

Walter Hanesch
Armutspolitik in der
Beschäftigungskrise

Walter Hanesch

Armutspolitik in der Beschäftigungskrise

Bestandsaufnahme und Alternativen

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Hanesch, Walter:

Armutspolitik in der Beschäftigungskrise : Bestandsaufnahme
u. Alternativen / Walter Hanesch. - Wiesbaden: Dt. Univ.-
Verl., 1988

Zugl.: Bremen, Univ., Diss., 1988

ISBN-13: 978-3-8244-4004-7 e-ISBN-13: 978-3-322-83824-7

DOI: 10.1007/978-3-322-83824-7

Der Deutsche Universitäts-Verlag ist ein Unternehmen der Verlagsgruppe Bertelsmann

© Deutscher Universitäts-Verlag GmbH, Wiesbaden 1988



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

ISBN-13: 978-3-8244-4004-7

INHALT

Verzeichnis der Tabellen, Übersichten und Schaubilder	7
Kapitel 1: Einleitung: Fragestellungen zu Armut und Armutspolitik in der Beschäftigungskrise	9
Kapitel 2: Verarmungsrisiken und Armutspolitik	17
1. Systembedingte Grundgefährdung und Verarmungsrisiken	17
1.1 Verarmungsrisiken im staatlich regulierten Kapitalismus	17
1.2 Arbeitsmarkt und Armut in der neueren armutstheoretischen Diskussion	21
2. Grundstrukturen der Armutspolitik	25
2.1 Der gespaltene Sozialstaat	27
2.2 Zur Struktur der Arbeiter-(versicherungs-)politik	29
2.3 Das Leistungssystem der Sozialhilfe	32
2.4 Armutspolitik zwischen sozialem Schutz und sozialer Kontrolle	36
3. Möglichkeiten und Grenzen einer sozialstaatlichen Sicherung gegen Armut in der Beschäftigungskrise	39
3.1 Die verteilungsstrategische Pufferfunktion von Armuts-politik	40
3.2 Das sozialstaatliche Dilemma und seine Lösungsmöglichkeiten	43
3.3 Ansatzpunkte für alternative Strategien der Armuts-politik	52
Kapitel 3: Strategien der Armutspolitik in der gegenwärtigen Beschäftigungskrise	56
1. Zur Anatomie der Beschäftigungskrise	56
1.1 Erscheinungsform, Ursachen und Entwicklungsperspektiven	56
1.2 Strukturwandel des Beschäftigungssystems: Krise des Normalarbeitsverhältnisses und neue Beschäftigungsformen	64
2. Verarmungsrisiken in der Beschäftigungskrise	72
2.1 Zur Entwicklung abhängiger Erwerbseinkommen und verfügbarer Haushaltseinkommen	73
2.2 Erwerbsloseneinkommen und Leistungen der Arbeitslosen-versicherung	84
2.3 Armut und Sozialhilfebedürftigkeit	91

3.	Armutspolitik in der Krise	99
3.1	Die sozialversicherungsrechtliche Ebene: Politik mit der Arbeitslosenversicherung	99
3.1.1	Strukturdefizite und Leistungsabbau	100
3.1.2	Fiskalische Rahmenbedingungen der Arbeitslosen- versicherung	106
3.1.3	Armutspolitik und Verteilungskonflikt	114
3.2	Sozialhilfepolitik in der Beschäftigungskrise	119
3.2.1	Verhinderte Warenkorbreform und Leistungsabbau	120
3.2.2	Kommunale Arbeitsdienste: Zwangsarbeit statt "Hilfe zur Arbeit"	125
3.2.3	Fiskalische Rahmenbedingungen der Sozialhilfe- politik	132
3.2.4	Sozialhilfepolitik und Verteilungskonflikt	141
3.3	Strategische Optionen der Armutspolitik in der gegenwärtigen Beschäftigungskrise	148
Kapitel 4: Alternativen der Armutspolitik: Der "zweite Arbeitsmarkt" als arbeitsmarkt- und armutspolitische Gegenstrategie		155
1.	Ziele und Konzeptionen eines "zweiten Arbeitsmarktes"	156
2.	Kriterien und Gefährdungsbereiche eines "zweiten Arbeitsmarktes"	161
3.	Der "zweite Arbeitsmarkt" im Rahmen des BSHG in der Praxis: Das Beispiel Nordrhein-Westfalen	168
4.	Wirtschafts- und haushaltspolitische Bedingungen und Grenzen eines "zweiten Arbeitsmarktes"	172
5.	Entwicklungsperspektiven des Beschäftigungssystems und "zweiter Arbeitsmarkt"	176
6.	Strategische Perspektiven kommunaler Armuts- und Beschäftigungspolitik	179
Kapitel 5: Alternativen der Armutspolitik: Strategien einer sozialen Grundsicherung		183
1.	Die Konzeption eines garantierten Grundeinkommens	183
1.1	Das garantierte Grundeinkommen als Element einer neoliberalen Sozialstaatsreform	185

1.2	Das garantierte Grundeinkommen als Element eines egalitären Umbaus des Sozialstaats	194
1.3	Das garantierte Grundeinkommen als armutspolitisches Instrument in der Kritik	205
1.3.1	Sozialpolitische Notwendigkeit und ordnungspolitische Brisanz des Grundeinkommens	206
1.3.2	Gestaltungsprobleme und Verteilungswirkungen	208
1.3.3	Wirkungen auf Arbeitsmarkt und Beschäftigung	215
1.3.4	Exkurs: Finanzierung des Ausstiegs aus der Lohnarbeit?	223
1.3.5	Politisch-strategische Aspekte des garantierten Grundeinkommens	229
2.	Die Konzeption einer bedarfsorientierten Grundsicherung	236
2.1	Zur Strategie der "Sockelung" bestehender Sozialleistungssysteme	236
2.2	Eine bedarfsbezogene integrierte Grundsicherung für Arbeitslose	243
2.2.1	Die bedarfsbezogene Grundsicherung für Arbeitslose in der Diskussion	243
2.2.2	Zentrale Fragestellungen und Gestaltungsmöglichkeiten einer Grundsicherung für Arbeitslose	245
2.2.3	Zur Würdigung des Grundsicherungsmodells	257
Kapitel 6:	Ausblick: Zum Verhältnis von Beschäftigungs- und Einkommensstrategien in der Krise des Arbeitsmarkts	268
Anhang:	Dokumentation: Einschränkungen im sozialen Bereich 1975 - 1985	272
Literatur		280

