahrzehnts jedoch in eine neue, wesentlich familienpolitisch orientierte Sozialstaatlichkeit.

Die Reduktionsgesetzgebung im Sozialhilfereich brachte vor allem eine Entdynamisierung der Regelsätze; zugleich wurde die Festsetzung der Regelsätze 1982 und 1983 der Kompetenz der Länder entzogen (Wollmann 1989, S. 77). 1983 waren die Regelsätze real etwa auf das Niveau von 1973 abgesackt (vgl. Wollmann 1989, S. 82 f.; BT-DRS 10/6055, S. 6). Erst das Haushaltsbegleitgesetz 1984 (vom 22.12.1983) koppelte die Erhöhung der Regelsätze wieder an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten, was in der Praxis für 1984 eine Erhöhung der Regelsätze um 3,2 % bedeutete (vgl. BT-DRS 10/6055, S. 5).<sup>41</sup>

Eine weitere Kürzung der Sozialhilfe folgte faktisch daraus, daß der Warenkorb seit 1971 nicht fortgeschrieben worden war, obwohl vor allem die Teilwarenkörbe für Energie und persönliche Bedürfnisse als unzureichend angesehen wurden. Reformversuche des Deutschen Vereins von 1975 und 1979/80, die erhebliche Steigerungen des Regelsatzes zur Folge gehabt hätten, scheiterten am Widerstand der kommunalen Spitzenverbände. Ab 1982 beschäftigte sich eine neu eingesetzte Interministerielle Arbeitsgruppe mit der Regelsatzreform. Es begann eine neue Phase der 'gemäßigten Expansion', die allerdings die 'Verluste' nicht sofort wieder wett machen konnte: Der 1985 beschlossene „Übergangswarenkorb“ oder „alternative Warenkorb“ bedeutete eine Regelsatzerhöhung von etwa 8 %, womit für die Regelsätze etwa der Zustand von 1977 wiederhergestellt war.<sup>42</sup> In der folgenden Diskussion setzte sich das vom Deutschen Städtetag favorisierte Statistikmodell durch. Dieses orientiert sich am faktischen Verbrauchsverhalten unterer Einkommenschichten<sup>43</sup> und ist mit seiner ersten Stufe am 1.7.1990 in Kraft getreten. Die Regelsätze erhöhten sich um durchschnittlich 5 %, zugleich wurden aber – wegen vorgeblicher Kumulationsvorteile bei größeren Haushalten – die Regelsätze (genauer: der Prozentsatz des Eck-Regelsatzes) für Jugendliche und Heranwachsende herabgesetzt.

Neben direkten Eingriffen in das Bundessozialhilfegesetz bzw. die Regelsatzstruktur in den 70er und 80er Jahren hatten auch Entwicklungen in anderen armutspolitisch relevanten Bereichen der sozialen Sicherung Folgen für die So-

41 Eine Wiedereinführung der Unterhaltsverpflichtung für Verwandte zweiten Grades, die mit der dritten Novelle 1974 aufgehoben worden war (s.o.), konnte nicht durchgesetzt werden (vgl. Streppel 1984, S. 137).

42 Die vierte Novelle zum BSHG vom 1.7.1985 brachte zusätzlich eine Senkung der Altersgrenze für den Altersmehrbedarf und die Einführung eines Mehrbedarfszuschlages für Alleinerziehende mit nur einem Kind.

43 Zur Kritik vgl. z.B. Leibfried u.a. 1985; Frankfurter Rundschau 1990.

zialhilfe. Hier zeigte sich wieder das Phänomen kommunizierender Röhren, das in diesen Jahren vom Zentralstaat zu Zwecken der Lastverschiebung auf die Länder und Kommunen benutzt wurde. Zu erwähnen sind hier u.a. Verschiebungen von Rentenanpassungen, die Einführung eines Krankenversicherungsbeitrages für Rentner, Eigenbeteiligungen bei Kuren und Krankenhausaufenthalten und Verschiebungen von Wohngelderhöhungen (vgl. Fichtner 1984, S. 287). Besondere Auswirkungen auf die Sozialhilfe hatten zweifellos die Eingriffe in das Arbeitsförderungsgesetz von 1982, 1983 und 1984 (vgl. die Übersicht bei Hauser u.a. 1985, S. 223 f.).

Bedeutsam war die Einführung eines Erziehungsgeldes (1985), das nicht auf die Sozialhilfe und andere einkommensabhängige Leistungen anzurechnen ist. Dies war ein neuartiges bereichsspezifisches Minimum, das zum ersten Mal das Nachrangprinzip der Sozialhilfe in bezug auf andere staatliche Leistungen substantiell einschränkte. Die zur gleichen Zeit eingeführte Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der GRV belegt ebenfalls, daß in dieser Phase eine programmatisch betriebene Verbindung von Familien- und Sozialpolitik wesentliche armutspolitische Impulse setzte.

Angesichts der Einschnitte in das AFG wandte sich das wissenschaftliche und öffentliche Interesse verstärkt einer neuen Gruppe von Armen zu: den Arbeitslosen. Zwar wurden psychosoziale und materielle Folgen von Arbeitslosigkeit schon ab Mitte der 70er Jahre behandelt,<sup>44</sup> und der SPIEGEL berichtete schon 1975: „Immer mehr Erwerbslose sinken zu Sozialhilfe-Empfängern ab“ (Nr. 28, S. 20). Ins Blickfeld der Öffentlichkeit geriet die „Neue Armut“ aber erst, als sich, u.a. bedingt durch die Spargesetze der Regierung, die materielle Lage der Arbeitslosen verschlechterte und immer mehr Arbeitslose auf Sozialhilfe angewiesen waren.<sup>45</sup> In der Folge widmete sich eine Vielzahl von Veröffentlichungen der Neuen Armut bzw. Verarmungsprozessen in Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit.<sup>46</sup> In den damals erscheinenden kommunalen Armutsberichten<sup>47</sup> wurde ebenfalls vor allem der Zusammenhang von Armut und Arbeitslosigkeit thematisiert, nicht zuletzt wegen der damit verbundenen Belastung der kommunalen Haushalte.<sup>48</sup>

44 Vgl. z.B. Brinkmann 1978; Kutsch/Wiswede 1978; Wacker 1978; Fröhlich 1979; Naegele 1979.

45 Laut Sozialhilfestatistik war 1980 'Verlust des Arbeitsplatzes' für 10,5 % aller Haushalte außerhalb von Einrichtungen Hauptursache für die Gewährung von HLU (1985: 26,4 %). Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 1986; Adamy/Naegele 1985, S. 108 f.; Hauser u.a. 1985, S. 233 ff. und Abbildung 4. Ein Grund für das Absinken von Arbeitslosen in die Sozialhilfe ist dabei in der bis 1989 zunehmenden Langzeitarbeitslosigkeit und Mehrfacharbeitslosigkeit zu suchen (zur Entwicklung der Dauer der Arbeitslosigkeit vgl. u.a. BT-DRS 10/6623, S. 6).

46 Vgl. z.B. Balsen u.a. 1984; Lompe 1987; Klein 1987; Hauser u.a. 1985; SPIEGEL Nr. 29 und Nr. 52/1984; Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 1986; Schneider 1989; Die GRÜNEN 1987.

47 Vgl. z.B. Stadt Essen 1985; Stadt Kiel 1985; Stadt Mönchengladbach 1986; Stadt München 1987; Schütte/Süß 1988; Arbeiterkammer Bremen 1986a, 1986b); Senator für Jugend und Soziales Bremen 1987; Kemper/Lohan 1987).

48 Politisch war die Bedeutungszunahme von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (AB) und

Die „Neue Armut“ hat eine neue Qualität, zum einen, weil sie – als Ergebnis sozialpolitischer Maßnahmen – auch eine politisch in Kauf genommene Armut ist (vgl. Adamy/Naegele 1985, S. 107). Zum anderen ist damit ein Wandel der Armutsklientel von „verschämten und verhärmten Fürsorgeempfängern“ zu „selbstbewußten, ehemals relativ wohlhabenden Familienvätern“ (SPIEGEL Nr. 29/1984, S. 23) bzw. „selbstbewußten Akademikern, Angestellten und rebellischen jungen Leuten, die sich nichts bieten lassen“ (SPIEGEL Nr. 43/1988, S. 78) verbunden. Der 'aktive Klient' wurde entdeckt, der seinen Sozialhilferatgeber kennt und auch vor Rabatz nicht zurückschreckt. Für einige Gruppen, vor allem Alleinerziehende, kann die Inanspruchnahme von Sozialhilfe sogar eine bewußte Option der Lebensplanung sein (vgl. Buhr u.a. 1991). Kollektive Aktivitäten von Arbeitslosen und/oder Sozialhilfeempfängern und die Gründung von zahlreichen Selbsthilfegruppen erfolgten bereits Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre.<sup>49</sup>

Die „Neue Armut“ ist zweifelsohne ein, wenn nicht der Armutstyp der 80er Jahre. Eng hiermit verknüpft war die Vorstellung einer „Zweidrittelgesellschaft“, derzufolge Armut und Unterprivilegierung in der Bundesrepublik die Dimension einer wachsenden strukturellen Spaltung der Gesellschaft angenommen haben.<sup>50</sup> Gegen diese These sprechen aber neuere Forschungsergebnisse, wonach (Einkommens-)Armut und Sozialhilfebezug meistens kurzfristiger Natur sind und kein dauerhaftes Merkmal marginalisierter Bevölkerungsgruppen.<sup>51</sup> Man kann sagen, daß die „Neue Armut“ ein Vehikel war, um auf die die Lage der Arbeitslosen hinzuweisen. Der Ausgangspunkt des Interesses war Arbeitslosigkeit und nicht Armut als solche. In der Folgezeit konnte sich die Armutfrage aber sozusagen wieder von der Arbeitslosigkeit „emanzipieren“, so daß seit Mitte der 80er Jahre Armut auch in einem breiteren Zusammenhang wieder thematisiert wird. Als neues Schlagwort läßt sich dabei – als Widerspruch zum ökonomischem Aufschwung – „Armut im Reichtum“ ausmachen.<sup>52</sup> Durch die GRÜNEN haben die Armen in den 80er Jahren erstmals eine Art 'Lobby' im Bundestag erhalten, wo Armut nach über 30jähriger Pause wieder allgemein – und nicht nur unter dem Aspekt Sozialhilfe – behandelt wurde.<sup>53</sup>

Hilfe zur Arbeit (HzA), die insbesondere jüngeren Erwachsenen mit abgeschlossener Schul- und Berufsausbildung zugute kam, ein weiteres Spezifikum der 80er Jahre (vgl. Hoppensack/Wenzel 1985; BT-DRS 10/6055, S. 19 ff.; Lompe u.a. 1987, S. 283 sowie exemplarisch Dieckmann u.a. 1987).

49 Vgl. z.B. Landesverband der Sozialhilfegruppen Nordrhein-Westfalen e.V. (o.J.); Kröger 1983; Dörrie 1988.

50 Vgl. hierzu z.B. Natter/Riedlsperger 1988 oder Leibfried/Tennstedt 1985, die eine „Spaltung des Sozialstaats“ diagnostizieren.

51 Vgl. hierzu die Ergebnisse des Projekts „Sozialhilfekarrieren“ (Buhr u.a. 1991; Leisering/Zwick 1990) sowie – mit Daten des Sozio-Ökonomischen Panels – Bonß/Plum 1990; Habich u.a. 1991; Rohwer 1991.

52 Vgl. Breckner u.a. 1989; Döring u.a. 1990; Armutbericht des DPWV 1989; Rauscher 1987; Ross-Strajhar 1988.

53 Vgl. z.B. die Großen Anfragen der Grünen und der SPD und die Antworten der Bundesregierung, BT-DRS 10/4503, 10/4504 vom 9.12.1985; 10/5524 vom 20.5.1986; 10/5948 vom 21.8.1986; 10/6055 vom 24.9.1986; 10/6623 vom 3.12.1986; 10/6634 vom

Bei der häufig anzutreffenden Gleichsetzung von Arbeitslosigkeit und Armut<sup>54</sup> wird leicht übersehen, daß das Armutsrisiko anderer Gruppen besonders stark angestiegen ist: Ausländer, Kinder und Alleinerziehende sind heute überproportional von Sozialhilfe betroffen (s. Abschnitt 3). Generell läßt sich feststellen, daß die 80er Jahre 'reich' an Armutsbildern sind, wobei einige im Gegensatz zur empirischen Evidenz stehen: so das Bild, daß die Armut weiblich sei,<sup>55</sup> und die Annahme einer immer noch besonders hohen Armutsbetroffenheit alter Menschen.

Die Massenarbeitslosigkeit, die Zunahme jüngerer und potentiell arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger und die zunehmende Betroffenheit von Alleinerziehenden haben die Hoffnungen der Väter und Mütter des Bundessozialhilfegesetzes, daß die Sozialhilfe mittelfristig nur noch für außergewöhnliche, individuelle Notlagen zuständig sein würde, endgültig zunichte gemacht. Nicht individuelle Schicksale, sondern sozialstrukturell verortbare Problemgruppen, deren Risiken nicht oder nicht ausreichend von der Sozialversicherung abgedeckt werden, stellen die Klientel der Sozialhilfe. Die materiellen Leistungen im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt sind nicht, wie angenommen, immer mehr zurückgegangen, sondern Ausgaben und Empfängerzahlen sind im Gegenteil immer weiter angestiegen.

