

ArmutBerichterstattung, Staat und Wohlfahrtsverbände in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland in den 1980er Jahren

Abstract: Poverty Reports, the State and Voluntary Associations in France and in the Federal Republic of Germany in the 1980ies. The relation between the voluntary sector and the state in France and Germany in the second half of the twentieth century is generally analysed in a similar way: it is described as a growing dependence of the voluntary associations on the state, and sometimes even as their instrumentalization by the state. This article argues that for the associations, the period of welfare state expansion did not only mean a growing dependence on the state; it also gave them opportunities to broaden their range of activities and to redefine their role with regard to the state. The argument is supported by analysing the participation of the associations in the production of the first poverty reports in the 1980s in both countries.

Key Words: poverty, poverty report, welfare state, mixed economy of welfare, voluntary sector/charity sector

„Une prison dorée pour la charité et la diaconie“¹ – ein goldener Käfig für Caritas und Diakonie. Mit diesen Worten resümiert die Historikerin Axelle Brodiez-Dolino, wie die bisherige Forschung das Verhältnis der Wohlfahrtsverbände zum Staat für die Zeit nach 1945 beschrieben hat. Eine immer größere Abhängigkeit der Verbände vom Staat, die gar bis zu deren Instrumentalisierung reiche, sei für diese Zeit zunächst für die Bundesrepublik und anschließend auch für Frankreich diagnostiziert worden.² Eine solche Deutung zielt insbesondere auf die „Blütezeit des Sozialstaats“³, die drei auf das Ende des Zweiten Weltkriegs folgenden Jahrzehnte,

Sarah Haßdenteufel, Historisches Seminar, Goethe-Universität Frankfurt, Norbert Wollheim-Platz 1, D-60629 Frankfurt am Main; sarah.hassdenteufel@gmail.com

die für beide Länder einen beispiellosen Ausbau der sozialstaatlichen Sicherungssysteme bedeuteten.⁴ Der Staat drang in Bereiche vor, in denen zuvor ausschließlich Träger der privaten Wohlfahrt tätig gewesen waren, wie beispielsweise die genannten Verbände. In beiden Ländern entstanden aus dieser Konstellation auch Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Verbänden, für die das prominenteste Beispiel das deutsche Subsidiaritätsprinzip darstellte, das den Verbänden eine privilegierte Stellung im System sozialer Dienste einräumte.⁵ Für die Verbände brachte dies offensichtlich neue finanzielle Möglichkeiten mit sich, aber auch eine größere Abhängigkeit vom Staat – worauf sich die Diagnose des ‚goldenen Käfigs‘ bezieht.

Die sozialstaatliche Expansion endete jedoch in beiden Ländern Mitte der 1970er Jahre und mündete in eine Periode, die von der Forschung als Konsolidierungs- und Umbauphase des Sozialstaats beschrieben wurde.⁶ Wie lässt sich das Verhältnis zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden nach dem Ende des spektakulären sozialstaatlichen Ausbaus beschreiben? Befanden sich die Verbände immer noch im ‚goldenen Käfig‘ sozialstaatlicher Abhängigkeit? Dieser Beitrag stellt diese Diagnose in Frage. Er vertritt die These, dass die Verbände sich gerade in dieser Zeit des sozialstaatlichen Umbaus neue Handlungsspielräume eroberten und damit eine neue Rolle gegenüber dem Staat einnahmen. Insofern lässt sich die Zeit nach 1945 auch nicht als Zeit einer kontinuierlich hohen staatlichen Abhängigkeit und Instrumentalisierung der Verbände beschreiben. Im Folgenden soll dies am Beispiel der Armutsberichterstattung aufgezeigt werden. Im Fokus des Beitrags steht die Entwicklung der ersten nationalen Armutsberichte in Frankreich und der Bundesrepublik in den 1980er Jahren. Durch die Analyse der Beteiligung von Staat und Verbänden an der Erstellung dieser Berichte soll die hier behauptete Erweiterung der Spielräume der Verbände gegenüber dem Staat aufgezeigt werden.