Verzeichnis der Tabellen, Übersichten und Schaubilder

Tabelle 1	Die Entwicklung am Arbeitsmarkt	58
Tabelle 2	Entwicklung der Lohnquote	75
Tabelle 3	Entwicklung der Brutto- und Nettoeinkommen	77
Tabelle 4	Verfügbares Haushaltseinkommen einzelner sozialer Gruppen - Monatlicher Durchschnitt -	81
Tabelle 5	Haushalts- und personenbezogene Armutsquoten für die Bundesrepublik Deutschland 1973 und 1981	83

Tabelle 6	Registrierte Arbeitslose, AFG-Leistungsempfänger, ausgegrenzte Arbeitslose	86
Tabelle 7	Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe - Leistungshöhe im Durchschnitt je Leistungsempfänger	88
Tabelle 8	Sozialhilfeempfänger nach Geschlecht und Hilfearten	93
Tabelle 9	Haushalte von Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach Typ des Haushalts oder Haushaltsteils	94
Tabelle 10	Haushalte von Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (außerhalb von Einrichtungen) mit Hauptursache Verlust des Arbeitsplatzes und mit angerechneten AFG-Leistungen	95
Tabelle 11	Arbeitslosigkeit und Ausgaben für Arbeitslose	109
Tabelle 12	Inflationsrate, Einkommensentwicklung und Regelsatzanpassung	122
Tabelle 13	Sozialhilfesaufwand	134
Tabelle 14	Ausgaben der Gemeinden für Renten und Unterstützungen	136
Tabelle 15	Ausgaben, Einnahmen und Finanzierungssaldo der Gemeinden 1970 - 1986	139
Tabelle 16	Brutto sozialprodukt und Sozialbudget	151
Tabelle 17	Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung 1980 - 1986	163
Übersicht 1	Kostenvergleich ABM/Arbeitslosigkeit 1984	159
Übersicht 2	Grundeinkommensniveau und Anrechnungssatz im garantierten Grundeinkommen	221
Übersicht 3	Bedarfsbezogene Grundsicherungsmodelle von SPD und Grünen im Vergleich	242
Übersicht 4	Kostenübersicht: Integrierte bedarfsorientierte Grundsicherung in AFG und BSHG	256
Übersicht 5	Eine integrierte bedarfsorientierte Grundsicherung in AFG und BSHG; Modell Hanesch/Klein	261
Übersicht 6	Bisheriges Sozialhilfeniveau und Grundsicherungsniveau für verschiedene Haushaltstypen im Vergleich	262
Übersicht 7	Grundsicherungsniveau und Bedürftigkeitsgrenzen in der integrierten Grundsicherung für verschiedene Haushaltstypen bei einer Teilanrechnung von Einkommen	263
Schaubild 1	Neue Arbeitsmarktbilanz 1965 - 2000	59

EINLEITUNG: FRAGESTELLUNGEN ZU ARMUT UND ARMUTS-POLITIK IN DER BESCHÄFTIGUNGSKRISE

Die wirtschafts- und sozialpolitische Diskussion in der Bundesrepublik ist im vergangenen Jahrzehnt vor allem durch die Auseinandersetzung mit den Ursachen, Folgen und Lösungsmöglichkeiten der anhaltenden Beschäftigungskrise geprägt worden. Eine Massenarbeitslosigkeit von bisher in der Geschichte der Bundesrepublik beispiellosem Ausmaß hat nicht nur die Arbeits- und Lebensbedingungen für große Teile der Bevölkerung nachhaltig in Mitleidenschaft gezogen. Sie hat darüber hinaus auch alle Bereiche des wohlfahrtstaatlichen Systems in der Bundesrepublik vor kaum lösbare Probleme gestellt, die seither unter dem Stichwort "Krise der Sozialhaushalte" bzw. "Krise des Sozialstaats" in der Fachöffentlichkeit lebhaft diskutiert werden. Durch die dramatische Aktualisierung von Beschäftigungsrisiken haben sich in deren Gefolge auch individuelle und kollektive Einkommens- bzw. Verarmungsrisiken verschärft; die Zahl derer, die durch die Krise des Arbeitsmarktes mit materiellen Notlagen konfrontiert wurden, hat rapide zugenommen. Als Folge der Beschäftigungskrise - vor allem seit Beginn der 80er Jahre - entwickelt sich Armut daher wieder zu einem zentralen sozialpolitischen Thema in der fachlichen wie in der sozialpolitischen Debatte.

Das Wiederaufleben der armutspolitischen Diskussion ist um so bemerkenswerter, da noch bis Mitte der 70er Jahre Armut als materielles Problem in der Bundesrepublik als beseitigt galt. Das damalige Verständnis von Armut läßt sich durch die These von Strang (1970, 36) kennzeichnen, wonach "Armut auf eine exzentrische und periphere Ausnahmesituation am Rande der Gesellschaft reduziert" sei. Wenn überhaupt, war das Armutproblem bis in die zweite Hälfte der 70er Jahre hinein Gegenstand einer empirisch ausgerichteten Debatte, die sich auf die Fragen konzentrierte, ob bzw. in welchem Umfang materielle Armut in der Bundesrepublik überhaupt existiere (vgl. z. B. Kortmann 1976; Klanberg 1978) und inwieweit sich hierin eine "neue soziale Frage" für die bundesrepublikanische Gesellschaft abzeichne (Geißler 1976; vgl. auch den knappen Abriss der wissenschaftlichen Diskussion bei Hauser u. a. 1981, 21 ff). Erst seit wenigen Jahren findet das Armutsproblem - ausgelöst durch eine besorgniserregende empirische Entwicklung - zunehmende Beachtung in Wissenschaft und Politik. Vor allem die These von der "Neuen Armut" (Balsen u. a. 1984) hat dazu beigetragen, dieses Thema stärker in das Blickfeld der Öffentlichkeit zu rücken, auch wenn die gegenwärtige Bundesregierung beharrlich die Existenz von Armut bestreitet (vgl. Antwort der Bundesregierung ... 1986). Um so mehr und kontroverser wird seitdem in der fachlichen und politischen Diskussion über Armut gestritten.