Eine Antwort auf diese Lage blieb auf theoretische Diskussionen und programmatische Überlegungen beschränkt: die Idee einer staatlichen Grundsicherung, die einkommensunabhängig gewährt wird.<sup>56</sup> Vorschläge dazu kamen aus allen Parteien, waren jedoch nur bei den GRÜNEN und, weniger öffentlichkeitswirksam, bei der SPD parteiintern mehrheitsfähig. Die Debatte täuschte eine Einheit vor, die es nicht gab: das vorgesehene Niveau der Mindestsicherung und das zugrundeliegende Sozialstaatsmodell differierten erheblich. Die Palette reichte von einer eleganteren Version des residualen Sozialstaats der Diskussionen der 50er Jahre, der sich auf die Funktion der Grundsicherung beschränkt (Biedenkopf/Miegel, Teile der FDP), über die moderate Forderung einer getrennten Sockelung der vorhandenen Leistungssysteme (SPD 1988, in erweiterter Form auch bei den GRÜNEN) bis hin zu Vorschlägen einer allgemeinen, relativ hohen Mindestrente als Teil eines umfassenderen ökosozialen Staats (GRÜNE). Die überkommene ord-

2.12.1986; Wienand 1986. Ein weiteres Indiz für die Neuthematisierung von Armut sind die Armutsberichte des DPWV 1989 und des Caritasverbandes 1987.

54 Arbeitslosigkeit und Armut wurden und werden oftmals geradezu synonym gebraucht. Dabei sind keineswegs alle Sozialhilfeempfänger arbeitslos, und nicht alle Arbeitslosen erhalten Sozialhilfe. außerdem hängt es von verschiedenen Faktoren ab (z.B. der Familiengröße und der Verdienierzahl), ob und in welchem Maße Arbeitslosigkeit zu Armut führt (Klein 1987). Kaum bekannt ist auch, daß viele Arbeitslose nur deshalb Sozialhilfe beziehen, weil sie auf den Bescheid des Arbeitsamtes mehrere Wochen oder gar Monate *warten* müssen (Buhr u.a. 1991). Insgesamt ist die Gruppe der arbeitslosen Armen in sich sehr heterogen (Lompe u.a. 1987).

55 Z.B. Koeppen 1985; Kulawik 1990. S.a. Abschnitt 3.

56 Einen Überblick über Konzepte und Probleme geben Opielka/Vobruba (Hrsg.) 1986, über die politische Diskussion Nissen 1990. Zu einer entsprechenden Initiative aus der privaten Versicherungswirtschaft im Jahre 1956 (!) s. Hockerts 1980, S. 387 f. Vgl. den Ansatz im Bericht der (Regierungs-)Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (1977, S. 456 f.).

nungspolitische Trichotomie Sozialversicherung – Versorgung – Fürsorge erwies sich jedoch erneut als resistent gegenüber derartigen Plänen.

### 3. Statistiken der Armut (1950-1989)

Wir beziffern im folgenden die quantitative Entwicklung der Armut bzgl. der vier in Abschnitt 1 genannten Armutsbegriffe. Familien, die weniger als 40 %, 50 % oder 60 % des personengewichteten Durchschnittseinkommens beziehen, gelten in der empirischen Forschung (z.B. Hauser/Semrau 1990b) als „relativ arm“. Die 40 %-Einkommensgrenze fällt in der Bundesrepublik in etwa mit der Sozialhilfeschwelle zusammen. Im Zeitverlauf zeigt die weichere 60 %-Grenze zunächst einen Rückgang der Armen (1963: 28,7 % aller Personen, 1969: 20,2 % aller Personen, 1973: 14,0 % aller Personen), danach einen leichten Wiederanstieg (1978: 15,3 %, 1983: 15,9 %).

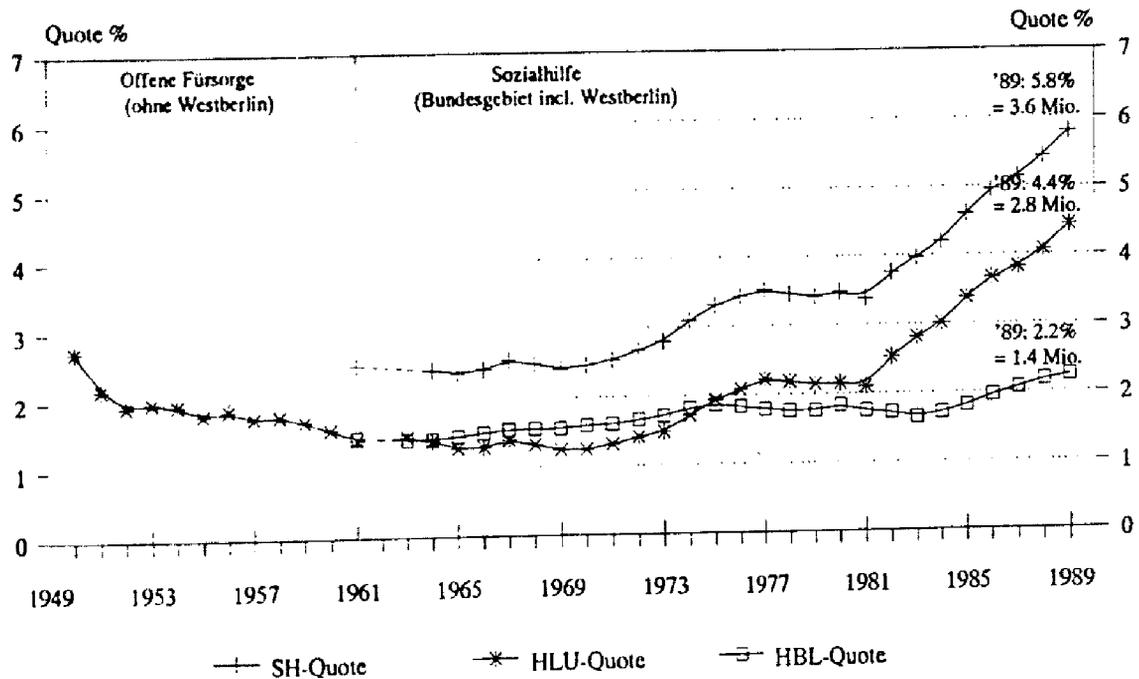
Zugrunde liegt die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes. Diese wie andere Datenbasen (z.B. das Sozio-Ökonomische Panel; Überblicke bei Buhr u.a. 1990a, S. 85 ff.; Fischer/Roth 1986, S. 254 ff.) beruhen auf Bevölkerungsumfragen, bei denen gerade die für Armut relevanten Gruppen – Unterschichten, Oberschichten, Anstaltsinsassen, Ausländer – in der Regel unterrepräsentiert sind (Schnell 1991). Daß sich unter den für 1990 geschätzten 804.000 Anstaltsinsassen ein überproportional hoher Anteil Armer befindet, darf vermutet werden. Hinzu kommt die Ausgrenzung von ca. 400.000 Obdachlosen und 100.000 Nichtseßhaften (1989, vgl. Schnell 1991, S. 114, 127 f.). Eine Beschränkung auf „bekämpfte Armut“ (Sozialhilfe) ist daher gerade für lange Zeiträume unvermeidbar (zur „latenten Armut“ vgl. Abschnitt 2.3). Auch die Daten der Fürsorge- und Sozialhilfestatistik sind methodisch nicht fehlerfrei; das gilt insbesondere für die frühen Statistiken (vgl. Statistisches Jahrbuch 1955, S. 385). Die folgenden Angaben basieren auf einer von den Verfassern im Rahmen des Projekts „Sozialhilfekarrieren“ am Sonderforschungsbereich 186 erstellten Datenbank.<sup>57</sup>

Richtet sich das Erkenntnisinteresse auf die Entwicklungstendenzen von Armut und Armutsbildern, dann ist zunächst die Frage nach dem Anteil von Sozialhilfeempfängern einer bestimmten gesellschaftlichen Teilpopulation an allen Sozialhilfeempfängern gestellt. Dieses erste Maß, nämlich der *gruppenspezifische Anteil an der Sozialhilfebevölkerung* kann jedoch die Sicht auf Teilpopulationen verstellen, die zwar klein sind, aber ein erhebliches Risiko besitzen, Sozialhilfeempfänger zu werden. Das *Sozialhilferisiko* (oder auch: Sozialhilfequote), unser zweites Armutsmaß, setzt die Zahl der Sozialhilfeempfänger einer bestimmten Teilpopulation in Relation zur nominalen Größe dieser Teilpopulation in der bundesrepublikanischen Wohnbevölkerung.

Insgesamt sind die Fürsorgequoten von 1950 bis 1962 – dem Zeitpunkt, zu dem das BSHG in Kraft getreten ist – deutlich zurückgegangen (Abbildung 1). Dies ist größtenteils auf den abnehmenden Anteil kriegsbedingter Leistungen an allen Fürsorgeaufwendungen zurückzuführen. So wurden 1950 54,2 % der Ausgaben der öffentlichen Fürsorge für kriegsfolgenbedingte Leistungen aufgewendet (Sta-

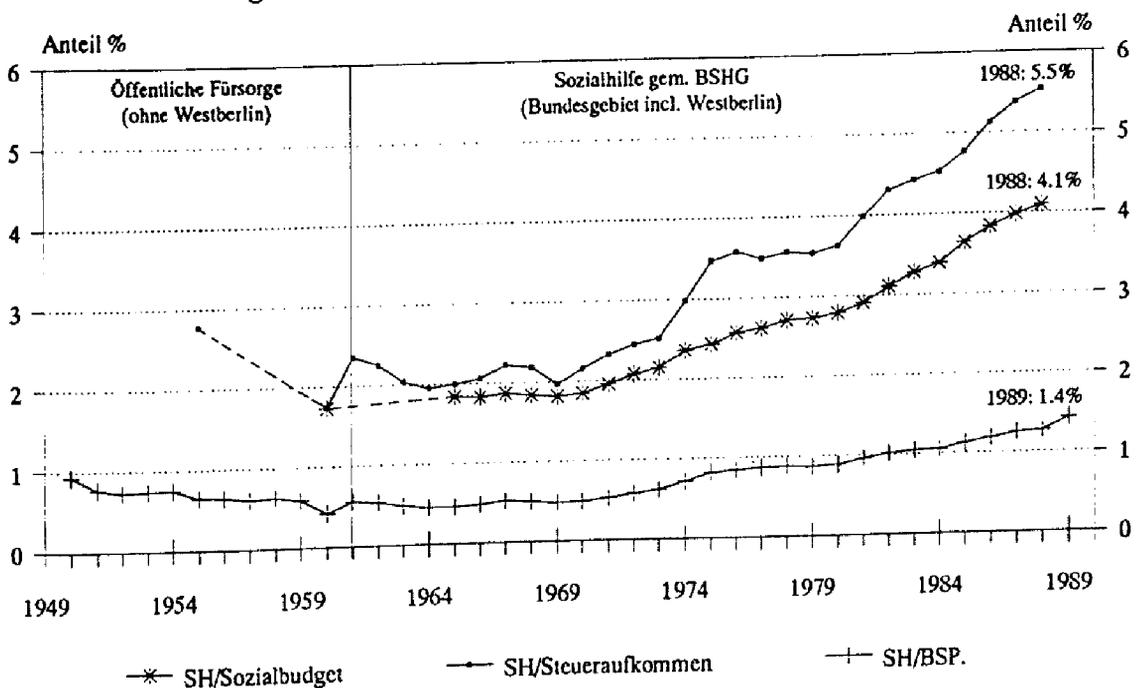
<sup>57</sup> Herrn Deininger vom Statistischen Bundesamt danken wir für die freundliche Unterstützung.

Abbildung 1: Sozialhilferisiko in der Bundesrepublik Deutschland



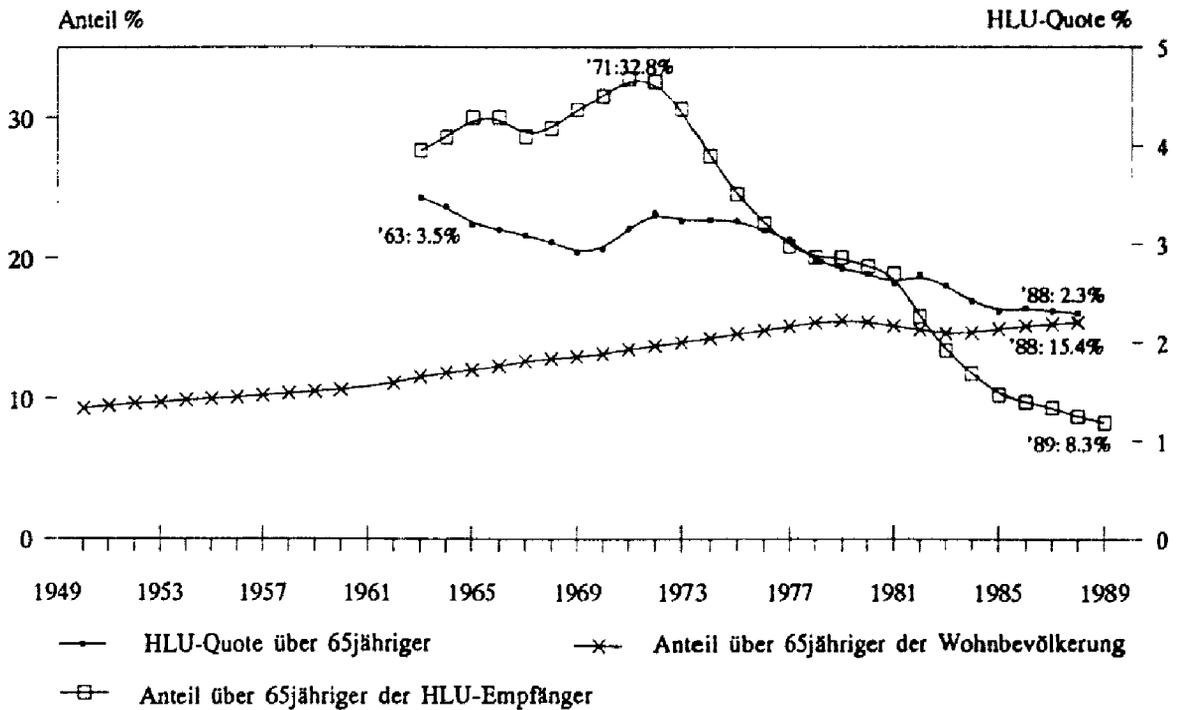
Eigene Berechnung auf Basis von: Stat. Bundesamt, FS 13, Reihe 2: Sozialhilfe. \*) Ohne HLU/HBL-Doppelzählungen.