Eine historische Aufarbeitung der Anfänge der Armutsberichterstattung steht bisher für beide Länder aus. Über die Geschichte der Wohlfahrtsverbände liegen dagegen zahlreiche Studien vor⁷; ebenso geben Publikationen über die Entwicklung der staatlichen Armutspolitik in beiden Ländern in den 1980er Jahren Auskunft.⁸ Wenige Arbeiten haben aber bisher versucht, diese beiden Felder gemeinsam zu untersuchen und auch nach der Interaktion zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden zu fragen.⁹ Dieser Beitrag versucht eine Verbindung beider Bereiche und wählt dafür die deutsch-französisch vergleichende Perspektive.

Die gemeinsame Betrachtung beider Länder bietet sich für dieses Thema an, da beide mit ähnlichen Entwicklungen der Armutsstatistik konfrontiert waren und die Thematisierung dieser Entwicklung in beiden Ländern ähnlich verlief. Sowohl in Frankreich als auch in der Bundesrepublik war in den 1980er Jahren eine steigende Anzahl von Haushalten zur Existenzsicherung auf sozialstaatliche Transferleistungen angewiesen. Das Armutsrisiko verschob sich in beiden Ländern weg von tradi-

tionellen Risikogruppen wie alten Menschen und Frauen hin zu neuen von Armut bedrohten Gruppen wie Kindern und Alleinerziehenden. Ferner avancierte Arbeitslosigkeit in beiden Ländern zu einer Hauptursache für Armut.¹⁰ Unter dem Schlagwort der ‚Neuen Armut‘ wurden in beiden Ländern diese neuen Entwicklungen der Armutsstatistik in der ersten Hälfte der 1980er thematisiert. Nachdem sie in den vorausgehenden Jahrzehnten vor allem von Sozialarbeitern, Wohlfahrtsverbänden und zum Teil auch Sozialwissenschaftlern diskutiert worden war, schalteten sich in den 1980er Jahren auch kommunale Verbände, kirchliche Institutionen, Medien und politische Parteien in die Diskussion ein.¹¹ Im Zuge dieses Wandels der Armutsdebatte vom Expertendiskurs hin zu einer breiten öffentlichen Debatte wurden auch die ersten Armutsberichte verfasst, deren Entstehung hier verfolgt werden soll.¹²

Die ähnlichen Entwicklungen beider Länder im Untersuchungszeitraum stellen eine gute Grundlage für einen Vergleich dar. Bei allen Ähnlichkeiten darf jedoch nicht übersehen werden, dass die hier untersuchten Akteure in beiden Ländern über sehr unterschiedliche Handlungsspielräume verfügen und insbesondere in ihrer Stellung zum Staat, dessen Entwicklung hier im Fokus stehen wird, von vornherein grundlegende Unterschiede aufweisen. So mag beispielsweise der *Secours catholique* die französische Entsprechung des *Deutschen Caritasverbandes* sein, doch unterscheiden sich beide im Hinblick auf Größe, Anzahl der Mitarbeiter, Aufgaben und die zur Verfügung stehenden Mittel fundamental. Denn in der Bundesrepublik profitieren die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege vom Subsidiaritätsprinzip und damit von einer privilegierten Stellung im System sozialer Dienste, die sich durch ihren Vorrang vor öffentlichen Trägern und im Anspruch auf staatliche Finanzierung ausdrückt. Anders in Frankreich, wo die Verbände ebenfalls eine wichtige Rolle spielen, aber immer nur ergänzend zum Staat handeln, der mit seinen Einrichtungen politischen und administrativen Vorrang hat.¹³ Folglich verfügen die deutschen Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege einerseits über mehr finanzielle Mittel und eine deutlich größere Anzahl an Mitarbeitern,¹⁴ stehen aber andererseits durch den großen Anteil staatlicher Finanzierung von vornherein in einem größeren Abhängigkeitsverhältnis zum Staat, was bei der folgenden Analyse berücksichtigt werden muss. Auch bleiben die grundsätzlichen Probleme des historischen Vergleichs bestehen.¹⁵ Trotzdem soll an diesem heuristischen Verfahren festgehalten werden, da es über die Offenlegung der Unterschiede zwischen beiden Ländern hinaus ermöglicht, Erklärungsansätze für die historischen Entwicklungen zu formulieren.¹⁶