Eine Auseinandersetzung mit Armut und Armutspolitik macht es erforderlich, zunächst eine Abgrenzung und Präzisierung des Armutsphänomens vorzunehmen. Statt auf die Vielzahl der in der älteren wie jüngeren, nationalen wie internationalen Armutsdebatte entwickelten Armutskonzepte und Armutsbegriffe näher einzugehen (vgl. z. B. Klein 1987, 110 ff; Chassé 1988, 21 ff) - was freilich schon deshalb lohnend wäre, da bereits die Wahl des Armutsbegriffs entscheidende Konsequenzen für Dimensionen und Größenordnung des "identifizierten" Armutsproblems hat -, soll den folgenden Ausführungen in Anlehnung an Hauser (vgl. 1983a, 215) ein pragmatischer Armutsbegriff zugrunde gelegt werden. Armut wird dabei definiert als ein Moment gesellschaftlicher Ungleichheit, bei der die Lebenslage einzelner Gesellschaftsmitglieder oder sozialer Gruppen unterhalb eines normativ zu bestimmenden, sozio-kulturellen Existenzminimums liegt. Die Festlegung eines solchen Minimums kann grundsätzlich sowohl auf der Basis eines Lebenslage- als auch eines Ressourcenkonzepts vorgenommen werden. Während der erste Ansatz auf die tatsächliche Lebenslage von Personen, Haushalten oder Gruppen abstellt, also danach fragt, ob bei diesen in einzelnen oder mehreren relevanten Dimensionen der Lebenslage bestimmte Mindestversorgungsstandards tatsächlich realisiert werden, prüft das zweite Konzept, ob die vorhandenen Ressourcen im Rahmen des gegebenen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems potentiell dazu ausreichen, ein solches Lebenslageminimum zu erreichen. In beiden Fällen ist es erforderlich, sozio-ökonomische Indikatoren zur Messung der Versorgungslage bzw. der Ressourcenausstattung zu entwickeln bzw. auszuwählen; für die jeweiligen Indikatoren müssen schließlich normative Standards für das Minimum (Armutsschwelle) festgesetzt werden. Streng genommen muß weiterhin das Bezugssubjekt (Individuum, Haushalt, Familie etc.) eingegrenzt werden, dessen Ausstattungs- bzw. Versorgungslage betrachtet werden soll; zudem ist die Länge der Periode festzulegen, für die ein Nichterreichen von Mindeststandards als Armut gelten soll. Auf der Grundlage beider Ansätze müßte grundsätzlich von einem multidimensionalen Konzept der Unterversorgung ausgegangen werden, d. h. es müßten alle bzw. alle relevanten Dimensionen der Lebenslage oder alle relevanten Ressourcen in die Analyse einbezogen werden. Auf der Basis des Lebenslagekonzepts ließe sich Armut dann als eine "Kumulation von Unterversorgungserscheinungen" in relevanten Lebensbereichen definieren (vgl. Hauser u. a. 1981, 141 ff).

Während z. B. Townsend (1979) für Großbritannien den Versuch unternommen hat, ein solches Lebenslagekonzept für empirische Untersuchungen und Messungen fruchtbar zu machen und einen "objektiven relativen Deprivationsstandard für die Entwicklung von Armut" (Leibfried 1981, 268) zu entwickeln, liegen derartige Ansätze für die Bundesrepublik bislang nicht vor. Zwar wurde hier insbesondere von Weisser (1953) bereits

in den 50er Jahren ein Lebenslageansatz konzeptionell entworfen, der spätestens in der Debatte um "soziale Indikatoren" (vgl. z. B. Zapf 1977; Glatzer/Zapf 1984) neue Bedeutung gewann. Wegen der "nicht ausreichend präzisierten Festlegung der relevanten Lebensbereiche und der zu erreichenden Mindestversorgungsstandards" sowie aufgrund fehlender statistischer Daten ist ein solches Konzept für eine Armutsmessung in der Bundesrepublik jedoch derzeit noch nicht anwendbar (Hauser u. a. 1981, 32). Aus Gründen der Pragmatik soll daher im folgenden von einem ressourcentheoretischen Ansatz ausgegangen werden, der sich zudem auf eine einzige Ressource, nämlich Einkommen, beschränkt. Insofern ist im folgenden unter Armut jeweils Einkommensarmut zu verstehen. Streng genommen müßten bei Zugrundelegung eines Ressourcenansatzes alle Ressourcenpotentiale in die Analyse von Armut einbezogen werden. So müßten insbesondere auch nichtmonetäre Einkommenskomponenten wie die Verfügbarkeit von öffentlichen Sach- bzw. Infrastrukturleistungen, der Bezug von unentgeltlichen Sozialleistungen der Arbeitgeber oder die Ergebnisse der vielfältigen Formen einer Haushaltsproduktion ("Eigenarbeit") Berücksichtigung finden. Erst die gemeinsame Würdigung von monetären und solchen nichtmonetären Einkommensbestandteilen erlaubt adäquate Rückschlüsse auf die individuelle oder gruppenspezifische Ressourcenausstattung. Allerdings weist die statistische Erfassung und Zuordnung solcher Leistungen erhebliche Lücken und Probleme auf, so daß brauchbare Verteilungsdaten derzeit nicht vorliegen (vgl. z. B. Klein u. a. 1986; Hauser u. a. 1987). In gleicher Weise wäre es dringend geboten, auch Vermögen als Ressource mit einzubeziehen (vgl. Klein 1987, 113 f), was jedoch ebenfalls auf beträchtliche konzeptionelle wie empirische Probleme stößt. Vermögen soll daher lediglich in Verbindung mit Einkommensarmut Berücksichtigung finden. Eine definitorische Eingrenzung der Untersuchung auf (monetäre) Einkommensarmut läßt sich m. E. dadurch rechtfertigen, daß das Einkommen (neben Vermögen bzw. der Verfügungsgewalt über Produktionsmittel) in marktwirtschaftlich-kapitalistischen Gesellschaften als die zentrale ökonomische Ressource gelten kann; zudem haben die (wenigen) vorliegenden empirischen Untersuchungen zum Armutproblem in der Bundesrepublik einen engen Zusammenhang zwischen Einkommensarmut und weiteren Unterversorgungslagen nachgewiesen (vgl. z. B. Hauser u. a. 1981; Berntsen/Hauser 1987; vgl. auch Kortmann 1986). Schließlich basiert auch die als letztes Netz sozialer Sicherung wie als Armutsgrenze fungierende Sozialhilfe auf einem Einkommensarmutsbegriff (wobei allerdings auch Vermögensbestände berücksichtigt werden).