Abbildung 2: Bruttosozialhilfeausgaben in % des Bruttosozialprodukts, des Sozialbudgets und des Steueraufkommens



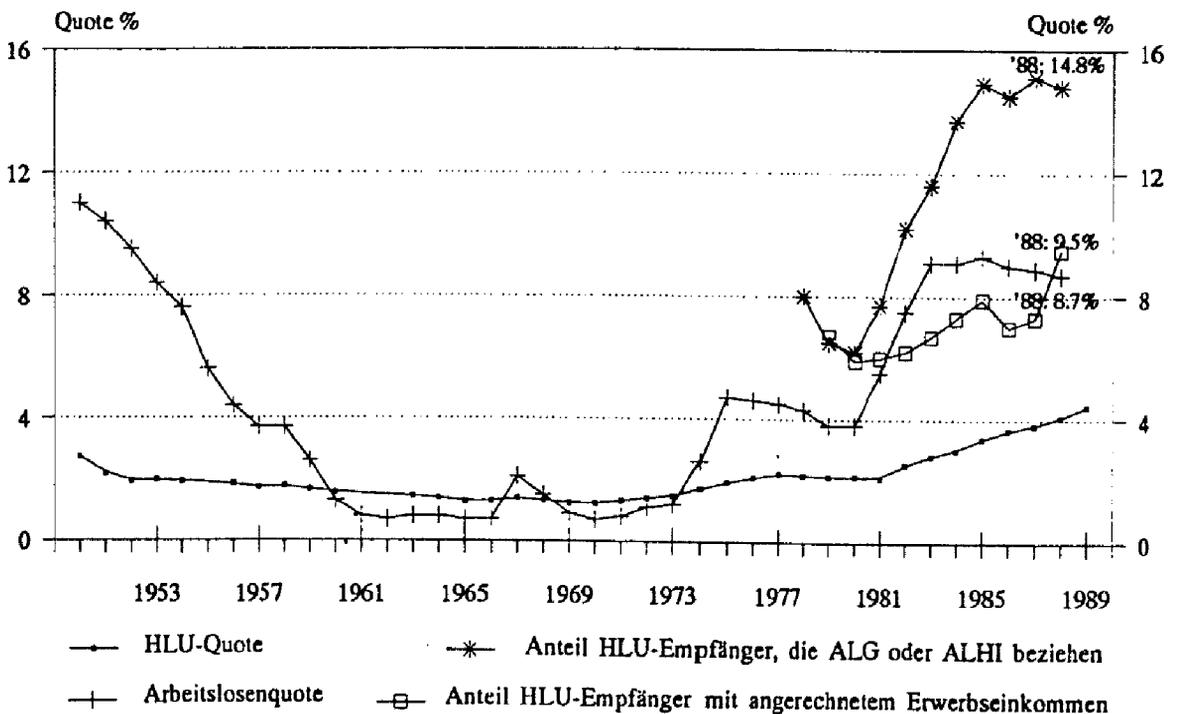
Eigene Berechnung auf Basis von: Stat. Bundesamt: Stat. Jahrbücher für die Bundesrepublik Deutschland.

Abbildung 3: Indikatoren zur Armut im Alter



Eigene Berechnung auf Basis von: Stat. Bundesamt, FS 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe.

Abbildung 4: Indikatoren zum Zusammenhang von Armut und Arbeitsmarkt



Eigene Berechnung auf Basis von: Stat. Bundesamt, FS 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe.

tistisches Jahrbuch 1956, S. 375); dieser Anteil sank bis 1961 auf 12 % ab (Statistisches Jahrbuch 1963, S. 421; jeweils Bundesgebiet ohne Berlin-West). Nach Einführung des BSHG stiegen ab 1970 die Sozialhilfequoten erheblich an, was im wesentlichen auf die Entwicklung im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) zurückgeführt werden kann. Insgesamt hat sich der Anteil von HLU-Empfängern in der bundesrepublikanischen Bevölkerung seit 1970 annähernd vervierfacht, während sich der Anteil der HBL seit 1961/62 noch nicht einmal verdoppelte.

Übertrifft die Sozialhilfequote und -steigerung im Bereich der HLU diejenige der HBL in erheblichem Maße, so zeichnen die Bruttoausgaben für HLU und HBL ein entgegengesetztes Bild: Die Bruttoausgaben für Sozialhilfe haben sich zwischen 1963 und 1988 nominal von 1,9 auf 27,0 Mrd. DM um den Faktor 14,5 erhöht. Die Ausgaben für HLU wurden im selben Zeitraum von 0,9 auf 11,0 Mrd. DM um das 12,8fache, die Ausgaben für HBL, trotz wesentlich geringerer Zuwächse in den Empfängerzahlen, von 1,0 auf 16,0 Mrd. DM um das 16fache gesteigert. Seit den frühen 80ern wachsen die HLU-Ausgaben freilich stärker als die HBL-Ausgaben, weil der enorme Anstieg der Empfängerzahlen die geringeren Pro-Kopf-Ausgaben mehr als ausgleicht.

Der Blick auf den nominalen Umfang der Bruttoausgaben verstellt jedoch leicht die Sicht auf das reale Ausmaß von Sozialhilfeaufwendungen. Aussagekräftiger als eine bloße Inflationsbereinigung erscheint uns ein Vergleich der Sozialhilfebruttoausgaben mit dem Sozialbudget, dem Bruttosozialprodukt und dem Steueraufkommen in der Bundesrepublik Deutschland (Abbildung 2). Gewiß, 27 Mrd. DM Bruttoausgaben<sup>58</sup> für Sozialhilfe klingen dramatisch. Sie nehmen sich jedoch gemessen an einem Bruttosozialprodukt von 2.122 Mrd. DM mit einem Anteil von 1,4 % recht bescheiden aus. Dasselbe gilt für die Relation zum Sozialbudget von 660 Mrd. DM (4,1 %) und zum Steueraufkommen von 488 Mrd. DM (5,5 %). Allerdings sind auch hier seit Beginn der 70er Jahre im wesentlichen lineare Anstiege der Ausgabenanteile von Sozialhilfe erkennbar.

Der Anstieg der Empfängerzahlen von Sozialhilfe ist nicht mit der Vorstellung einer homogenen und sich einfach quantitativ vergrößernden Armutspopulation zu verwechseln. Zum einen hat sich nämlich die Armutbevölkerung in der Bundesrepublik als unerwartet heterogen erwiesen (Leisering/Zwick 1990), zum anderen hat sich seit den frühen 60er Jahren ein tiefgreifender Strukturwandel der Armut vollzogen:

Die Zusammensetzung der Sozialhilfeklientel war in den 60er und der ersten Hälfte der 70er Jahre dominiert von einem hohen Anteil über 65jähriger Personen (Abbildung 3): 1971 war knapp jeder dritte HLU-Empfänger älter als 65 Jahre und dies, obwohl ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung zu diesem Zeitpunkt lediglich 13,5 % betrug. Der scharfe Abfall dieser Altersgruppe an der Gesamtheit aller

58 Die Bruttoausgaben für Sozialhilfe werden um Einnahmen verringert. Die Einnahmen betragen jährlich zwischen 20 % und 25 % der Bruttoausgaben; sie beruhen primär darauf, daß HLU teilweise von anderen Trägern oder vom Empfänger selbst zurück-erstattet wird.

HLU-Empfänger seit 1972 ist dabei weniger durch den Rückgang des Sozialhilferisikos bestimmt – zwischen 1971 und 1989 sank das HLU-Risiko lediglich von 3,2 % auf 2,3 % – und auch keineswegs durch den Rückgang alter Menschen an der Gesamtbevölkerung, sondern vielmehr durch einen Anstieg der Armut *anderer* Gruppen. Diese stellen heute einen Großteil der Sozialhilfeklientel. So beträgt der Anteil über 65jähriger an allen HLU-Empfängern 1989 gerade noch 8,3 %, obgleich ihre absolute Anzahl seit 1971 in etwa konstant geblieben ist.

Die Altersarmut differenziert sich nach dem Geschlecht: Zwar gilt der Rückgang der HLU-Quoten gleichermaßen für über 65jährige Männer wie für Frauen, doch kann nicht übersehen werden, daß die HLU-Quote der alten Frauen seit 1963 nahezu exakt doppelt so hoch liegt wie die der alten Männer. Im Durchschnitt aller Altersgruppen läßt sich zeigen, daß die weiblichen HLU-Quoten geringfügig über denjenigen der Männer liegen. Beide Quoten gleichen sich jedoch allmählich einander an, so daß von einer „*Feminisierung der Armut*“ im Sinne einer wachsenden Disparität der Sozialhilferisiken nicht gesprochen werden kann (vgl. Leisering/Zwick 1990, S. 728; Hauser/Semrau 1990, S. 30).

Es stellt sich nun natürlich die Frage, welche anderen gesellschaftlichen Teilgruppen derart bei der Sozialhilfeklientel zu Buche schlagen, daß die alten Armen daran gemessen nur noch eine relativ unbedeutende Rolle spielen. Eine neue und gewichtige Problemgruppe stellen die unter 18jährigen Sozialhilfeempfänger dar. Ihr HLU-Risiko lag schon seit Einführung des BSHG knapp über dem Durchschnitt und hat sich allein zwischen 1981 (3,0 %) und 1988 (7,1 %) mehr als verdoppelt. Hauser und Semrau halten diese Entwicklung für so dramatisch, daß sie gar von einer „*Infantilisierung der bekämpften Armut*“ sprechen (Hauser/Semrau 1990b, S. 30). Dies gilt jedoch nur für das Sozialhilferisiko. Gleichzeitig hat nämlich der Anteil unter 18jähriger in der bundesdeutschen Wohnbevölkerung kontinuierlich abgenommen, so daß sich beide Effekte in etwa ausgleichen und der Anteil Minderjähriger an den HLU-Empfängern relativ konstant geblieben ist (bei einem Drittel). Dieses Beispiel verdeutlicht nochmals, wie wichtig es ist, zwischen absoluten Größen und relativen Sozialhilferisiken zu unterscheiden, will man ein realistisches Bild der staatlich bekämpften Armut zeichnen.

Der Anstieg des kindlichen und jugendlichen Sozialhilferisikos korrespondiert mit der Entwicklung der HLU-Quoten bestimmter Haushaltstypen. Nicht die kinderreichen Familien, sondern die Einpersonenhaushalte und mehr noch die Haushalte Alleinerziehender mit minderjährigen Kindern, d.h. unvollständige Familien, weisen weit überdurchschnittlich hohe HLU-Risiken auf: Beträgt das durchschnittliche HLU-Risiko in der Bundesrepublik 1989 4,4 %, so liegen weibliche Singles – der Löwenanteil alte Witwen – um den Faktor 1,7, männliche Singles – zum größten Teil junge Menschen – um den Faktor 3,0 und Alleinerziehende um das 6fache über dem Durchschnitt. Seit Anfang der 80er Jahre hat auch in diesem Bereich eine Beschleunigung der Entwicklung eingesetzt.

Wie Abbildung 4 zeigt, weisen sowohl Arbeitslosen- und als auch HLU-Quote im Zeitverlauf einen wannenförmigen Verlauf auf, bei allerdings unterschiedli-

chem Niveau. Seit Beginn der 80er Jahre nehmen die Anteile jener HLU-Empfänger, bei denen ALG oder ALHI bei der Bemessung der HLU angerechnet wurde, deutlich zu. 1988 wurden bei jedem sechsten bis siebenten HLU-Empfänger Unterstützungen nach dem AFG berücksichtigt. Bei knapp jedem zehnten wurde mittels HLU ein nicht zureichendes Erwerbseinkommen aufgestockt (*working poor*).

Eine weitere markante Bevölkerungsgruppe sind die Ausländer in der Bundesrepublik. Ihr Armutsrisiko hat sich seit Mitte der 70er Jahre kontinuierlich und seit 1984 verstärkt erhöht. Es beträgt 1989 13,1 % und liegt damit bereits um das 3fache über dem Durchschnitt. Obwohl sich der Anteil von Ausländern in der Bundesrepublik seit Mitte der 70er Jahre nur geringfügig von etwa 6,5 % auf 7,7 % 1989 erhöht hat, ist wegen des starken Anstiegs des HLU-Risikos zwischenzeitlich mehr als jeder fünfte HLU-Empfänger Ausländer (1989: 22,9 %).

#### 4. Fazit: Armut als politisches Problem

Gab es also eine Armutspolitik in der alten Bundesrepublik? Welche Rolle spielte die Armutproblematik im politischen Geschehen in den zurückliegenden Jahrzehnten?

Die Rede von „den Armen“ ist im politischen Diskurs der BRD weit weniger selbstverständlich als etwa in Großbritannien und den USA. Armut als allgemeine Kategorie materieller Deprivation war nur im ersten und letzten Jahrzehnt der Existenz der BRD ein relevantes Thema auf der politischen und parlamentarischen Bühne. Zwischen der Rentenreform 1957 und den frühen 80er Jahren, mit Ausnahme der kurzlebigen Neuen Sozialen Frage 1975/76, wurde die Armutproblematik nur am Rande und in institutionell reduzierter Form, im Rahmen der Sozialhilfegesetzgebung, thematisiert oder an spezifischen Teilgruppen festgemacht, vor allem den sogenannten Randgruppen. Bevor die fiskalische Bürde der Sozialhilfe in den 80er Jahren massive Ausmaße annahm, stand dieses sozialstaatliche Leistungssystem – wie schon sein Vorläufer, die Fürsorge – im Schatten der großen, politische Aufmerksamkeit auf sich ziehenden Bereiche der Sozialpolitik wie Rentenversicherung, Gesundheitswesen, Schulen und Kindergärten. Sozialhilfe war das Terrain von im Hintergrund arbeitenden Fachverbänden – primär dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge –, von Professionsdiskursen innerhalb der deutschen Fürsorgewissenschaft und, ab Mitte der 60er Jahre, auch des sozialpädagogischen Milieus. Erst in den 80er Jahren bemächtigten sich öffentlichkeitswirksamere politische Akteure der Armutproblematik, primär die sozialen Bewegungen – die GRÜNEN und Alternativen, die Grauen Panther, die Frauenbewegung, aber auch die Betroffenen selbst in Form von Sozialhilfe-Initiativen. GRÜNE und SPD lancierten das Thema auch im Bundestag.