Als Quellengrundlage dienen diesem Beitrag vor allem publizierte Dokumente: zunächst die Armutsberichte selbst, darüber hinaus weitere Publikationen der Wohlfahrtsverbände sowie Presseerzeugnisse und vereinzelt auch parlamentarische Debatten. Archivmaterial ist für diesen Zeitraum noch weitgehend gesperrt; ledig-

lich der französische Verband *Aide à toute détresse (ATD) Quart Monde* hat den Zugang zu seinem Archiv ermöglicht, sodass im französischen Fall auch die Reflexion des Verbandes über seine Beteiligung an den französischen Armutsberichten mit einbezogen werden kann.

Drei Fragen stehen bei der folgenden Analyse im Zentrum: Zunächst soll gefragt werden, welche Rolle der Staat und die Verbände bei der Verfassung der Berichte gespielt haben. Wer ergriff die Initiative für die Armutsberichte und wer wirkte dann an ihrer Ausarbeitung mit? An zweiter Stelle steht die Frage nach der Ausgestaltung der Berichte und dem Einfließen der Ideen der Verbände: Inwiefern lenkten die Verbände mit den Berichten die Aufmerksamkeit auf bestimmte Problemlagen oder machten Vorschläge für deren Bearbeitung? Drittens stellt der Beitrag die Frage nach dem Einfluss der Verbände auf die staatliche Armutspolitik. Inwiefern beeinflussten die in den Berichten vorgebrachten Themen und Vorschläge zur Bekämpfung der Armut konkret die armutspolitischen Entscheidungen? Mit Hilfe dieser drei Fragen soll abschließend die übergreifende Frage nach der Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Verbänden im Hinblick auf das Thema Armutsberichterstattung beantwortet werden. Der Beitrag nimmt eine politikgeschichtliche Perspektive ein und stellt sich in die Tradition der Neuen Politikgeschichte. Denn mit der Frage nach Mitteln und Kommunikationsstrukturen, unter denen soziale und wirtschaftliche Anliegen in politische Fragen transformiert werden, greift er eine der zentralen Fragestellungen der Neuen Politikgeschichte auf.¹⁷ Im Folgenden wird der Blick zunächst auf die französischen und anschließend auf die westdeutschen Armutsberichte gerichtet, um danach die Entwicklungen zu vergleichen und Erklärungsansätze zu formulieren.

1. Frankreich: ATD Quart Monde als Experte im Sozialstaat

Die Arbeit an den ersten beiden nationalen Armutsberichten begann in Frankreich schon Ende der 1970er Jahre – zu einer Zeit, in der Armut noch ein randständiges Thema der öffentlichen Debatte war und auf der Agenda der französischen Regierung weit unten stand.¹⁸ Impulse dafür waren auch nicht aus Frankreich gekommen, sondern von der Europäischen Kommission: 1975 hatte diese ihr erstes europäisches Armutsbekämpfungsprogramm verabschiedet, das auch neun nationale Armutsberichte in den Mitgliedsstaaten vorsah.¹⁹