Auf der Grundlage des gewählten Einkommensarmutsbegriffs sind in einem zweiten Schritt der oder die Schwellenwerte zu bestimmen, bei deren Unterschreitung Armut eintritt. Der in der Fachdiskussion wie in der öffentlichen Debatte in der Regel fast ausschließlich verwendete

Armutsstandard "Sozialhilfeniveau" (genauer: Niveau der Hilfe zum Lebensunterhalt; vgl. dazu Kapitel 2 und 3) besitzt zwar als "quasi-offizielle Armutsgrenze" eine gewisse Plausibilität, haben doch darin normative Standards der bundesrepublikanischen Gesellschaft ihren politisch-administrativen Niederschlag gefunden. Gleichwohl kann diese "Armutsgrenze" gerade wegen ihrer politisch-normativen Festsetzung nur darüber informieren, bis zu welcher Einkommenshöhe man in dieser Gesellschaft "nach herrschender Meinung" als arm gelten soll. Andere normative Konzepte führen dagegen zu anderen Konstruktionsprinzipien wie Niveaus von Armut.

Grundsätzlich lassen sich absolute und relative Definitionen von Armutsgrenzen unterscheiden. Während absolute Einkommensarmutsgrenzen darauf abstellen, welcher Einkommensbetrag als für sich stehendes, physisches oder konventionelles Existenzminimum gelten soll, sind relative Armutsgrenzen auf die Relation zur gesamtgesellschaftlichen Einkommensverteilung hin ausgerichtet; es handelt sich bei letzteren somit um gesellschaftliche Ungleichheitsmaße, die über den unteren Bereich der Einkommensverteilung im Verhältnis zur Restverteilung (Gesamtverteilung oder Einkommenslage bestimmter gesellschaftlicher Teilgruppen) Auskunft geben (vgl. Klein 1987, 155 ff; vgl. auch Hauser/Klein 1985; Leibfried u. a. 1985 a).

Da es weder eine Definition des Armutsbegriffs noch eine Festlegung der Armutsgrenze gibt, die auf allgemeinen Konsens bauen können, empfiehlt es sich, mehr als einen solchen Standard der Analyse von Armutslagen und Verarmungsprozessen zugrunde zu legen; nur dadurch lassen sich konstruktionsbedingte Einseitigkeiten der Analyse wie der Ergebnisse vermeiden. Im folgenden soll im Anschluß an Hauser u. a. (1981, 25 ff, 33 ff) von zwei unterschiedlichen Armutsgrenzen ausgegangen werden:

a) Als "absolute" (bzw. nur mittelbar relative) Armutsgrenze im Sinne eines sozio-kulturellen Existenzminimums gilt das Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen des BSHG, da das Bundessozialhilfegesetz jedem Bürger einen Rechtsanspruch auf diese Leistung einräumt. Als arm gelten daher Personen und Haushalte, die Empfänger dieser Sozialhilfeleistung sind ("bekämpfte Armut") oder die zwar sozialhilfebedürftig und leistungsberechtigt sind, aber aus unterschiedlichen Gründen darauf "verzichten", die Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen ("verdeckte Armut" oder "Dunkelziffer der Armut").

b) Als "relative Armut" wird die Zahl der Personen und Haushalte bezeichnet, deren verfügbares Haushaltseinkommen pro Kopf unterhalb einer Einkommensgrenze liegt, die prozentual zum durchschnittlich verfügbaren Pro-Kopf-Einkommen aller privaten Haushalte der Bundesrepublik bestimmt wird. Da in der Sozialhilfe eine Bedarfsdifferenzierung nach Alter und Stellung im Haushalt unterstellt ist, wird in der Regel auch bei der

Ermittlung des relativen Standards eine Gewichtung mit der gleichen Präferenzskala vorgenommen, d. h. das (individuell wie durchschnittlich) verfügbare Haushaltseinkommen pro Kopf wird mit den gleichen Personengewichten wie im BSHG ermittelt (vgl. Kapitel 2). Als Armutsgrenzen werden dabei in der Regel unterschiedliche Prozentsätze (40 %, 50 %, 60 %) festgesetzt.

Beiden Armutsbegriffen bzw. -grenzen liegt somit eine haushaltsbezogene Sichtweise zugrunde. In ihrer heutigen Form weist die Sozialhilfe in der Bundesrepublik eine gebrauchswertbezogene Bedarfsorientierung auf, da sie auf einer Zusammenstellung von Gütern des "notwendigen Lebensunterhalts" basiert (sog. Warenkorbmethode); die konkrete Festsetzung des notwendigen bzw. angemessenen Bedarfs ist allerdings jeweils Ergebnis einer politisch-normativen Entscheidung, die in der Fachöffentlichkeit zumeist höchst kontrovers diskutiert wird (vgl. Kapitel 3). Das realisierte Sozialhilfeniveau ist daher sowohl Ausdruck einer spezifischen Bedarfskonzeption ("notwendiger Lebensunterhalt") als auch politisch-administrativer Strategien der Bedarfsdeckung. Will man einen Armutstandard, der frei von solchen fallweisen Setzungen ist und der zudem die relative Diskussion von Armut explizit ausweist, empfiehlt es sich, zumindest ergänzend einen relativen Standard heranzuziehen. Erst die kombinierte Verwendung der beiden genannten Armutsmäße macht es möglich, sowohl die gebrauchswertorientierte, existenzielle Bedarfsdimension von Armut zu berücksichtigen, als auch Armut als ein zentrales Moment gesellschaftlicher Ungleichheit zu würdigen.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung steht freilich weniger das Armutproblem als solches und damit die Frage, wie sich bestimmte (historische oder aktuelle) Verteilungen von Einkommen und Lebenslagen aus dem Zusammenspiel bzw. der Wechselwirkung von Marktökonomie und staatlichen Interventionen erklären lassen. Vielmehr gilt das Hauptinteresse den Strukturen und Strategien der Armutspolitik in der Bundesrepublik; dabei geht es zum einen um die Frage, in welcher spezifischen Form und mit welchem Erfolg bestehende oder drohende, manifeste oder latente Verarmungsprozesse insbesondere durch die existierenden sozialstaatlichen Leistungssysteme verhindert oder beseitigt werden; zum anderen stellt sich die Frage, welche "Konjunkturen" staatliche Armutspolitik durchläuft und in welchem Verhältnis diese zur Entwicklung der privaten Ökonomie steht. Dieser allgemeinen Fragestellung soll am Beispiel der armutpolitischen Entwicklung seit Mitte der 70er Jahre nachgegangen werden. Den konkreten Ausgangspunkt bildet dabei die Frage, inwieweit in der nunmehr seit mehr als einem Jahrzehnt anhaltenden Krise des Beschäftigungssystems sich die praktizierte Armutspolitik als geeignet erwiesen hat, die sich verschärfenden Armutsriskiken wirkungsvoll zu bekämpfen.