In vielfach parzellierter Form, deren Einheit sich nur dem externen Beobachter erschließt, machte sich die Armutproblematik freilich in allen Phasen der BRD geltend. Diese *Parzellierung* und *Brechung* scheint das Charakteristikum der deut-

schen Armutspolitik zu sein. Was wir als „Armutspolitik“ identifizieren können, verweist auf eine Vielfalt einschlägiger *Politiken (policies)*, *Adressatenkreise* und normativ-kognitiver *Armutsbilder*, die im Verlauf der vier Jahrzehnte in wechselnder Form eine Rolle spielten.

*Adressatenkreise:* In den ersten Jahren der BRD stand der Abbau der Massenarmut im Vordergrund. Diese 'Armut des Volkes' wurde bald durch eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik reduziert, und zurück blieb nur, abgestützt durch eine gruppenbezogene „Sozial-(leistungs-)reform“ (1957), die Armut des *Einzelnen* als Gegenstand politischer Maßnahmen (BSHG 1961). Nach einem Jahrzehnt der Verdrängung der Armutproblematik waren die 70er Jahre das Jahrzehnt, in dem sich die politische Aufmerksamkeit auf spezifische *Gruppen* richtete: die Randgruppen (als Gegenstände sozialliberaler Reformpolitik), die Nicht-Produzenten (im Rahmen der Neuen Sozialen Frage) und, sich erst ansatzweise abzeichnend, die Arbeitslosen. In den 80er Jahren standen die Arbeitslosen im Zentrum der Aufmerksamkeit, aber auch andere Gruppen wie die Alleinerziehenden waren Gegenstand politischen Interesses.

*Politiken:* Eine Vielzahl politischer Maßnahmen und Leistungssysteme beinhaltete eine Sicherung unterer Einkommensgruppen in Form von Mindestleistungen der einen oder anderen Art. Derartige Aktivitäten leiteten sich jedoch in der Regel nicht aus einer generellen Zielformel 'Armutsbekämpfung' ab. Ausschlaggebend waren vielmehr politische Regelungsinteressen und -erfordernisse in speziellen gesellschaftlichen *Teilbereichen* wie Ausbildung (BaFöG, AFG) und Wohnung (Wohngeld) – hier lag ein Schwerpunkt der ersten Regierung Brandt – und *andere, nicht direkt armutspolitische Zielorientierungen*, besonders familienpolitischer Art, die in der zweiten Hälfte der 80er Jahre einen Schub erlebten. Zu nennen ist auch die Mitversicherung von Angehörigen in der gesetzlichen Krankenversicherung als Regelung mit erheblichen armutspolitischen Implikation. Historische Übergangssituationen, in denen kollektive Not herrscht, scheinen eine explizite und generalisierte Armutspolitik zu begünstigen, wie die später nicht wieder aufgegriffenen Elemente von Mindestleistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung der Jahre 1949-1953 belegen.

Die Stellung des armutspolitischen Basissystems, der 1961 als „Sozialhilfe“ stärker institutionalisierten Fürsorge, war und ist ambivalent: Im internationalen Vergleich ist es das umfassendste Instrument genereller Armutsbekämpfung (Schulte 1985, S. 399): Erwerbstätige wie Nicht-Erwerbstätige partizipieren am selben System, und die gesamte Breite materieller und immaterieller Mangellagen ist prinzipiell durch HLU und HBL abgedeckt. Trotzdem ist die Sozialhilfe bis heute kein 'normales' soziales Sicherungssystem, sondern administrativ und fiskalisch randständig und leicht politisch instrumentalisierbar. Ein Geburtsfehler der Sozialhilfe ist ihre „passive Institutionalisierung“ (Leibfried 1977, S. 54), d.h. der Verzicht auf ein aktives Aufspüren Hilfebedürftiger, was zu einem hohen

(zuletzt etwas zurückgegangenen) Ausmaß von Nicht-Inanspruchnahme geführt hat.

Zentrales Legitimationsmuster von Armutspolitik und Sozialpolitik generell war die ordnungspolitische Trichotomie (Sozial-)Versicherung – Versorgung – Fürsorge, die sich als Konstante des deutschen Sozialstaatsmodells ideell unverändert durch vier Jahrzehnte zog.<sup>59</sup> In den 50er Jahren hatten alle drei Leistungstypen wesentliche Aspekte von Armutspolitik. Mit der Rückläufigkeit der Zahlungen an Kriegsoffer im Laufe der Jahrzehnte verlor der Typ 'Versorgung' diesen Bezug. Die Armutsrelevanz des Typs 'Versicherung' kulminierte 1957 in der großen Rentenreform, die explizit auf Bekämpfung von Altersarmut angelegt war. Erst diese Reform prägte die Differenzierung Sozialversicherung vs. Fürsorge in der heute vertrauten Schärfe aus, indem sie die Renten auf Lohnersatzniveau anhebte. Fortan war Rentenpolitik Politik der Sicherung eines einmal erworbenen Status und nur noch fallweise Armutspolitik (wie etwa in der Rentenreform von 1972 in Form der Rente nach Mindesteinkommen und der Einbeziehung der Behinderten).<sup>60</sup> In der Folge legitimierte die ordnungspolitische Trichotomie die Sonderstellung der Sozialhilfe als eigentliches Instrument der Armutsbekämpfung.

Reduktionistische Institutionenbeschreibung und essentialistische Ordnungsbegründung zugleich, fungierte die Trichotomie als ein legitimatorischer Wechselbalg. Zum einen diente sie immer wieder der Abwehr einer Integration von Armutspolitik in das 'normale' System sozialer Sicherung. Dies war z.B. der Fall bei der Ablehnung von Mindestleistungen in der Rentenversicherung in der 1. und 2. Legislaturperiode und 1988/89 bei der Diskussion des Rentenreformgesetzes '92.<sup>61</sup> Zum anderen konnte die SPD, die schon früh weitergehende Vorstellungen einer stärker integrierten sozialstaatlichen Versorgung aufgegeben hatte,<sup>62</sup> die Leitformel als Anknüpfungspunkt begrenzter systematischer Veränderungen nutzen – z.B. die ständige Forderung einer Ausdehnung der Sozialversicherungspflicht auf die Selbständigen.<sup>63</sup> Auch die Vielfalt armutspolitisch relevanter Einzelmaßnahmen wie Wohngeld, Kindergeld usw. und selbst die Armutsrelevanz der GKV ist im Rahmen der Trias nicht systematisch begründbar.

*Armutsbilder:* Trotz der überwiegenden Verdrängung des Armutsproblems in den großen politischen Debatten wurden im öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs eine Vielzahl von Vorstellungen formuliert, wer auf welche Weise arm und

59 S. die deskriptive Darstellung bei Brück 1976, S. 51-58, die Sicht eines Gründervaters des deutschen Sozialstaats (Schreiber 1955, S. 15; 1971, S. 39, 130) und die programmatische Rekonstruktion durch die Sozialenquete-Kommission 1966, S. 60-63.

60 Die Einordnung von „Arbeiterpolitik“ (Sozialversicherungspolitik) als Armutspolitik (Sozialhilfe) durch Leibfried/Tennstedt (1985) muß dementsprechend historisiert werden.

61 Hockerts 1980, S. 227 f.; Leisering 1991, Kap. 7.

62 Schon in der ersten Legislaturperiode – und nicht erst ab Ende der 50er oder gar erst in den 70er Jahren, wie Standfest (1979, S. 59, 131) meint – war die Kritik der ordnungspolitischen Trichotomie nur noch halbherzig (s. z.B. SPD 1952/54, S. 49-53).

63 Z.B. noch SPD 1988, S. 22.

depriviert ist. Die politisch-administrativen Armutsbilder machten sich primär an rechtlichen Kategorien fest – „die Sozialleistungsempfänger“ in der 2. Legislaturperiode, die „Sozialhilfebedürftigen“ nach 1961. Insgesamt ist eine gewisse Entwicklung von materiellen (50er Jahre) über psychosoziale (60er) und lebensqualitätsbezogene (70er) hin zu handlungsorientierten (80er) Konzeptualisierungen von Armut zu verzeichnen, mit gleichzeitiger Wiederbetonung materieller Aspekte seit Mitte der 70er Jahre. Dabei war Armut immer ein *non-class issue*: Kriegsergebnisse und 'Zeitläufe', verschuldete und unverschuldete Einzelschicksale, Alter und Kinderreichtum wurden immer wieder als Kennzeichen der Armut genannt. Es ist fraglich, ob die Arbeitslosigkeit der 80er Jahre diese Deutungsmuster nachhaltig erodiert hat. Wenn strukturelle Armutursachen identifiziert wurden, so im politischen oder im Rechtssystem – z.B. die Diagnose von Defiziten des Systems sozialer Sicherung während der 2. Legislaturperiode oder die Kritik der sozialdemokratischen Politik und der Gewerkschaftsmacht als Quelle der Neuen Soziale Frage bei Geißler. Nur im Randgruppenkonzept konnten sich individualisierende Armutsbilder mit sozial- (nicht wirtschafts-)strukturellen Erklärungsmustern treffen.

War die bundesrepublikanische Armutspolitik erfolgreich? Das auf eine breite Bevölkerungsmitte zielende Wohlfahrtsmodell der sozialen Marktwirtschaft mit den Säulen einer aktiven Wachstumspolitik und einer marktkonformen Sozialversicherung hat ein Ausmaß an Wohlstand geschaffen, das auch den herkömmlichen Bereich der Unterschichten nachhaltig erfaßt hat. Der Rückgang relativer Einkommensarmut in den 60er und frühen 70er Jahren belegt dies ebenso wie die drastische Verbesserung der Wohnverhältnisse bzgl. Wohnungsgröße und -ausstattung und der Aufholtschub unterer Schichten bzgl. langlebiger Konsumgüter wie PKW und Telefon.<sup>64</sup> Die Stärke der Sozialversicherung hat ein größeres Ausmaß an Armut verhindert – selbst der höchste Stand des Anteils von Sozialhilfebeziehern in der Bevölkerung, 4,4 % (1989), liegt noch weit unter dem entsprechenden Anteil in Großbritannien. Darunter greift ein im internationalen Maßstab beispielhaftes System sozialer Hilfen, das durch das BSHG und spätere Novellierungen *summa summarum* zunehmend standardisiert und in seiner Leistungstypik ausgebaut worden ist. Einkommensunabhängige Basisleistungen fehlen aber weitgehend.

So kann es nicht überraschen, daß die BRD z.B. bei der Altersarmut international besser abschneidet als Länder des *poverty approach*, aber schlechter als entwickelte Wohlfahrtsstaaten, die auf dem Prinzip der Staatsbürgerversorgung basieren.<sup>65</sup> Dies sind die Grenzen eines Sozialstaats, der auf die Einziehung eines Sockels in die regulären Sozialversicherungssysteme verzichtet. Als weitere armutspolitische Strukturschwäche des deutschen Modells kommt die Koppelung von abhängigen Erwerbseinkommen und Sozialleistungsansprüchen hinzu, die primär Frauen (so-

64 Angele 1990, S. 500, Tab. 3; Leisering 1983, S. 63, Tab. 6.

65 Rentner unter 50 % des Durchschnittseinkommens aller Rentner (1980); BRD: 9,0 %, Großbritannien: 23,6 %, Schweden: 0,3 % (Kohl 1987, S. 712, Tab. 5). Auch gibt es in der BRD relativ wenige *working poor*.

wie kleine Selbständige) benachteiligt, und die Selektivität der versicherungsmäßig abgedeckten Risiken, die erst in der neuen BRD in Form einer Pflegeversicherung angegangen wird. Schließlich gibt es nicht nur sozialstaatlich unbearbeitete, sondern auch *sozialstaatlich produzierte Armut*: Dies zeigte sich spätestens bei den Kürzungen im Sozialbereich in den frühen 80ern, aber auch bei den Phänomenen auf andere Leistungen wartender Sozialhilfeempfänger.

Welche Rolle spielten Unterschiede zwischen Parteien bzw. Regierungen in diesem Rahmen? So wie der deutsche Sozialstaat generell weitgehend auf Konsens aufgebaut ist,<sup>66</sup> waren auch die armutspolitischen Divergenzen begrenzt. Zwar drängte die SPD durchweg stärker auf eine Ausweitung des Adressatenkreises der Sozialversicherung und eine Sockelung der Leistungen, blieb jedoch an der überkommenen sozialordnungspolitischen Trias orientiert. Nur die GRÜNEN können annähernd als Anwälte der Armen bezeichnet werden. In der Sparperiode von 1975 bis 1985 unterschieden sich die Parteien bzw. Koalitionen nicht grundsätzlich bezüglich fiskalischer Einschnitte, die besonders die Sozialhilfeempfänger und die Arbeitslosen trafen. Unterschiede gab es aber in indirekt armutspolitisch einschlägigen Politikfeldern, z.B. im Steuerrecht.