Die Erstellung des Berichts für Frankreich hatte die *Fondation pour la recherche sociale* (FORS) übernommen, die im Dezember 1980 die Ergebnisse ihrer Arbeit unter dem Titel *La pauvreté et la lutte contre la pauvreté* veröffentlichte.²⁰ Ein weiterer, nationaler Armutsbericht für Frankreich war dieser Studie sogar noch vor-

ausgegangen. Denn ein Jahr nachdem die Europäische Kommission ihr Programm verabschiedet hatte, hatte auch erstmals eine französische Institution den europäischen Impuls zur Beschäftigung mit Armut aufgegriffen und ihrerseits die Erstellung eines Armutsberichts in Auftrag gegeben. Der *Conseil Économique et Social* (CES), der französische Wirtschafts- und Sozialrat, der die Regierung in wirtschaftlichen und sozialen Fragen beriet,²¹ verpflichtete dafür Professor Henri Pequignot. Im März 1979 stellte dieser seinen Bericht unter dem Titel *La lutte contre la pauvreté* dem Wirtschafts- und Sozialrat vor.²²

Schon an der Entstehung dieser ersten Armutsberichte war ein Wohlfahrtsverband beteiligt gewesen – wenn auch nur mit einem sehr kleinen Beitrag. So war Joseph Wrésinski, der Gründer und Vorsitzende von *ATD Quart Monde*, einer 1957 als eine Art Lobby- und Selbsthilfegruppe im Obdachlosenlager von Noisy-le-Grand gegründeten Organisation,²³ eine der drei Personen, mit denen der Verfasser des Berichts im Vorfeld eine Anhörung durchgeführt hatte.²⁴ Pequignots Entscheidung mag zunächst überraschen, da er mit Wrésinski einen katholischen Priester, und nicht etwa einen Sozialwissenschaftler oder -politiker als Experten für seinen Armutsbericht auswählte. Die intensiven Bemühungen von *ATD Quart Monde* zur Erforschung von Armut waren wohl für diese Wahl ausschlaggebend. Denn der Verband, der übrigens schon seit 1960 über ein eigenes Forschungsinstitut verfügte, hatte insbesondere in der zweiten Hälfte der 1970er zahlreiche Konferenzen zum Thema Armut veranstaltet und Studien dazu durchgeführt.²⁵ Zwischen 1976 und 1978 hatte er außerdem mit der Unterstützung des französischen Gesundheitsministeriums, der Stadt Reims und der Europäischen Kommission ein Projekt in Reims durchgeführt, in dem er die Einkommenssituation ausgewählter Familien über 30 Monate hinweg untersucht und in einem Bericht dokumentiert hatte.²⁶ Wrésinski und *ATD Quart Monde* konnten also zu diesem Zeitpunkt einschlägige Erfahrungen bei der Erforschung von Armut vorweisen.

Die ersten beiden nationalen Armutsberichte für Frankreich erschienen schließlich im März 1979 und Dezember 1980. Sie können als Anstoß für die Beschäftigung der französischen Regierung mit Armut und Armutsberichterstattung betrachtet werden. Denn im Juni 1980, als die Studie des CES bereits veröffentlicht war und jene der FORS kurz davor stand, gab die französische Regierung erstmals selbst einen Armutsbericht in Auftrag. Nicht nur aufgrund dieser zeitlichen Nähe, sondern auch wegen der expliziten Bezugnahme des Regierungsberichts auf die beiden vorher erschienenen Armutsberichte²⁷ kann das Regierungshandeln als Reaktion auf die davor erschienenen Berichte gedeutet werden.

Doch wem vertraute die Regierung das Erstellen des Armutsberichts an und wie wurde dieser erarbeitet? Premierminister Raymond Barre entschied sich zunächst dafür, den Staatsrat Gabriel Oheix mit der Aufgabe zu betrauen.²⁸ Dieser bildete

wiederum Arbeitsgruppen, die jeweils verschiedene Aspekte des Themas bearbeiten sollten. Eine Liste der Mitglieder dieser Arbeitsgruppen findet sich im Anhang des Berichts; sie führt ausschließlich Verwaltungsbeamte auf und erwähnt die Beteiligung von Wohlfahrtsverbänden mit keinem Wort.²⁹