Bis vor wenigen Jahren galt die heutige Struktur des Sozialstaats in der

Bundesrepublik (wie auch in den übrigen Staaten Westeuropas) nach herrschender Meinung als die angemessene Antwort auf langfristige Strukturwandlungen und Entwicklungsprobleme moderner kapitalistisch-marktwirtschaftlicher Gesellschaften und als solche weder antastbar noch gar revidierbar (vgl. z. B. Alber 1982). Das System sozialer Sicherheit schien ein zentrales Moment der Legitimations- und Integrationskraft der bundesrepublikanischen Gesellschaft darzustellen. So hat die Transfer-Enquête-Kommission noch 1981 hervorgehoben, daß vor allem das Vorhandensein eines sozialen Netzes - das freilich damals schon erheblich weitermaschig war als zu Beginn der 70er Jahre - dazu beigetragen hat, "daß die zunehmenden beschäftigungspolitischen Schwierigkeiten in der Bundesrepublik Deutschland bislang ohne soziale Erschütterungen bewältigt werden konnten" (1981, 20). Seither hat sich jedoch innerhalb weniger Jahre die sozialpolitische Situation dramatisch verändert. Auf dem Hintergrund einer anhaltenden Wirtschafts- und Beschäftigungskrise wurden nicht nur tiefgreifende Einschnitte in das sozialpolitische Leistungssystem vorgenommen; zugleich gewann die Konzeption einer neoliberal ausgerichteten Sozialpolitik in Wissenschaft und Politik eine hegemoniale Position. Angesichts dieser Entwicklung läßt sich vermuten, daß Armuts politik ihren Beitrag zur Armutsbekämpfung in den letzten Jahren eher reduziert hat. Insofern läßt sich die Ausgangsfrage auch umgekehrt formulieren: welche Gründe sind dafür maßgeblich, daß die bundesrepublikanische Armuts politik in der aktuellen Beschäftigungskrise dazu tendiert, ihre sozialstaatliche Sicherungs- und Schutzfunktion einzuschränken - in einer Phase, in der die Einlösung von "Sozialstaatlichkeit" gerade in der Armuts politik in besonderem Maße gefordert wäre? Auf der Grundlage einer kritischen Analyse der gegenwärtigen Armuts politik soll darüber hinaus der Frage nachgegangen werden, mit welchen Möglichkeiten und Grenzen eine Armuts politik in der Beschäftigungskrise konfrontiert ist und welche Alternativen sich gegenüber der derzeitigen bzw. im vergangenen Jahrzehnt realisierten Politik bieten. Welche strategischen Ansatzpunkte und Maßnahmen könnten geeignet sein, den armuts politischen Schutz in der Beschäftigungskrise zu erweitern und zu verstärken, lautet daher die zweite zentrale Fragestellung, die im folgenden untersucht werden soll.

Bei der vorliegenden Untersuchung handelt es sich somit um einen Beitrag zu einer empirisch orientierten, politisch-ökonomischen Theorie der Sozialpolitik bzw. Armuts politik. Wenn in diesem Zusammenhang von Armuts politik die Rede ist, ist damit nicht nur die heutige institutionelle Begrenzung einer Politik der Armuts bekämpfung auf das Leistungssystem der Sozialhilfe gemeint, dessen gesetzlicher Auftrag ja vorrangig darauf ausgerichtet ist, Armut zu verhindern und allen Bürgern der Bundesrepublik ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Der Begriff Armuts politik wird im folgenden weiter gefaßt als Summe aller sozialstaatlichen

Maßnahmen - insbesondere sozialpolitischer Transfers -, die über ihre jeweiligen besonderen Ziele hinaus dazu beitragen, Armut zu beseitigen. Die vorliegende Untersuchung kann allerdings nicht das gesamte sozialstaatliche Maßnahme- und Leistungssystem in ihre Analyse einbeziehen; sie muß sich vielmehr darauf beschränken, am Beispiel der in der Beschäftigungskrise wohl relevantesten und brisantesten Zweige des Sozialleistungssystems - der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe -, die Frage nach den Handlungsmöglichkeiten von Armuts politik in der Krise des Arbeitsmarkts zu untersuchen. Im einzelnen umfaßt die Untersuchung die folgenden thematischen Schwerpunkte:

Kapitel 2 enthält den Versuch, einen theoretischen Interpretationsrahmen zu entwickeln, um die Entstehungsbedingungen gesellschaftlicher Verarmungsrisiken und -prozesse einerseits und die Funktionsweise staatlicher Interventionen zum Armutsproblem andererseits erklären zu können. Dabei werden sozio-ökonomische Verarmungsrisiken in marktwirtschaftlich-kapitalistischen Gesellschaften als Resultat einer systembedingten, sozio-ökonomischen Grundgefährdung von Lohnabhängigen interpretiert. Auch in den Strukturen staatlicher Armuts politik lassen sich Funktionsanforderungen des marktwirtschaftlich-kapitalistischen Systems identifizieren, die Strategien wie Effizienz von Armuts politik bestimmen und zugleich begrenzen. Zentraler Stellenwert kommt hierbei der historischen Herausbildung einer "Spaltung des Sozialstaates" zu.