Alle Parteien haben Politik *mit* der Armut gemacht, die Armen als Manövriermasse in fiskalischen Engpässen benutzt. Dazu bot sich die Sozialhilfe aufgrund ihres strukturell schwachen Status an. Bereichsminima wie Wohngeld und BAFöG sind aufgrund ihrer gesetzlichen Regelstruktur noch weniger gegen tagespolitische Begehrlichkeiten geschützt. Auch die legitimatorische Abschottung der Sozialhilfe durch die ordnungspolitische Abgrenzung gegen die Sozialversicherung war nicht selten Politik mit der Armut. Eine Residualisierung des Sozialstaats, eine Reduktion auf fürsorgeartige Leistungen, hatte jedoch zu keinem Zeitpunkt politische Realisierungschancen, auch wenn sie von einflußreichen Kreisen in CDU und FDP in Phasen der Umstrukturierung des Sozialstaats – so im Vorfeld der Rentenreform von 1957 und im Zuge der neokonservativen 'Wende' der 80er Jahre – wiederholt gefordert wurde. Ebenso chancenlos war auf der anderen Seite die von SPD und später den GRÜNEN angestrebte Ergänzung des Sozialversicherungsstaats durch Elemente einer von Bedürftigkeitsprüfungen unabhängigen Staatsbürgerversorgung. Im letzten Jahr der alten BRD kündigte sich im Zuge massenhafter Übersiedlung und der Währungsunion bereits die neue, völlig veränderte armutspolitische Gesamtlage an. Eine neue kollektive Armut, dieses Mal im Rahmen einer regionalen Spaltung, ebenso wie das ordnungspolitisch bemerkenswerte Zugeständnis von Mindestleistungen für Ostrentner – der schon jetzt zeitlich befristete „Sozialzuschlag“ – erinnern an die Konstellation der frühen 50er Jahre der alten BRD.

66 Alber 1989, S. 259; Michalsky 1984, S. 134, 142; Schmidt 1988, S. 84.

## Literatur

### I. Quellen

- Achinger, Hans, 1958: Die Neuordnung des Fürsorgerechts als Teil einer Sozialreform (Zweiter Vortrag), in: Deutscher Verein, S. 38-48.
- Achinger, Hans, 1967: Folgerungen aus der Sozialenquête, in: Deutscher Verein, S. 1-10.
- Achinger, Hans, Siegrid Achinal und Wilhelm Bangert, 1952: Reicht der Lohn für Kinder? Eine Untersuchung des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Frankfurt/Main, über die wirtschaftliche Lage junger Familien, Frankfurt a.M.: Selbstverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- Achinger, Hans, Joseph Höffner, Hans Muthesius und Ludwig Neundörfer, 1955: Neuordnung der sozialen Leistungen. Denkschrift auf Anregung des Herrn Bundeskanzlers, erstattet von den Professoren Hans Achinger, Joseph Höffner, Hans Muthesius, Ludwig Neundörfer, Köln.
- Achinger, Hans, u.a. (Hrsg.), 1960: Neue Wege der Fürsorge. Rechtsgrundlagen, Arbeitsformen und Lebensbilder. Eine Festgabe für Herrn Professor Dr. Hans Muthesius zum 75. Geburtstag, Köln/Berlin/München/Bonn.
- Adam, Hans, 1977: Zur Armutsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland. Sozialer Fortschritt, 26. Jg., Heft 2, S. 37-39.
- Adam, Hans, 1978: Einkommensarmut und Armutspotentiale. Sozialer Fortschritt, 27. Jg., Heft 1, S. 17-20.
- Adams, Ursula, 1966: Nachhut der Gesellschaft. Römlinghoven (Ms.).
- Adams, Ursula, 1971: Nachhut der Gesellschaft. Untersuchung einer Obdachlosensiedlung in einer westdeutschen Großstadt. Freiburg i.Br.
- Adenauer, Konrad, 1949: Regierungserklärung vom 20. September 1949, in: Behn 1971, S. 11-33.
- Adenauer, Konrad, 1953: Regierungserklärung vom 20. Oktober 1953, in: Behn 1971, S. 35-60.
- Adenauer, Konrad, 1957: Regierungserklärung vom 21. Oktober 1957, in: Behn 1971, S. 61-81.
- Aderhold, Dieter, 1970: Nichtseßhaftigkeit. Eine Gesamtdarstellung des Problems der Nichtseßhaften in der modernen Gesellschaft nach Erscheinungsformen, statistischer Struktur und Ursachen, Köln.
- Albrecht, Günther, 1970: Obdachlose in Köln, Köln (Ms.).
- Albrecht, Günther, 1973: Obdachlose in Köln. Bericht über eine Längsschnittstudie, in: Arbeitskreis junger Kriminologen, Randgruppenarbeit. Analysen und Projekte aus der Arbeit mit Obdachlosen, München, S. 29-58.
- Albrecht, Günther, Guido Goergen, Helga Großkopf und Thomas Specht, 1990: Lebensläufe - Von der Armut zur „Nichtseßhaftigkeit“ oder wie man „Nichtseßhaftigkeit“ macht, Bielefeld (Armutskarrieren und Stigmatisierung, Bd. 1).
- Angele, Gebhard, 1988: Obdachlosigkeit in der Kleinstadt. Ergebnisse einer empirischen Erhebung in der BRD. Neue Praxis, 18. Jg., Heft 4, S. 332-342.
- Angele, Gebhard, 1989: Obdachlosigkeit - Herausforderung an Pädagogik, Soziologie und Politik, Weinheim.
- Arbeiterkammer Bremen, 1986a: Neue Armut in Bremen. Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenunterstützung, Bremen: Arbeiterkammer, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Arbeiterkammer Bremen, 1986b: Neue Armut in Bremerhaven. Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenunterstützung, Bremen: Arbeiterkammer, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik.

- Arbeitskreis für kommunalpolitische Bildung e.V., 1974: Lebensqualität, Chancengleichheit, Mitwirkung. Entwurf für ein kommunalpolitisches Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Bonn-Bad Godesberg (Schriftenreihe, Heft 5).
- Balsen, Werner, Hans Nakielski, Karl Rössel und Rolf Winkel, 1984: Die Neue Armut – Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenunterstützung, Köln.
- Bangert, Johann, 1961: Die Verabschiedung des Bundessozialhilfegesetzes. *Der Landkreis*, 31. Jg., Heft 6, S. 173-177.
- Bangert, Johann, 1972: Das Bundessozialhilfegesetz – 10 Jahre auf dem Prüfstand der Praxis. *Der Landkreis*, 42. Jg., Heft 5, S. 157-160.
- Becker, Erich, 1954: Die Ursachen der Hilfsbedürftigkeit. Ergebnisse einer Sonderstatistik. *Der Städtetag*, 7. Jg., Heft 1, S. 15-16.
- Behn, Hans Ulrich, 1971: Die Regierungserklärungen der Bundesrepublik Deutschland, München/Wien (Deutsches Handbuch der Politik, Bd. 5).
- Blume, Otto, 1960: Die Obdachlosen in Köln. Sozialstrukturelle Untersuchung der Bewohnerschaft von Obdachlosen-Unterkünften im Kölner Raum, Göttingen.
- Bonner Almanach, hrsgg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, verschiedene Jahrgänge.
- Breuer, Wilhelm und Helmut Hartmann, 1983: Das Verhältnis von Sozialhilfeleistungs-niveau und Arbeitnehmereinkommen. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 63. Jg., Nr. 2, S. 33-38.
- Brinkmann, Christian, 1978: Belastung durch Arbeitslosigkeit: Finanzielle und psychosoziale Probleme der Arbeitslosigkeit, in: Kutsch/Wiswede, S. 96-131.
- Brisch, Ulrich, 1966: Die soziale Wirklichkeit und das Sozial- und Jugendhilferecht, in: Deutscher Verein, S. 28-54.
- Bujard, Otker und Ulrich Lange, 1978: Armut im Alter. Ursachen, Erscheinungsformen, politisch-administrative Reaktionen, Weinheim/Basel.
- Bundestags-Drucksache 3/1799 vom 20.04.62, Entwurf eines Bundessozialhilfegesetzes.
- Bundestags-Drucksache V/3495 vom 12.11.68, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes.
- Bundestags-Drucksache 7/308 vom 13.03.73, Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes.
- Bundestags-Drucksache 10/4503 vom 09.12.85: Armut und Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland (I). Große Anfrage der Abgeordneten Bueb, Frau Wagner und der Fraktion DIE GRÜNEN.
- Bundestags-Drucksache 10/4504 vom 09.12.85: Armut und Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland (II). Große Anfrage der Abgeordneten Bueb, Frau Wagner und der Fraktion DIE GRÜNEN.
- Bundestags-Drucksache 10/5524 vom 20.05.86: Arbeit und Armut in der Bundesrepublik Deutschland. Große Anfrage der Abgeordneten Frau Zeitler, Bueb und der Fraktion DIE GRÜNEN.
- Bundestags-Drucksache 10/5948 vom 21.08.1986: Armut in der Bundesrepublik Deutschland. Große Anfrage der Abgeordneten Müller u.a. und der Fraktion der SPD.
- Bundestags-Drucksache 10/6055 vom 24.09.86: Armut und Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland. Antwort der Bundesregierung auf die Großen Anfragen der Abgeordneten Bueb, Frau Wagner und der Fraktion DIE GRÜNEN – Drucksachen 10/4503, 10/4504 –.
- Bundestags-Drucksache 10/6623 vom 03.12.86: Armut in der Bundesrepublik. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Müller u.a. und der Fraktion der SPD – Drucksache 10/5948 –.
- Bundestags-Drucksache 10/6634 vom 03.12.86: Arbeit und Armut in der Bundesrepublik Deutschland. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Frau Zeitler, Bueb und der Fraktion Die Grünen – Drucksache 10/5524 –.

- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, 1986: Sonderuntersuchung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit zum Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug im September 1985. Erste Ergebnisse (unv. Ms.).
- Bundesverfassungsgericht, 1967: Zur Verfassungsmäßigkeit von Bestimmungen des JWG und des BSHG. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.7.1967. Frankfurt a.M.: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (Kleinere Schriften, Heft 27).
- Caritasverband (Hrsg.), 1987: Arme haben keine Lobby. Caritas-Report zur Armut, Freiburg i.Br.
- Christiansen, Ursula, 1973: Obdachlos weil arm. Gesellschaftliche Reaktionen auf die Armut, Gießen.
- Collmer, Paul (Hrsg.), 1963: Beiträge zum Verfassungskonflikt über das Bundessozialhilfegesetz und das Jugendwohlfahrtsgesetz, Stuttgart.
- Collmer, Paul, 1969: Sozialhilfe – Diakonie – Sozialpolitik. Gesammelte Aufsätze, Stuttgart.
- Deneffe, Peter, 1954: Die Sozialleistungen in der Bundesrepublik Deutschland und in West-Berlin. *Wirtschaft und Statistik*, 6. Jg., Heft 12, S. 553-564.
- Deneffe, Peter, 1955: Die Verflechtung der Sozialleistungen in der Bundesrepublik Deutschland und in West-Berlin. *Wirtschaft und Statistik*, 7. Jg., Heft 2, S. 61-71.
- Deneffe, Peter, 1956: Die wirtschaftlichen Verhältnisse der Rentnerhaushaltungen. *Wirtschaft und Statistik*, 8. Jg., Heft 10, S. 500-510.
- Deutscher Fürsorgeretag 1955: Deutscher Fürsorgeretag 1955. *Sozialer Fortschritt*, 4. Jg., Heft 10, S. 224-227.
- Deutscher Fürsorgeretag 1957: Beiträge zur Neuordnung des Fürsorgerechts. *Deutscher Fürsorgeretag 1957. Sozialer Fortschritt*, 7. Jg., Heft 1, S. 15-17.
- Deutscher Verein 1947: Aufgaben der Fürsorge zur Überwindung der deutschen Volksnot. Bericht über den Deutschen Fürsorgeretag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge in Frankfurt/Main am 13. Mai 1946. Berlin (Schriftenreihe Fürsorge und Sozialreform, Reihe B, Heft 1).
- Deutscher Verein 1950: Fürsorge im Dienst der wirtschaftlichen und sozialen Sicherung der Bevölkerung. Verhandlungen und Ergebnisse des Deutschen Fürsorgetags 1949 in Bielefeld, Düsseldorf.
- Deutscher Verein 1956: Fürsorge und Sozialreform. Gesamtbericht über den Deutschen Fürsorgeretag 1955, Köln/Berlin.
- Deutscher Verein 1958: Die Neuordnung des Fürsorgerechts als Teil einer Sozialreform. Gesamtbericht über den Deutschen Fürsorgeretag 1957 in Essen, Köln/Berlin.
- Deutscher Verein 1960: Die Fürsorge in der gewandelten Welt von heute. Neue Aufgaben – Neue Wege. Gesamtbericht über den 61. Deutschen Fürsorgeretag in Berlin, Köln/Berlin.
- Deutscher Verein 1966: Vier Jahre Bundessozialhilfegesetz und Jugendwohlfahrtsgesetz – Wege in die Zukunft. Gesamtbericht über den 64. Deutschen Fürsorgeretag 1965 in Köln, Frankfurt a.M.: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- Deutscher Verein 1967: Persönliche Hilfe im System der sozialen Sicherung. Sozialarbeit heute. Bericht über die Hauptausschußtagung am 27. und 28. Oktober 1966 in Mannheim, Frankfurt a.M.: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- DIE GRÜNEN Baden-Württemberg, 1987: Arme und Arbeitslose im reichen Baden-Württemberg? Analyse, Lösungsvorschläge. Materialien über das Forum „Armut und Arbeitslosigkeit in Baden-Württemberg“ der Fraktion der GRÜNEN im Landtag von Baden-Württemberg vom 29. November 1986, Stuttgart: DIE GRÜNEN im Landtag von Baden-Württemberg.
- Die öffentliche Fürsorge, 1956: Die öffentliche Fürsorge. Herausgegeben vom Bundesministerium des Innern, Köln (Beiträge und Studien zu einem Sozialatlas, Heft 1).