Ein Blick in den Bericht mit dem Titel *Contre la précarité et la pauvreté – 60 propositions*, den Oheix im Februar 1981 der Regierung übergeben hatte, lässt aber Anderes vermuten. Bereits das dort verwendete Vokabular deutet auf eine Beteiligung von *ATD Quart Monde* hin. Emmanuel Didier macht darauf aufmerksam, dass sich im Bericht an vielen Stellen der Begriff ‚Exklusion‘ wiederfindet, der zu diesem Zeitpunkt in der französischen Debatte noch nicht geläufig war, aber schon seit den 1960er Jahren zum festen Vokabular von *ATD Quart Monde* gehörte.³⁰ Didier veranlasst dies zur Annahme, dass Joseph Wrésinski zu den Autoren des Berichts gehörte.³¹ Für eine Autorschaft Wrésinskis gibt es jedoch keine sicheren Belege. Allerdings finden sich unter den 60 Vorschlägen zur Armutsbekämpfung, die der Bericht macht, einige Punkte, die erstaunliche Ähnlichkeiten zu den Forderungen von *ATD Quart Monde* aufweisen. So diskutierte der Bericht beispielsweise gleich zu Beginn das Problem der „irrégularité des revenus“³², der unregelmäßigen und unsicheren Einkünfte, und schlug als Lösung dafür die Einführung eines „minimum de soutien social“³³, eine garantierte Mindestsicherung vor. Damit griff er eine Problematik auf, mit der sich *ATD Quart Monde* in den vorangegangenen Jahren intensiv beschäftigt hatte. Nach ausführlichen Untersuchungen zur Einkommenssituation ausgewählter Familien im Rahmen eines Forschungsprojekts in Reims zwischen 1976 und 1978 war der Verband zu dem Ergebnis gekommen, dass das größte Problem dieser Familien nicht das gänzliche Fehlen, sondern die Unregelmäßigkeit der Einkünfte sei. Zur Bekämpfung dieses Problems hatte der *ATD Quart Monde* die Einführung einer Mindestsicherung vorgeschlagen.³⁴ Eine mögliche Erklärung für diese Ähnlichkeit des Berichts mit den Ideen von *ATD Quart Monde* könnte in der Rezeption der Veröffentlichungen des Verbandes liegen; tatsächlich finden sich im Text des Berichts denn auch Hinweise auf die Arbeiten des Verbandes.³⁵

Doch wie ein Bestand im Archiv von *ATD Quart Monde* zeigt, ging die Beteiligung des Verbandes darüber hinaus, und auch über die Anhörung, wie sie Pequignot für seinen Bericht für den CES durchgeführt hatte. Dieser dokumentiert, dass Gabriel Oheix den Verband zur Mitarbeit in den Arbeitsgruppen eingeladen hatte, und dass in jeder der zehn Arbeitsgruppen jeweils ein Mitglied von *ATD Quart Monde* vertreten war.³⁶ Aus dem gleichen Quellenbestand geht auch hervor, dass die Vertreter des Wohlfahrtsverbandes die Beteiligung als große Chance sahen, um ihre Ideen der Armutsbekämpfung in den Bericht einfließen zu lassen und damit direkt an die Regierung adressieren zu können. Unter dem Tagesordnungspunkt „notre rôle et stratégie dans les commissions“³⁷ diskutierten die Verbandsmitglieder in einer inter-

nen Besprechung beispielsweise intensiv, welche Themen ihre Vertreter in die jeweiligen Arbeitsgruppen einbringen und mit welchen Strategien sie zu überzeugen versuchen sollten.³⁸ Wie der Niederschlag des verbandstypischen Vokabulars und die Vorschläge zur Armutsbekämpfung im Bericht zeigen, waren sie damit erfolgreich. Mit der Übergabe des Berichts an Premierminister Barre im Februar 1981 gelangten die Anliegen des Verbandes in die Hände der Regierung. Reaktionen darauf blieben jedoch zunächst aus, da die Regierung nur noch für drei Monate im Amt blieb. Dass die neue sozialistische Regierung nur wenig Interesse an der Umsetzung eines Berichts ihrer Vorgänger hatte, liegt auf der Hand.