Möglichkeiten und Grenzen einer Armuts politik in der ökonomischen Krise werden schließlich auf dem Hintergrund des Spannungsverhältnisses zwischen Sozialstaat und privater Ökonomie analysiert. Dabei überlagern und verstärken sich die "verteilungsstrategische Pufferfunktion" von Armuts politik einerseits und das sozialstaatliche Handlungsdilemma des "Steuerstaates" andererseits zu systematischen bzw. systembedingten Begrenzungen einer Armuts politik in der ökonomischen Krise. Da diese Restriktionen jedoch erhebliche Unschärfebereiche aufweisen, stellt sich gleichwohl die Frage nach möglichen, "alternativen" Strategien einer Armuts politik, die an sozialstaatlichen Handlungsmaximen auch in ökonomischen Krisenphasen festzuhalten sucht. Der im zweiten Kapitel entwickelte theoretische Rahmen dient im dritten Kapitel als Grundlage zur Erklärung bzw. Begründung der praktizierten Armuts politik in der gegenwärtigen Beschäftigungskrise. Den Ausgangspunkt bildet eine Analyse der besonderen Struktur der aktuellen "Krise des Arbeitsmarktes" und ihrer armuts politischen Konsequenzen. Einen zweiten Schwerpunkt bildet eine Analyse der praktizierten Armuts politik im vergangenen Jahrzehnt - konkretisiert am Beispiel der Politik mit der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfepolitik. Die Ergebnisse dieser Untersuchung bilden zugleich den Ausgangspunkt für die Frage nach den möglichen Alternativen der Armuts politik in der gegenwärtigen Krise. Die Beschäftigung mit dieser Frage bildet den Inhalt der Kapitel 4 und 5.

Das vierte Kapitel beinhaltet eine Auseinandersetzung mit beschäftigungspolitischen Strategien im Rahmen der Armutspolitik. Die Problemstellungen, Möglichkeiten und Grenzen einer solchen strategischen Orientierung werden beispielhaft anhand der Konzeption eines "zweiten Arbeitsmarktes" behandelt; zentraler Focus dieser Analyse ist die Frage, ob und inwieweit ein "zweiter Arbeitsmarkt" unter den gegenwärtigen Bedingungen geeignet sein könnte, arbeitsmarktbedingte Verarmungsrisiken abzubauen. Im Mittelpunkt des fünften Kapitels steht schließlich die Auseinandersetzung mit alternativen Möglichkeiten einer "Einkommenssicherung in der Krise" im Rahmen sozialpolitischer Transfers. Hierbei geht es einmal um eine kritische Analyse des derzeit vieldiskutierten Konzepts eines "garantierten Grundeinkommens"; zum anderen wird das Konzept einer bedarfsorientierten Grundsicherung dargestellt und gewürdigt. Beide Ansätze werden insbesondere daraufhin untersucht, inwieweit sie geeignet sein könnten, einen Beitrag zum Abbau bzw. zur Überwindung arbeitsmarktbedingter Verarmungsrisiken zu leisten und mit welchen Chancen oder Risiken ihre Realisierung unter den Bedingungen der gegenwärtigen Beschäftigungskrise verbunden wäre. Den Abschluß des vorliegenden Bandes bilden Überlegungen zum Verhältnis von Beschäftigungs- und Einkommensstrategien im Rahmen von Armutspolitik.

Die vorliegende Arbeit stellt die überarbeitete und leicht gekürzte Fassung meiner Dissertation dar, die Anfang 1988 vom Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Bremen angenommen wurde. Als Gutachter waren Prof. Dr. Rudolf Hickel und Prof. Dr. Gerhard Leithäuser am Promotionsverfahren beteiligt.

VERARMUNGSRISIKEN UND ARMUTSPOLITIK

Das Auftreten sozialer Risiken in modernen marktwirtschaftlich-kapitalistischen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften ist das Ergebnis eines komplexen Ineinandergreifens von ökonomischen und sozialen Bedingungsfaktoren einerseits, von sozialstaatlichen Interventionsstrategien andererseits. Dabei erweist sich freilich - so die im folgenden für die Bundesrepublik zu begründende These - die sozio-ökonomische Grundstruktur dieser Gesellschaften nicht nur als entscheidendes Moment für die Entstehung von sozialen Risiken, sondern auch für die Formen und Möglichkeiten wohlfahrtsstaatlicher Strategien zu ihrer Beseitigung bzw. Bewältigung. Um diese These zu erläutern, werden zunächst die aus den Strukturprinzipien der privaten Ökonomie resultierenden, systembedingten Verarmungsrisiken skizziert. In weiteren Abschnitten sollen dann Grundstrukturen und Strategien der Armutspolitik dargestellt und in ihrem Wechselverhältnis zur Funktionslogik der privaten Ökonomie analysiert werden.

1. Systembedingte Grundgefährdung und Verarmungsrisiken

1.1 *Verarmungsrisiken im staatlich regulierten Kapitalismus*

Mit der Durchsetzung des marktwirtschaftlich-kapitalistischen Systems als dominantem Produktionsverhältnis wurde die materielle Existenzsicherung in der bürgerlichen Gesellschaft zu einer privaten Angelegenheit (vgl. Leibfried/Tennstedt 1985 c, 64 ff). Der individuelle Lebensunterhalt kann - spätestens seit der Auflösung haus- bzw. subsistenzwirtschaftlicher Produktions- und Lebensformen (vgl. Lutz 1984) - grundsätzlich aus drei Quellen bestritten werden: aus Erwerbsarbeit, aus der Verwertung von Privateigentum (bzw. der Verwertung oder dem Verzehr von privatem Vermögen) oder aus Leistungen des Unterhaltsverbandes der Familie, wobei letzterer ebenfalls wieder auf Erwerbsarbeit und/oder Privateigentum verwiesen ist. Die Lebenslage der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung basiert auf abhängiger Erwerbsarbeit, ihr sozio-ökonomischer Status entspricht dem des "freien Lohnarbeiters", der - frei von feudalen Bindungen und frei von existenzsicherndem Besitz - den Zwängen und Risiken des Arbeitsmarktes ausgeliefert ist. Die Bestreitung des Lebensunterhalts und die Sicherung eines auskömmlichen Reproduktionsniveaus ist für die Lohnabhängigen grundsätzlich nur möglich auf der Grundlage des Verkaufs ihrer Arbeitskraft auf einem Arbeitsmarkt, der selbst wiederum den Funktionsgesetzen der Marktökonomie unterworfen ist.