- DPWV, 1989: „...wessen wir uns schämen müssen in einem reichen Land...“. Armutsbericht des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für die Bundesrepublik Deutschland. Blätter der Wohlfahrtspflege, 136. Jg., Heft 11/12.
- Duntze, Johannes, 1960: Der Hilfesuchende als Rechtssubjekt. Ein Wesenszug der Neugestaltung des Fürsorgerechts, in: Achinger u.a., S. 67-77.
- Eckstein, Günther, 1964: Armut im Überfluß. Gewerkschaftliche Monatshefte, 15. Jg., Heft 10, S. 577-581.
- Ehrenberg, Herbert, 1962: Die Situation der Rentenempfänger aus der Rentenversicherung der Arbeiter nach Inkrafttreten des BSHG. Soziale Sicherheit, 11. Jg., Heft 11, S. 331-333.
- Elsner, Ilse und Rüdiger Proske, 1953: Der Fünfte Stand. Eine Untersuchung über die Armut in Westdeutschland. Frankfurter Hefte, 8. Jg., Heft 2, S. 101-111.
- Erhard, Ludwig, 1957: Wohlstand für alle, Düsseldorf.
- Erhard, Ludwig, 1964<sup>8</sup>: Wohlstand für alle, Düsseldorf (Neudruck Düsseldorf 1990).
- Fichtner, Otto, 1984: Die Zukunft der Sozialhilfe. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 64. Jg., Nr. 8, S. 284-290.
- Frank, Werner, 1980: Standort und Perspektiven der Sozialhilfe im System Sozialer Sicherung. Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit, 11. Jg., Heft 1, S. 13-45.
- Frankfurter Rundschau, 1990: „Still und leise soll den Armen in die Taschen gegriffen werden“. Frankfurter Rundschau, Nr. 69, 22.03.1990, S. 11.
- Friedrich, Hannes und Hans-Jürg Schaufelberger, 1975: Armut und soziale Unterprivilegierung. Zum Verhältnis von sozialer Lage und Familiendynamik bei sozialen Randgruppen, in: Martin Osterland (Hrsg.), Arbeitssituation, Lebenslage und Konfliktpotential. Festschrift für Max E. Graf zu Solms-Roedelheim. Göttingen, S. 185-212.
- Friedrich, Hannes, Inge Fränkel-Dahmann, Hans-Jürg Schaufelberger und Ulrich Streeck, 1979: Soziale Deprivation und Familiendynamik. Studien zur psychosozialen Realität von unterprivilegierten Familien und ihrer Veränderung durch ausgewählte Formen sozialer Praxis, Göttingen.
- Fröhlich, Dieter, 1979: Psycho-soziale Folgen der Arbeitslosigkeit. Eine empirische Untersuchung in Nordrhein-Westfalen, Köln: Institut zur Erforschung sozialer Chancen (Bericht Nr. 23).
- Fürstenberg, Friedrich, 1965: Randgruppen in der modernen Gesellschaft. Soziale Welt, 16. Jg., Heft 3, S.236-245.
- Geißler, Heiner, 1976a: Die Neue Soziale Frage. Analysen und Dokumente, Freiburg i.Br.
- Geißler, Heiner, 1976b: Armut im Wohlstand. Sozialer Fortschritt, 25. Jg., Nr. 6, S. 123-126.
- Giesbrecht, Arno, 1987: Wohnungslos - Arbeitslos - Mittellos. Lebenslauf und Situation Nichtseßhafter, Leverkusen.
- Glatzer, Wolfgang und Hans-Jürgen Krupp, 1975: Soziale Indikatoren des Einkommens und seiner Verteilung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wolfgang Zapf (Hrsg.), Soziale Indikatoren. Konzepte und Forschungsansätze III, Frankfurt a.M./New York, S. 193-238.
- Gottschick, Hermann, 1974: Das Dritte Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 54. Jg., Nr. 5, S. 116-120.
- Grossjohann, Klaus und Helmut Hartmann, 1986: Neues Bedarfsbemessungsschema in der Sozialhilfe - Ergebnisbericht, Köln: ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik.
- Grotowsky, H.J., 1966: Armut, immer noch Geißel im Westen. Der Wanderer, Heft 1, Februar, S. 1 f.
- Habich, Roland, Bruce Headey und Peter Krause, 1991: Armut in der Bundesrepublik mehrheitlich kurzfristiger Natur. ISI, Informationsdienst Soziale Indikatoren, Nr. 5, S. 5-7.
- Hartmann, Helmut, 1981: Sozialhilfebedürftigkeit und Dunkelziffer der Armut. Bericht über das Forschungsprojekt zur Lage potentiell Sozialhilfeberechtigter, Stuttgart (Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 98).
- Hartmann, Helmut, 1985a: Armut trotz Sozialhilfe. Zur Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe in der Bundesrepublik, in: Leibfried/Tennstedt, S. 169-189.

- Hartmann, Helmut, 1985b: Sozialhilfe und Arbeitnehmereinkommen unterer Lohngruppen. *Blätter der Wohlfahrtspflege*, 132. Jg., Heft 2, S. 42-44.
- Hauser, Richard, Helga Cremer-Schäfer und Udo Nouvertné, 1986<sup>2</sup>: Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. *Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Frankfurt a.M./New York.
- Hauser, Richard und Peter Semrau, 1990a: Poverty in the Federal Republic of Germany. Third part of a report prepared for the Commission of the European Communities, Frankfurt a.M.: Universität (Ms.).
- Hauser, Richard und Peter Semrau, 1990b: Zur Entwicklung der Einkommensarmut von 1963 bis 1986. *Sozialer Fortschritt*, 39. Jg., Heft 2, S. 27-36.
- Heimann, Horst, 1975: Theoriediskussion in der SPD. *Ergebnisse und Perspektiven*, Frankfurt a.M./Köln.
- Heinze, Rolf G. u.a., 1981: Armut und Arbeitsmarkt: Zum Zusammenhang von Klassenlagen und Verarmungsrisiken im Sozialstaat. *Zeitschrift für Soziologie*, 10. Jg., Heft 3, S. 219-243.
- Hering, Eugen, 1976: Die persönliche Hilfe, ein Kernbereich der sozialen Arbeit. *Inhalt, Möglichkeiten und Grenzen (Erstes Referat)*. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, 56. Jg., Nr. 5, S. 129-133.
- Hess, Henner und Achim Mechler, 1973: Ghetto ohne Mauern. Ein Bericht aus der Unterschicht, Frankfurt a.M.
- Hilfswerk der Evangelischen Kirchen, 1947: Die Lebensverhältnisse in Deutschland 1947. Eine Studie des Hilfswerks der Evangelischen Kirchen in Deutschland, Stuttgart.
- Hohmann, Karl (Hrsg.), 1988: Ludwig Erhard. Gedanken aus fünf Jahrzehnten, Reden und Schriften, Düsseldorf/Wien/New York.
- Hurwitz, H. und Dieter Claessens, 1955: Die Sozialunterstützten in West-Berlin. *Soziale Arbeit*, 4. Jg., Heft 3, S. 112-162.
- Iben, Gerd, 1968: *Kinder am Rande der Gesellschaft*, München.
- Kemper, Peter und Reinhard Lohan, 1987: Struktur der Sozialhilfe in Bielefeld. Hilfe zum Lebensunterhalt. 2. Teilbericht der Untersuchung: Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und soziale Sicherung in Bielefeld, Bielefeld: Sozialamt.
- Klanberg, Frank, 1977: Armutsstandards und Einkommensstatistik. *Sozialer Fortschritt*, 26. Jg., Nr. 6, S. 126-129.
- Klanberg, Frank, 1978: Armut und ökonomische Ungleichheit in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a.M./New York.
- Klanberg, Frank, 1979: Einkommensarmut 1969 und 1973 bei Anlegung verschiedener Standards. *Sozialer Fortschritt*, 28. Jg., Nr. 6, S. 127-131.
- Klanberg, Frank, 1980: Sozialhilfe: Reform oder Umfunktionierung zum Volkshonorar? *Sozialer Fortschritt*, 29. Jg., Nr. 11, S. 246-252.
- Klee, Ernst, 1969: *Thema Knast*, Bremen.
- Klee, Ernst, 1971: *Die Nigger Europas. Zur Lage der Gastarbeiter*, Düsseldorf.
- Klee, Ernst, 1971: *Prügelknaben der Gesellschaft. Häftlingsberichte*, Düsseldorf.
- Klee, Ernst und Rudolf Degkwitz, 1971: *Zwangsjacke und Drogen. Zur Situation der Psychiatrie*, Düsseldorf.
- Klee, Ernst, 1972: *Die armen Irren. Das Schicksal der seelisch Kranken*, Düsseldorf.
- Klee, Ernst, 1972: *Gastarbeiter. Analysen und Berichte*, Frankfurt a.M.
- Klee, Ernst, 1973: *Knastreportagen*, Stein/Nürnberg.
- Klee, Ernst, 1974: *Behinderten-Report*, Frankfurt a.M.
- Klee, Ernst, 1976: *Behinderten-Report II*, Frankfurt a.M.
- Klee, Ernst, 1978: *Psychiatrie-Report*, Frankfurt a.M.
- Klee, Ernst, 1979: *Pennbrüder und Stadtstreicher. Nichtseßhaften-Report*, Frankfurt a.M.
- Klein, Thomas, 1987: Sozialer Abstieg und Verarmung von Familien durch Arbeitslosigkeit. Eine mikroanalytische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a.M./New York.

- Koch, Franz, 1984: Ursachen von Obdachlosigkeit. Hrsgg. vom Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein Westfalen, Minden.
- Koch, Franz, 1985: Schulden und Obdachlosigkeit. *Blätter der Wohlfahrtspflege*, 132. Jg., Heft 10, S. 223-226.
- Könen, Ralf, 1990: Wohnungsnot und Obdachlosigkeit im Sozialstaat, Frankfurt a.M./New York.
- Köppen, Ruth, 1985: Die Armut ist weiblich, Berlin.
- Kohl, Jürgen und Lutz Leisering, 1982: Armut und Arbeitsmarkt: Wo ist der Zusammenhang? *Zeitschrift für Soziologie*, 11. Jg., Heft 4, S. 410-428.
- Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, 1977: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Veröffentlicht durch die Bundesregierung: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Göttingen.
- Kortmann, Klaus, 1976: Zur Armutsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland. Kritischer Vergleich vorgelegter Studien und Berechnungen auf der Grundlage des Bundessozialhilfegesetzes. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 56. Jg., Nr. 5, S. 144-149.
- Kortmann, Klaus, Hans-Jürgen Krupp und Günther Schmaus, 1975: Strukturen der Einkommensverteilung 1969 - Erste Ergebnisse und Erfahrungen mit einem integrierten Mikrodatenfile für die Bundesrepublik Deutschland. *WSI Mitteilungen*, 28. Jg., Heft 10, S. 539-552.
- Kulawik, Teresa, 1990: Unbeschreiblich weiblich: Die Unsichtbarkeit der Armut von Frauen. *Neue Praxis*, 20. Jg., Heft 1, S. 16-25.
- Kutsch, Thomas und Günter Wiswede (Hrsg.), 1978: Arbeitslosigkeit I: Sozialstrukturelle Probleme; Arbeitslosigkeit II: Psychosoziale Belastungen, Königstein/Ts.
- Landesverband der Sozialhilfegruppen Nordrhein-Westfalen e.V. (Hrsg.), o.J.: Wie sozial ist die Sozialhilfe? Dokumentation zur Gewährungspraxis der Sozialhilfe, Köln.
- Lang, Johann u.a., 1954: Wir fordern von Regierung und Bundestag die Vollendung der Sozialen Marktwirtschaft. Wortlaut der Vorträge, die auf der zweiten Jahrestagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft e.V. am 18. und 19. November 1953 in Bad Godesberg gehalten wurden, Bad Nauheim.
- Leisering, Lutz, 1983: Armut im Sozialstaat - eine versorgungstheoretische Perspektive. Empirische Analyse und Theorie materieller Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Bielefeld: Universität, Fakultät für Soziologie (unveröff. Diplomarbeit).
- Lerche, Peter (1963): Verfassungsfragen um Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt, Berlin (Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre, Staats- und Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin, Heft 3).
- Lompe, Klaus (Hrsg.), 1987: Die Realität der Neuen Armut. Analysen der Beziehungen zwischen Arbeitslosigkeit und Armut in einer Problemregion, Regensburg.
- Loyal, Ewald, 1955: Die öffentliche Fürsorge im Rechnungsjahr 1954. *Wirtschaft und Statistik*, 7. Jg., Heft 11, S. 533-536.
- Loyal, Ewald, 1957: Die Struktur der laufend Unterstützten der offenen Fürsorge. Ergebnisse des Ergänzungsnachweises 1956 zur Fürsorgestatistik. *Wirtschaft und Statistik*, 9. Jg., Heft 8, S. 441-445.
- Loyal, Ewald, 1958: Die laufend Unterstützten der offenen Fürsorge im September 1957. Ergebnisse der Zusatzstatistik 1957 über Sonderfragen der Fürsorge. *Wirtschaft und Statistik*, 10. Jg., Heft 7, S. 406-409.
- Mackenroth, Gerhard (1954): Die Verflechtung der Sozialleistungen - Ergebnisse einer Stichprobe, Berlin.
- Maydell, Bernd von, 1978: Die Stellung der Sozialhilfe im System sozialer Sicherung - Eigenständigkeit und Abhängigkeit -. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 58. Jg., Nr. 12, S. 341-345.
- Müller, Albert, 1964: Die Obdachlosen im Wunderland. *Die Welt*, 13.05.1964, Nr. 110, S. 9.
- Müller, Wolfgang, 1969: Armut in der Wohlstandsgesellschaft. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 14. Jg., Heft 2, S. 164-175.