Unabhängig von der politischen Zäsur blieb Armutsberichterstattung jedoch ein wichtiges Thema auf der Agenda der neuen Regierung. Dabei blieb *ATD Quart Monde* ein wichtiger Ansprechpartner für die Regierung. So erteilte der Minister für Wirtschaftsplanung im Folgejahr den Auftrag für einen Bericht, der im Rahmen der Vorbereitung des neunten Wirtschaftsplans entstehen sollte, diesmal direkt an Joseph Wrésinski.³⁹ Ansprechpartner war *ATD Quart Monde* auch noch für ein weiteres Gremium, nämlich den Wirtschafts- und Sozialrat, der im Februar 1985 erneut die Initiative für einen Armutsbericht ergriff und sich mit seinem Anliegen direkt an den Verband wandte. Mit Wrésinski wählte der Rat eines seiner Mitglieder für diese Aufgabe aus, das seit 1979 dem Rat angehörte.⁴⁰ Daneben war aber sicher auch die oben genannte Expertise des Verbandes in der Erforschung der Armut und insbesondere seine Beteiligung am ersten Armutsbericht der Regierung ausschlaggebend.

Die beiden Berichte, die Wrésinski damit zwischen 1982 und 1987 für zwei unterschiedliche Auftraggeber erstellte, weisen inhaltlich große Ähnlichkeiten auf, insbesondere im Hinblick auf die Vorschläge zur Armutsbekämpfung, die einen wichtigen Teil beider Berichte ausmachen. Der Minister für Wirtschaftsplanung hatte in seiner Anfrage an Wrésinski explizit um die Ausarbeitung solcher Lösungsvorschläge gebeten.⁴¹ Wrésinski nutzte diese Gelegenheit, um mit seinem Bericht *Enrayer la reproduction de la grande pauvreté*, den er im Januar 1983 dem Minister übergab, Anliegen an die Regierung zu adressieren, für die sein Verband sich schon seit langem stark gemacht hatte. So erläuterte Wrésinski nicht nur, wie finanzielle Notsituationen bekämpft werden konnten, sondern machte auch Vorschläge, um den Betroffenen eine bessere Ausbildung und die selbständige Vertretung ihrer Interessen zu ermöglichen.⁴² Er brachte damit das Grundanliegen seines Verbandes ein, der sich seit seiner Gründung nicht einer karitativen Logik verpflichtete, sondern sich als Selbsthilfe-Organisation verstand und gemeinsam mit den Armen deren Situation verbessern wollte.⁴³ Die Einführung einer Mindestsicherung hatte unter Wrésinskis Vorschlägen Priorität: Unter dem Stichwort des „*plancher contre l'extrême pauvreté*“⁴⁴, also Minimalunterstützungen zur Verhinderung der extremen Armut, führte er aus, dass er darin nicht nur eine Möglichkeit sah, um Existenzen

materiell abzusichern, sondern auch eine Chance, kulturelle und soziale Teilhabe zu gewährleisten⁴⁵ – auch dies war ein zentrales Anliegen von *ATD Quart Monde*.