Grundlage einer marktwirtschaftlich-kapitalistischen Ökonomie ist eine auf private Gewinnerzielung hin ausgerichtete Struktur und Funktionsweise des Produktionssystems. Folgt man dem Paradigma von "Lohnarbeit und Kapital" der Marxschen "Kritik der politischen Ökonomie" (vgl. Marx 1970), so erzwingt die Logik des kapitalistischen Akkumulationsprozesses durch den Mechanismus der Konkurrenz die Durchsetzung von Produktions- und Marktstrategien bei den einzelnen Unternehmen, die auf eine maximale Verwertung des eingesetzten Kapitals abzielen. Das Interesse der Kapitalseite gilt daher einer möglichst weitgehenden extensiven wie intensiven Nutzung des Arbeitsvermögens der beschäftigten Lohnabhängigen bei zugleich möglichst geringen Lohnkosten. Die Interessenlage des Beschäftigten ist somit dem Interesse der Lohnabhängigen an einer langfristig gesicherten Reproduktionsfähigkeit wie an einer angemessenen Beteiligung am Wert der geleisteten Arbeit diametral entgegengesetzt. Dieser sozio-ökonomische Grundkonflikt ist Ursache einer "systembedingten Grundgefährdung" der Arbeits- und Lebensverhältnisse der Lohnabhängigen: Die "tendenzielle Nichtberücksichtigung der individuellen Reproduktionserfordernisse und -interessen prägt nicht nur die unmittelbaren Arbeitsverhältnisse und -bedingungen und die durch sie hervorgerufenen Risiken, sondern darüber hinaus - vornehmlich vermittelt über das Einkommen - auch die außerberuflichen Lebensverhältnisse der Beschäftigten und die Lebensmöglichkeiten der von ihnen abhängigen Familienmitglieder" (Bäcker u. a. 1980, 21).

Die Möglichkeit eines Auseinanderklaffens von individuellen Reproduktionsbedürfnissen und Lohneinkommen ist grundsätzlich darin angelegt, daß der Lohn nach "Leistungs-" bzw. Marktgesichtspunkten bemessen wird, also gerade nicht an einer Logik des Bedarfs ausgerichtet ist. Eine solche Diskrepanz kann einmal auftreten, wenn beim einzelnen Lohnabhängigen besondere individuelle bzw. gruppenspezifische Bedarfslagen vorliegen - insbesondere dann, wenn eine größere Zahl von Personen im Haushalts- oder Familienverband von diesem Einkommen alimentiert werden muß. Sie tritt ebenso dann ein, wenn die Bedingungen des Arbeitsmarkts eine "normale" bzw. "auskömmliche" Reproduktion gefährden.

Die Lebenslage der Lohnabhängigen ist generell abhängig von Niveau und Struktur der Reproduktionsmittel, die sie im Austausch für ihre verkaufte Arbeitskraft erhalten. Eine Armutsgefährdung kann sowohl bei einem reibungslosen Verkauf der Arbeitskraft als auch bei Störungen dieses Verkaufsprozesses auftreten: Der erste Fall tritt insbesondere dann ein, wenn aufgrund eines überschüssigen Arbeitskräfteangebots (bzw. einer fehlenden Nachfrage nach Arbeitskräften) das Lohn- bzw. Reproduktionsniveau der Lohnabhängigen eine sinkende Tendenz aufweist und/oder wenn durch eine zunehmende Ausdifferenzierung der Lohneinkommen nach unten wachsende Teile der Erwerbstätigen lediglich über (relativ) geringere Erwerbseinkommen verfügen. Soweit für einzelne oder Gruppen

von Lohnabhängigen der Austausch auf dem Arbeitsmarkt zeitweilig oder dauerhaft unterbrochen ist und eine Alimentierung durch den familiären Unterhaltsverband nicht möglich ist, droht bei Fehlen sonstiger Reproduktionsmöglichkeiten Armut und Verelendung.

Aufgrund der Funktionsbedingungen des Arbeitsmarktes in der kapitalistischen Ökonomie können also Verarmungsrisiken zum einen bei gelungenem Verkauf der Ware Arbeitskraft auftreten - sei es aufgrund eines generell zu niedrigen bzw. sinkenden Lohnniveaus für alle beschäftigten Lohnabhängigen, sei es aufgrund einer hierarchischen Lohnstruktur für die Teilgruppen der Beschäftigten am unteren Ende der Lohnskala. Zum anderen bedeutet ein Herausfallen aus dem Arbeitsmarkt in der Regel den Verlust der Existenzgrundlage und erfordert - über den familiären Unterhaltsverband hinaus - die Existenz anderer, marktergänzender und marktersetzender, externer Reproduktionsmöglichkeiten, wie sie in den heutigen sozialstaatlichen Sicherungssystemen geschaffen wurden. Bevor die Wirkungsweise solcher wohlfahrtstaatlichen Sicherungsleistungen näher untersucht wird, soll zunächst der Frage nachgegangen werden, inwieweit die skizzierten potentiellen, arbeitsmarktbedingten Verarmungsrisiken tatsächlich armutserzeugend wirksam werden.

Der kapitalistische Wachstums- und Akkumulationsprozeß ist durch zyklische Schwankungen geprägt, die zurückzuführen sind auf periodische Phasen der Überakkumulation von Kapital und die als Verwertungs- oder als Realisierungskrisen ihren Ausdruck finden. Demgegenüber entwickeln sich Arbeitslosigkeit und Lohnniveau als abhängige Variablen des Wachstumsprozesses: dabei gilt der (relative oder absolute) Abbau der Löhne als eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung dafür, daß die immer wieder neu auftretende Krise des Akkumulationsprozesses überwunden werden kann (vgl. Bergmann u. a. 1975, 37 ff).

In der Marx'schen Analyse der Reproduktionskosten der Ware Arbeitskraft umfaßt der Lohn zwei Momente: zum einen beinhaltet er ein rein physisches Existenzminimum, das eine absolute Lohnuntergrenze bildet, die nicht überschritten werden kann; zum anderen enthält der Lohn ein sozio-kulturelles Element, das von der konkreten historischen und gesellschaftlichen Entwicklung abhängig ist. Im Gegensatz zum physischen Minimum bildet dieses sozio-kulturelle Element eine elastische Größe: "Dies historische und gesellschaftliche Element, das in den Wert der Arbeit eingeht, kann gestärkt oder geschwächt, ja ganz ausgelöscht werden, so daß nichts übrig bleibt als die physische Grenze" (Marx 1970, 211). Auf welchem Niveau sich die Löhne tatsächlich entwickeln, hängt vom sozio-ökonomischen Kräfteverhältnis zwischen Lohnarbeit und Kapital ab; dieses wiederum ist entscheidend bestimmt durch die Existenz bzw. Entwicklung der industriellen Reservearmee.