- Müller-Armack, Alfred, 1948: Die Wirtschaftsordnung sozial gesehen, in: Ders. 1966, S. 171-199.
- Müller-Armack, Alfred, 1960: Die zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft. Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik, in: Ders. 1966, S. 267-291.
- Müller-Armack, Alfred, 1966: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, Freiburg i.Br.
- Münke, Stephanie, 1956: Die Armut in der heutigen Gesellschaft. Ergebnisse einer Untersuchung in Westberlin, Berlin.
- Münke, Stephanie, 1966: Neue Aufgaben zeitgemäßer Sozialhilfe im sozio-ökonomischen und technologischen Wandel. Soziale Sicherheit, 15. Jg., Heft 7, S. 194-199.
- Muthesius, Hans (Hrsg.), 1955: Öffentliche Einkommenshilfe und Richtsatzpolitik, Köln/Berlin.
- Mutz, Manfred, 1967: Jeder Fünfte ist arm. Deutsches Panorama, Heft 2, S. 87-90.
- Naegele, Gerhard, 1979: Verarmung durch Arbeitslosigkeit. WSI Mitteilungen, 32. Jg., Heft 12, S. 650-658.
- Nibbe-Aldemir, Cara, 1986: Wohnungslosigkeit alleinstehender Frauen. Soziale Arbeit, 35. Jg., Heft 12, S. 459-462.
- Niemeyer, Wilhelm, 1954: Sozialrentner in öffentlicher Fürsorge. Eine Studie zur Lage der Sozialrentner, Hagen (Schriftenreihe der Vereinigung der Fürsorgeverbände Westfalen-Lippe).
- Oel, Anton, 1959: Fürsorge und soziale Sicherung. Sozialer Fortschritt, 8. Jg., Heft 7, S. 145-147.
- Oertzen, Peter von, Ehmke, Horst und Herbert Ehrenberg (Hrsg.), 1976: Orientierungsrahmen '85. Text und Diskussion, Bonn-Bad Godesberg.
- Petersen, Käthe, 1976: Vorschläge des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 56. Jg., Nr.11, S. 297-303.
- Pollak, Stephan W., 1967: Die Armut wächst. Der „Welfare State“ begräbt sich selbst. Rheinischer Merkur, 06.01.1967, Nr. 1, S. 7.
- Regierungserklärung vom 8.10.1969, in: Deutscher Bundestag, Stenografische Berichte, 6. Wahlperiode, 5. Sitzung, S. 20-34.
- Regierungserklärung vom 15.12.1972, in: Deutscher Bundestag, Stenografische Berichte, 7. Wahlperiode, 7. Sitzung, S. 121-134.
- Rohrman, Eckhard, 1987: Ohne Arbeit - ohne Wohnung. Wie Arme zu „Nichtseßhaften“ werden, Heidelberg.
- Roth, Jürgen, 1971: Armut in der Bundesrepublik, Darmstadt.
- Roth, Jürgen, 1974: Armut in der Bundesrepublik. Über psychische und materielle Verelendung, Frankfurt a.M.
- Roth, Jürgen, 1979: Armut in der Bundesrepublik. Untersuchungen und Reportagen zur Krise des Sozialstaats, Reinbek.
- Rüstow, Alexander, Kurt Jantz, Ernst Schellenberg, Hedy Neumeister und Hanns-Joachim Rüstow, 1957: Das Problem der Rentenreform. Vorträge und Diskussionen auf der sechsten Arbeitstagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft am 26. Juni 1956 in Bad Godesberg, Ludwigsburg.
- Schäfer, Dieter, 1966: Die Rolle der Fürsorge im System sozialer Sicherung. Ein Beitrag zur Entwicklung und Begründung eines gegliederten Sozialleistungssystems, Frankfurt a.M.: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- Schäfer, Dieter, 1985: Sozialhilfe und andere Leistungsbereiche im System Sozialer Sicherung. Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 16. Jg., Nr. 1, S. 3-31.
- Scheffler, Gerhard (1958): Die Neuordnung des Fürsorgerechts als Teil einer Sozialreform (Erster Vortrag), in: Deutscher Verein, S. 20-38.
- Schellhorn, Walter, 1982: Änderungen des Bundessozialhilfegesetzes durch das 2. Haushaltsstrukturgesetz. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 62. Jg., Nr. 3, S. 83-92.

- Schellhorn, Walter, 1987: Was wird aus der Sozialhilfe? Überlegungen zum 25jährigen Jubiläum des Bundessozialhilfegesetzes. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 67. Jg., Nr. 7, S. 241-244.
- Schellhorn, Walter, 1989: Neues Bedarfsbemessungssystem für die Regelsätze der Sozialhilfe: Ableitung der Regelsätze für sonstige Haushaltsangehörige. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 69. Jg., Nr. 5, S. 157-161.
- Scherl, Hermann, 1976: Zum Problem der materiellen Armut in unserem Land. Sozialer Fortschritt, 25. Jg., Nr. 10, S. 222-225.
- Schmitz-Elsen, Josef, 1976: Die persönliche Hilfe, ein Kernbereich der sozialen Arbeit. Inhalt, Möglichkeiten und Grenzen (Zweites Referat). Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 56. Jg., Nr. 5, S. 133-135.
- Schneider, Ulrich, 1989: Armut unter Arbeitslosen, in: DPWV, S. 292-300.
- Schreiber, Wilfrid, 1955: Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Vorschläge zur Sozialreform, Köln.
- Schreiber, Wilfrid, 1971: Zum System Sozialer Sicherung. Hrsgg. von Heinz Allekotte, Köln.
- Schütte, Wolfgang und Waldemar Süß, 1988: Armut in Hamburg. Eine Dokumentation zu Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit, Hamburg.
- Schuler-Wallner, Gisela, 1986: Obdachlosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Darmstadt: Institut Wohnen und Umwelt.
- Der Senator für Jugend und Soziales Bremen, 1987: Erster Sozialhilfebericht für die Freie Hansestadt Bremen, Bremen: Der Senator für Jugend und Soziales.
- Sozialenquete-Kommission 1966: Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland - Bericht der Sozialenquete-Kommission, Stuttgart.
- SPD, 1952/1954: Aktionsprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Beschlossen auf dem Parteitag am 28. September 1952, erweitert auf dem Berliner Parteitag am 24. Juli, Bonn (Eigendruck).
- SPD, 1988: Die Zukunft sozial gestalten - Sozialpolitisches Programm der SPD. Beschluß zur Sozialpolitik, Parteitag in Münster 30.8.-2.9.1988. Politik (Informationsdienst der SPD), Nr. 8, September 1988.
- Specht, Thomas, 1988: Wohnungslose Alleinstehende. Blätter der Wohlfahrtspflege, 35. Jg., Heft 4, S. 98-100.
- Specht, Thomas, Günther Albrecht und Helga Großkopf, 1979: Grundlagen einer Theorie und empirische Analysen zur Nichtseßhaftigkeit. Zentrale Strukturmerkmale biographischer Verläufe vor Beginn der Nichtseßhaftigkeit (= Kurzfassung der wichtigsten Ergebnisse des Forschungsberichts zur „Grundlagenstudie Erscheinungsweisen, Verlaufsformen und Ursachen der Nichtseßhaftigkeit“), Bielefeld: BAG (vv. Ms.).
- Specht, Thomas, M. Schaub und Gisela Schuler-Wallner (Hrsg.), 1988: Wohnungsnot in der Bundesrepublik - Perspektiven der Wohnungspolitik und -versorgung für benachteiligte Gruppen am Wohnungsmarkt, in: Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 7.
- Der SPIEGEL, 1961: „Unsere Armen haben das nicht nötig!“ Elend im Wunderland. Der SPIEGEL, 15. Jg., Nr. 52, S. 40-47.
- Der SPIEGEL, 1965: „Das Prestige muß gewahrt werden“. SPIEGEL-Report über die Armut in der Bundesrepublik. Der SPIEGEL, 19. Jg., Nr. 50, S. 81-96.
- Der SPIEGEL, 1970: Hier wurde die Marktwirtschaft zum Fluch. Spiegel-Report über sozial benachteiligte Gruppen in der Bundesrepublik (I): Obdachlose. Der SPIEGEL, 24. Jg., Nr. 40, S. 86-108.
- Der SPIEGEL, 1973: Unterprivilegiert, Neuwied.
- Der SPIEGEL, 1975: Arbeitslose. 100.000 für immer? Der SPIEGEL, 29. Jg., Nr. 28, S. 20 f.
- Der SPIEGEL, 1976: Geht es den Ärmsten der Armen zu gut? SPIEGEL-Report über Sozialhilfe in der Bundesrepublik. Der SPIEGEL, 30. Jg., Nr. 52, S. 40-52.
- Der SPIEGEL, 1984: Neue Armut. Druck unterm Deckel. Der SPIEGEL, 39. Jg., Nr. 29, S. 21 f.
- Der SPIEGEL, 1984: Kein Geld, kein Spaß. Wozu noch leben? SPIEGEL-Report über Neue Armut in der Bundesrepublik. Der SPIEGEL, 39. Jg., Nr. 52, S. 52-69.

- Der SPIEGEL, 1988: Einfach hinlangen. Der SPIEGEL, 43. Jg., Nr. 43, S. 74-78.
- Stadt Essen, 1985: Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe. Ergebnisse einer Strukturuntersuchung der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in Essen, Essen: Der Oberstadtdirektor, Amt für Statistik, Stadtforschung und Wahlen.
- Stadt Kiel, 1985: Bericht über die Entwicklung der Armut, Kiel: Sozialdezernat.
- Stadt Mönchengladbach, 1986: Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der von Arbeitslosigkeit betroffenen Bürger der Stadt Mönchengladbach, Mönchengladbach.
- Stadt München, 1987: Neue Armut in München. Ursachen - Strukturen - Entwicklungstendenzen - sozialpolitische Konsequenzen, München: Sozialreferat.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 1955: Die sozialen Verhältnisse der Renten- und Unterstützungsempfänger. Heft 1: Die Sozialleistungen nach Leistungsfällen und Empfängern im September 1953, Stuttgart/Köln (Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 137/I).
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 1957: Die sozialen Verhältnisse der Renten- und Unterstützungsempfänger. Heft 2: Die sozialen Verhältnisse der Haushaltungen mit Sozialleistungsempfängern im Frühjahr 1955, Stuttgart/Köln (Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 137/II).
- Strang, Heinz, 1970: Erscheinungsformen der Sozialhilfebedürftigkeit. Beitrag zur Geschichte, Theorie und empirischen Analyse der Armut, Stuttgart.
- Strang, Heinz, 1974: Kategorien der Armut, in: Bellebaum/Braun, S. 33-45.
- Strang, Heinz, 1985: Sozialhilfebedürftigkeit. Struktur - Ursachen - Wirkung, unter besonderer Berücksichtigung der Effektivität der Sozialhilfe. Forschungsbericht, Hildesheim: Hochschule (Institut für Sozialpädagogik).
- Streppel, Manfred, 1984: Die Änderungen des Bundessozialhilfegesetzes durch das Haushaltsbegleitgesetz 1984. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 64. Jg., Nr. 4, S. 136-140.
- Thurnwald, Hilde, 1949: Gegenwartsprobleme Berliner Familien. Eine soziologische Untersuchung an 498 Familien, Berlin/Frankfurt a.M.
- Transfer-Enquête-Kommission, 1981: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz.
- Vaskovics, Laszlo A., 1976: Segregierte Armut. Randgruppenbildung in Notunterkünften, Frankfurt a.M./New York.
- Vaskovics, Laszlo A. und Werner Weins, 1985: Randgruppenbildung im ländlichen Raum - Armut und Obdachlosigkeit. Zusammenfassung der Ergebnisse einer empirischen Studie. Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 36. Jg., Heft 5, S. 168-176.
- Wacker, Ali (Hrsg.), 1978: Vom Schock zum Fatalismus? Soziale und psychische Auswirkungen der Arbeitslosigkeit, Frankfurt a.M./New York.
- Weber, Roland, 1984: Lebensbedingungen und Alltag der Stadtreicher in der Bundesrepublik. Diss. Tübingen.
- Wienand, Manfred, 1986: Armut und Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 66. Jg., Nr. 12, S. 481-484.
- Wiese, Leopold von, 1954: Über die Armut. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 6. Jg., Heft 1, S. 42-62.

## II. Sekundärliteratur

- Abelshausen, Werner, 1987: Die Langen Fünfziger Jahre. Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland 1949-1966, Düsseldorf.
- Adamy, Wilhelm, Gerhard Naegele und Johannes Steffen, 1983: Sozialstaat oder Armenhaus? Sozialer Fortschritt, 32. Jg., Heft 9, S. 193-200.
- Adamy, Wilhelm und Gerhard Naegele, 1985: Armenpolitik in der Krise. Bestandsaufnahme und Entwicklungstrends, in: Leibfried/Tennstedt, S. 94-121.