In der Marx'schen Analyse der kapitalistischen Ökonomie beschreibt vor allem das sogenannte "Gesetz der industriellen Reservearmee" (Marx 1970,

640 ff) den Zusammenhang (bzw. die Abhängigkeit) zwischen Reproduktionsniveau der Lohnabhängigen, Funktionsweise des Arbeitsmarktes und Entwicklungsgesetzen des kapitalistischen Gesamtsystems: Der Akkumulationsprozeß des Kapitals erzeugt immer wieder eine tendenzielle, relative Übervölkerung; diese Reservearmee aus unbeschäftigten Lohnabhängigen übt durch ihren Angebotswettbewerb auf dem Arbeitsmarkt einen dauernden Druck auf das Lohnniveau aus. "Die industrielle Reservearmee drückt während der Perioden der Stagnation und mittleren Prosperität auf die aktive Arbeiterarmee und hält ihre Ansprüche während der Periode der Überproduktion und des Paroxysmus im Zaum. Die relative Übervölkerung ist also der Hintergrund, worauf das Gesetz der Nachfrage und Zufuhr von Arbeit sich bewegt. Sie zwingt den Spielraum dieses Gesetzes in die der Exploitationsgier und Herrschsucht des Kapitals absolut zusagenden Schranken ein" (1970, 668; vgl. auch Sweezy 1976, 108 ff). Die industrielle Reservearmee ist somit der Mechanismus, der das Reproduktionsniveau der Lohnabhängigen längerfristig auf einem, mit den Funktionsanforderungen der kapitalistischen Ökonomie vereinbarten, Niveau festschreibt. Dies schließt nicht aus, daß das Lohnniveau in Zeiten einer starken Akkumulation und des zeitweiligen Verschwindens der Reservearmee über dieses relative Niveau hinaus ansteigen kann. Umgekehrt verschärft die Reservearmee in den Phasen ihres Anschwellens die Konkurrenz unter den Arbeitskraftanbietern, sie untergräbt und begrenzt damit zugleich die Handlungsmöglichkeiten der Gewerkschaften, deren Ziel darin besteht, diese Konkurrenz unter den Lohnabhängigen aufzuheben und das Lohnniveau bzw. die gesamten Reproduktionsbedingungen in der Krise zu stabilisieren und in der Prosperität auszubauen.

In der historischen Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft haben sich allerdings gravierende Veränderungen im Prozeß der kapitalistischen Akkumulation vollzogen, die auch das "Gesetz der Reservearmee" entscheidend tangiert haben: Zum einen hat "die dem kapitalistischen Akkumulationsprozeß inhärente Konzentrations- und Zentralisationsbewegung eine Monopolisierung und Vermachtung der Märkte hervorgerufen, die die 'Selbsteilungskräfte' des Marktes untergraben und damit strukturelle Barrieren für die Überwindung der Krise aufgebaut (hat, W. H.). Parallel zur großen Depression vollzog sich der Durchbruch des theoretischen und angewandten Keynesianismus, der seither als Ersatz für den Verlust des Selbstregulierungsmechanismus den staatsinterventionistischen Eingriff empfiehlt" (Bergmann u. a. 1975, 50).

Der Übergang zu einer konjunkturellen Dauerregulierung des kapitalistischen Wirtschaftsablaufs durch den Interventionsstaat bedeutete die Transformation des "klassischen", marktgesteuerten in einen "staatlich regulierten Kapitalismus" (vgl. 1975, 52). Diese staatliche Dauerintervention hat nicht nur dazu beigetragen, in der bundesrepublikanischen Nachkriegsentwicklung ein relativ hohes Beschäftigungsniveau zu realisieren

und damit die nationale Reservearmee für eine längere Phase weitgehend auszutrocknen. Sie hatte zugleich gravierende verteilungs- und armutspolitische Konsequenzen, "denn der Interessengegensatz von Lohnarbeit und Kapital wird unter den veränderten Bedingungen ständigen ökonomischen Wachstums als Verteilungskampf ausgetragen. Je erfolgreicher im staatlich regulierten Kapitalismus die Beschäftigungspolitik ist, um so weniger kann der Lohn auf das bloße (physische, W. H.) Existenzminimum herabgedrückt werden" (1975, 57).

Die aus der kapitalistischen Funktionslogik resultierenden Verarmungsrisiken wurden somit, insbesondere seit Ende des Zweiten Weltkriegs, durch die erfolgreiche beschäftigungspolitische Intervention modifiziert; aus absoluten Produktions- und Einkommensschwankungen wurden Schwankungen um einen - in der Regel positiven - Wachstumspfad der Produktion mit steigenden Masseneinkommen bei anhaltenden Verteilungskämpfen zwischen Besitz- und Unselbständigeneinkommen (bzw. deren Beziehern) als Ausdruck eines ungelösten sozio-ökonomischen Grundkonflikts. Das Armutsrisiko als Gefahr massenhafter absoluter Verarmung der Lohnabhängigen als Klasse verlor an Bedeutung. Bestehen blieb allerdings das Risiko für Teilgruppen von Lohnabhängigen, aufgrund unzureichender oder fehlender Erwerbseinkommen in Armut leben zu müssen; nach wie vor sind insbesondere die aus einer Ungleichverteilung innerhalb der Lohneinkommen resultierenden ebenso wie die durch den Verlust der Erwerbsarbeit als Existenzgrundlage ausgelösten Risiken virulent.

Das zumindest zeitweilige Verschwinden des kollektiven Verarmungsrisikos für die Gesamtheit der Lohnabhängigen als Klasse ist allerdings daran gebunden, daß es den staatlichen Interventionen tatsächlich gelingt, die Reservearmee abzubauen bzw. aufzulösen. Eine schwindende beschäftigungspolitische Effizienz des keynesianischen Krisenmanagements oder gar die Preisgabe des Vollbeschäftigungsziels überhaupt muß dagegen eine Reaktivierung dieser zentralen Grundgefährdung zur Folge haben.

1.2 Arbeitsmarkt und Armut in der neueren armutstheoretischen Diskussion

In der Bundesrepublik hat nach einer längeren Phase der armutstheoretischen und -politischen Stagnation, vor allem seit Erscheinen der Studie von Geißler zur "Neuen Sozialen Frage" (Geißler 1976), eine neuere armutstheoretische Debatte um die Ursachen von Armut eingesetzt. Geißlers provozierende These, der klassische Konflikt zwischen Kapital und Arbeit und sein Gegenstand, die "alte soziale Frage" der Lebenslage der Lohnabhängigen, habe im Zuge der zunehmenden Organisierung und Vermachtung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern an armutspolitischer Bedeutung verloren - stattdessen stelle die materielle Benachteiligung von Nichtproduzenten und Nichtorganisierten die neue, zentrale Herausfor-