- Alber, Jens, 1989: *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983*, Frankfurt a.M./New York.
- Angele, Jürgen, 1990: Budgets ausgewählter privater Haushalte 1989. Ergebnisse der laufenden Wirtschaftsrechnungen. *Wirtschaft und Statistik*, Heft 7, S. 498-508.
- Balluseck, Heike von u.a., 1987: Entstehungszusammenhang und Strukturmerkmale sozialpolitischer Interventionen für Jugendliche und alte Menschen. Zwischenbericht über ein DFG-Projekt, Berlin (unv. Ms.).
- Bartholomäi, Reinhart, Wolfgang Bodenbender, Hardo Henkel und Renate Hüttel (Hrsg.), 1977: *Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen*, Bonn-Bad Godesberg.
- Bellebaum, Alfred und Hans Braun, 1974a: *Reader Soziale Probleme I. Empirische Befunde*, Frankfurt a.M./New York.
- Bellebaum, Alfred und Hans Braun, 1974b: Soziale Probleme: Ansätze einer sozialwissenschaftlichen Perspektive, in: Bellebaum/Braun, S. 1-17.
- Beyme, Klaus von, 1979: Einleitung, in: Ders., *Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt*, München/Wien, S. 7-50.
- Bonß, Wolfgang und Wolfgang Plum, 1990: Gesellschaftliche Differenzierung und sozialpolitische Normalitätsfiktion. *Zeitschrift für Sozialreform*, 36. Jg., Heft 11/12, S. 692-715.
- Breckner, Ingrid, u.a. (Hrsg.), 1989: *Armut im Reichtum. Erscheinungsformen, Ursachen und Handlungsstrategien in ausgewählten Großstädten der Bundesrepublik*, Bochum.
- Brück, Gerhard W., 1976: *Allgemeine Sozialpolitik. Grundlagen - Zusammenhänge - Leistungen*, Köln.
- Buhr, Petra, Monika Ludwig und Stephan Leibfried, 1990: Armutspolitik im Blindflug. Zur Notwendigkeit einer Erweiterung der Armutsberichterstattung, in: Döring u.a., S. 79-107.
- Buhr, Petra, Stephan Leibfried, Lutz Leisering, Monika Ludwig und Michael Zwick, 1991: Arbeits- und Ergebnisbericht des Teilprojekts D3, Sozialhilfekarrieren I: Wege aus der und durch die Sozialhilfe und ihre sozialstaatliche Rahmung, in: Sonderforschungsbereich 186, *Statuspassagen und Risikolagen im Lebensverlauf. Institutionelle Steuerung und individuelle Handlungsstrategien. Arbeits- und Ergebnisbericht*, Juli 1988-Februar 1991, Bremen: Universität (Sfb 186), S. 387-425.
- Dieckmann, Helmut, Johannes Münder und Wulf Popp, 1987: *Hilfen zur Arbeit in Hessen*, Frankfurt a.M.: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS-Paper 28).
- Döring, Diether, Walter Hanesch und Ernst-Ulrich Huster (Hrsg.), 1990: *Armut im Wohlstand*, Frankfurt a.M.
- Dörrie, Klaus, 1988: „Alte“ und „neue“ Selbsthilfe. *Blätter der Wohlfahrtspflege*, 135. Jg., Heft 9, S. 204-207.
- Fischer, Ingo und Michael Roth, 1986: Datenquellen für eine Armutsberichterstattung in der Bundesrepublik Deutschland. *Blätter der Wohlfahrtspflege*, 133. Jg., Heft 11, S. 253-256.
- Flora, Peter, Jens Alber und Jürgen Kohl, 1977: Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten. *Politische Vierteljahresschrift*, 18. J., S. 702-772.
- Galperin, Peter, 1985: Sozialhilfe und Bedarfsprinzip. Zum Streit um die Konkretisierung der Bedarfsdeckung, in: Leibfried/Tennstedt, S. 153-168.
- Galperin, Peter, 1990: Anmerkungen zum neuen Regelsatz-Bedarfsbemessungssystem („Statistik-Modell“). *Theorie und Praxis der sozialen Arbeit*, 41. Jg., Heft 1, S. 20-21.
- Gans, Herbert, 1973: *The Positive Functions of Poverty and Inequality*, in: Ders., *More Equality*, New York, S. 102-126.
- Giese, Dieter, 1986: 25 Jahre Bundessozialhilfegesetz. Entstehung - Ziele - Entwicklung. *Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch*, 25. Jg., Heft 6, S. 249-258 (Teil 1); Heft 7, S. 305-314 (Teil 2); Heft 8, S. 374-381 (Teil 3).
- Glatzer, Wolfgang und Werner Hübinger, 1990: Lebenslagen und Armut, in: Döring u.a., S. 31-55.

- Hauser, Richard, 1983: Mindestleistungen im System der sozialen Sicherung der Bundesrepublik Deutschland außerhalb der Sozialhilfe, Frankfurt a.M.: Universität, Sfb 3 (Arbeitspapier Nr. 107).
- Hauser, Richard, Ingo Fischer und Thomas Klein, 1985: Verarmung durch Arbeitslosigkeit, in: Leibfried/Tennstedt, S. 213-248.
- Heimann, Horst, 1975: Theoriediskussion in der SPD. Ergebnisse und Perspektiven, Frankfurt a.M./Köln.
- Heinze, Rolf G., 1979: Sozialökonomische und politische Konstitutionsbedingungen von Randgruppen – Diskutiert am Beispiel der Behinderten, in: Peter Runde und Rolf G. Heinze (Hrsg.), Chancengleichheit für Behinderte, Neuwied/Darmstadt.
- Hockerts, Hans Günter, 1977: Sozialpolitische Reformbestrebungen in der frühen Bundesrepublik – Zur Sozialreformdiskussion und Rentengesetzgebung 1955-1957. Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 25. Jg., Heft 3, S. 341-372.
- Hockerts, Hans Günter, 1982: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart.
- Hockerts, Hans Günter, 1986: Integration der Gesellschaft: Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik. Zeitschrift für Sozialreform, 32. Jg., Heft 1, S. 25-41.
- Hofmann, Albert und Berndt Kirchlechner, 1985: Die Entwicklung der Sozialhilferegelsätze unter der Geltung des Bundessozialhilfegesetzes. Blätter der Wohlfahrtspflege, 132. Jg., Heft 2, S. 39-42.
- Hoppensack, Hans-Christoph und Gerd Wenzel, 1985: Hilfe zur Arbeit und Arbeitszwang. Sozialhilfe und administrative „Normalisierung“ von Lohnarbeit, in: Leibfried/Tennstedt, S. 249-267.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1973: Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften, Stuttgart.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1982: Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention, in: Ders. (Hrsg.), Staatliche Sozialpolitik und Familie, München/Wien, S. 49-86.
- Kitterer, Wolfgang (Hrsg.), 1990: Sozialhilfe und Finanzausgleich. Heidelberg (Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften in Kiel, Bd. 11).
- Klein, Thomas, 1989: Sozialhilfeniveau und untere Lohneinkommen. Ifo-Studien, Heft 1, S. 53-76.
- Kleßmann, Christoph, 1986: Die doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945-1955, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe, Bd. 193).
- Klump, Rainer, 1985: Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Zur Kritik neuerer wirtschaftshistorischer Interpretationen aus ordnungspolitischer Sicht, Wiesbaden.
- Kögler, Alfred, 1976: Die Entwicklung von „Randgruppen“ in der Bundesrepublik Deutschland. Literaturstudie zur Entwicklung randständiger Bevölkerungsgruppen, Göttingen.
- Kohl, Jürgen, 1987: Alterssicherung im internationalen Vergleich. Zur Einkommenssituation älterer Haushalte. Zeitschrift für Sozialreform, 33. Jg., Heft 11/12; S. 698-719.
- Könen, Willy, 1977: Der Weg zur Sozialhilfe, in: Bartholomäi u.a., S. 401-411.
- Kröger, Maria, 1983: Selbsthilfegruppen von Sozialhilfeempfängern. Blätter der Wohlfahrtspflege, 130. Jg., Heft 9, S. 230-233.
- Lampert, Heinz, 1985: Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin/Heidelberg/New York/Tokyo.
- Leibfried, Stephan, 1977: Vorwort, in: Piven, Frances Fox und Richard A. Cloward: Regulierung der Armut, Frankfurt a.M., S. 9-67.
- Leibfried, Stephan, 1990: Soziale Grundsicherung – Das Bedarfsprinzip in der Sozial- und Gesellschaftspolitik der Bundesrepublik, in: Vobruba, S. 182-232.
- Leibfried, Stephan und Florian Tennstedt (Hrsg.), 1985a: Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt a.M.
- Leibfried, Stephan und Florian Tennstedt, 1985b: Armenpolitik und Arbeiterpolitik. Zur Entwicklung und Krise der traditionellen Sozialpolitik der Verteilungsformen, in: Dies., S. 64-93.

- Leibfried, Stephan, Eckhard Hansen und Michael Heisig, 1985: Vom Ende einer bedarfsfundierten Armenpolitik? Anmerkungen zu einem Regime sozialer Grundsicherung und seinen Gefährdungen, in: Leibfried/Tennstedt, S. 125-151.
- Leibfried, Stephan, Eckhard Hansen und Michael Heisig, 1987: Sozialpolitik und kommunale soziale Grundsicherung: Zur Verrechtlichung des Existenzminimums nach dem Zweiten Weltkrieg und der Entstehung des Warenkorb 1955, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe. Bedingungsanalysen sozialpolitischer Intervention, München, S. 41-66.
- Leisering, Lutz, 1989: Armut und Sozialhilfe 1970-2000: Zur Analyse und Prognose sozialen Wandels im Sozialstaat, Bremen: Universität, Sfb 186 (unv. Ms.).
- Leisering, Lutz, 1991: Sozialstaat und demographischer Wandel. Wechselwirkungen - Generationenverhältnisse - politisch-institutionelle Steuerung, Frankfurt a.M./New York.
- Leisering, Lutz und Michael Zwick, 1990: Heterogenisierung der Armut? Alte und neue Perspektiven zum Strukturwandel der Sozialhilfeklientel in der Bundesrepublik Deutschland. Zeitschrift für Sozialreform, 36. Jg., Heft 11/12, S. 715-745.
- Matthes, Joachim, 1964: Gesellschaftspolitische Konzeptionen im Sozialhilferecht. Zur soziologischen Kritik der neuen deutschen Sozialhilfegesetzgebung 1961. Stuttgart.
- Michalsky, Helga, 1984: Parteien und Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Sozialer Fortschritt, 33. Jg., S. 134-142.
- Natter, Ehrenfried und Alois Riedlsperger (Hrsg.), 1988: Zweidrittelgesellschaft, Wien/Zürich.
- Nissen, Sylke, 1990: Zwischen lohnarbeitszentrierter Sozialpolitik und sozialer Grundsicherung: Sozialpolitische Reformvorschläge in der parteipolitischen Diskussion, in: Vobruba, S. 233-299.
- Nöldeke, Jutta, 1987: 25 Jahre Bundessozialhilfegesetz. Versuch einer objektiven Würdigung. Blätter der Wohlfahrtspflege, 134. Jg., Heft 7-8, S. 159-160.
- Offe, Claus, 1969: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Gisela Kress und Dieter Senghaas (Hrsg.), Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme. Frankfurt a.M., S. 135-164.
- Opielka, Michael, 1991: Zur Logik von „Grundsicherung“ und „garantiertem Grundeinkommen“ - Fürsorge, Sozialversicherung und Versorgung in evolutiver Perspektive. Zeitschrift für Sozialreform, 37. Jg., Heft 2, S. 80-115.
- Opielka, Michael und Georg Vobruba (Hrsg.), 1986: Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung. Frankfurt a.M.
- Rauscher, Anton (Hrsg.), 1987: Armut im Wohlfahrtsstaat. Köln.
- Rohwer, Götz, 1991: Relative Einkommensarmut im Zeitablauf 1984-1989, erscheint im Sammelband der Sektions- und Ad-hoc Veranstaltungen des 25. Deutschen Soziologentags in Frankfurt a.M.
- Ross-Strajhar, Gisela, 1988: Armut in einem reichen Land. Bonn: Informationszentrum Sozialwissenschaften.
- Rückert, Gerd-R. und H.J. Hoffmann, 1984: Analyse der strukturellen Veränderungen in der staatlichen Ausbildungsförderung (BaFöG) in den letzten 10 Jahren. Materialien und Berichte der familienwissenschaftlichen Forschungsstelle des Statistischen Landesamts Stuttgart, Nr. 11 (Eigendruck).
- Schewe, Dieter, Klaus Schenke, Anne Meurerer und Karl-Werner Hermsen, 1977: Übersicht über die Soziale Sicherung, Bonn: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.
- Schmidt, Manfred G., 1978: Die „Politik der inneren Reformen“ in der Bundesrepublik Deutschland 1969-1976. Politische Vierteljahresschrift, 19. Jg., S. 201-253.
- Schmidt, Manfred G., 1988: Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen.
- Schnell, R., 1991: Wer ist das Volk? Zur faktischen Grundgesamtheit bei „allgemeinen Bevölkerungsumfragen“: Undercoverage, Schwererreichbare und Nichtbefragbare. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 43. Jg., Heft 1, S. 106-137.

- Schulte, Bernd, 1985: Politik der Armut. Internationale Perspektiven, in: Leibfried/Tennstedt, S. 383-423.
- Schulte, Bernd und Peter Trenk-Hinterberger, 1984: Bundessozialhilfegesetz (BSHG) mit Durchführungsverordnungen. Textausgabe mit Erläuterungen, München.
- Seewald, Hermann, 1988: Wohngeld 1987. Ergebnisse der Wohngeldstatistik. Wirtschaft und Statistik, Heft 10, S. 719-725.
- Seewald, Hermann, 1990: Wohngeld 1989. Ergebnis der Wohngeldstatistik. Wirtschaft und Statistik, Heft 10, S. 709-715.
- Semrau, Peter, 1990: Entwicklung der Einkommensarmut, in: Döring u.a., S. 111-128.
- Standfest, Erich, 1979: Sozialpolitik als Reformpolitik. Aspekte der sozialpolitischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Köln.
- Vobruba, Georg (Hrsg.), 1990: Strukturwandel der Sozialpolitik. Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung, Frankfurt a.M.
- Wagner, Wolf, 1982: Die nützliche Armut. Eine Einführung in die Sozialpolitik, Berlin.
- Weeber, Joachim, 1991: Mindestsicherungsleistungen außerhalb des Systems der sozialen Sicherung. Zeitschrift für Sozialreform, 37. Jg., Heft 5, S. 301-315.
- Widmaier, Hans Peter (Hrsg.), 1978: Zur Neuen Sozialen Frage. Berlin (Schriften des Vereins für Socialpolitik. Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. N.F., Bd. 95).
- Wirtschaft und Statistik 1971: Wohngeld 1970. Wirtschaft und Statistik, S. 496-497.
- Wollmann, Hellmut u.a., 1989: Stadt und Sozialstaat. Zur Bestimmungsmacht und -ohnmacht der Kommunen bei der Formulierung und Implementation von Sozialpolitik im Bundesstaat. Endbericht eines von der Stiftung Volkswagenwerk in den Jahren 1986-1988 geförderten Forschungsprojekts, Berlin: Universität, Zentralinstitut für sozialwissenschaftliche Forschung (Ms.).
- Zapf, Wolfgang (Hrsg.), 1974: Soziale Indikatoren. Konzepte und Forschungsansätze I, Frankfurt a.M./New York.
- Zapf, Wolfgang, 1976: Sozialberichterstattung: Möglichkeiten und Probleme, Göttingen.