Ähnliches kann im Bericht für den Wirtschafts- und Sozialrat festgestellt werden: Auch hier akzentuierte Wrésinski seine Armutsvorstellungen als multidimensionales Phänomen, das sich nicht nur auf finanzielle Mangellagen reduzieren lässt, sondern auch fehlende gesellschaftliche Integration mit einschließt.⁴⁶ Die Einführung einer Mindestsicherung stand erneut im Zentrum der präsentierten Lösungsvorschläge zum Armutspröblem.⁴⁷ In seiner Wirkung unterschied sich der Bericht aber vom vorhergehenden und von anderen hier zitierten Berichten grundlegend. Denn die früheren Berichte waren weder von der französischen Öffentlichkeit wahrgenommen worden, noch hatten sie Einfluss auf die Gestaltung der Politik ausgeübt.⁴⁸ Ganz anders der Bericht Wrésinskis für den Wirtschafts- und Sozialrat, dessen Veröffentlichung nicht nur in den Medien rege kommentiert wurde, sondern auch zu einem wichtigen Thema im Wahlkampf des folgenden Jahres avancierte.⁴⁹ Erklären lässt sich dies vor allem durch seinen rechtlichen Status. Weil das Plenum des CES den Bericht – im Unterschied zum ersten Armuttsbericht des Rats von 1979 – gemeinsam mit einer Stellungnahme zur Abstimmung vorgelegt und schließlich angenommen hatte, war die Regierung qua Verfassung dazu verpflichtet, innerhalb einer bestimmten Frist auf das Votum des Rats zu reagieren. Doch noch bevor die Regierung Chirac handeln konnte, löste eine neue sozialistische Regierung sie ab, machte sich die Vorschläge des Berichts zu eigen und leitete als eines ihrer ersten Gesetze im Juli 1988 das Projekt für ein garantiertes Mindesteinkommen in die Wege.⁵⁰ In der Diskussion dieses Gesetzes, das im Parlament im Dezember 1988 verabschiedet wurde, spielte der Bericht von Wrésinski eine wichtige Rolle. Außerdem wurde *ATD Quart Monde* in die Ausarbeitung des Gesetzestextes einbezogen.⁵¹ Welche Rolle der Verband bei der Aushandlung des Gesetzestextes genau spielte und inwiefern das Mindesteinkommen in seiner Ausgestaltung auch den Vorstellungen von *ATD Quart Monde* entsprach, muss noch detaillierter untersucht werden. Trotzdem kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass damit einer der Vorschläge von *ATD Quart Monde*, der zu den zentralen Anliegen des Verbandes gehörte und den der Verband immer wieder in den Berichten vorgebracht hatte, 1988 tatsächlich umgesetzt wurde.

Die Rolle, die *ATD Quart Monde* bei der Erstellung der insgesamt fünf hier verfolgten Berichte spielte, wandelte sich graduell im Sinne einer zunehmenden Einbeziehung des Verbandes. Nachdem die Beteiligung am ersten Bericht 1979 sich noch auf eine Anhörung des Vorsitzenden beschränkte, war der Verband 1981 bereits in allen Arbeitsgruppen vertreten, die den nächsten Bericht erstellten. Die beiden letzten und folgenden Berichte wurden dann direkt bei *ATD Quart Monde* in Auftrag

gegeben. Damit wird die steigende Einbeziehung des Verbandes deutlich, unabhängig von politischen Zäsuren wie Parlamentswahlen oder Regierungen. Für den Verband boten diese Berichte die Chance, sein Vokabular zur Beschreibung von Armut, seine Armutskonzepte und vor allem auch seine Lösungsvorschläge zunächst an die Öffentlichkeit zu bringen und dann auch konkret als Aufforderungen an die politischen Entscheidungsträger zu adressieren. Politische Reaktionen auf diese Vorschläge, insbesondere im Hinblick auf die von *ATD Quart Monde* immer wieder vorgebrachte Idee der Mindestsicherung, konnten hier auch aufgezeigt werden.

Frédéric Viguier macht darauf aufmerksam, dass *ATD Quart Monde* angesichts der geringen Anzahl der Mitarbeiter und der finanziellen Mittel in den 1980er Jahren ganz erstaunliche politische Erfolge verbuchen konnte.⁵² Die Analyse hat gezeigt, wie der Verband dies erreicht hat: Die erfolgreiche Verbreitung seiner Ideen über Armut und Armutspolitik in den 1980er Jahren wurde aufgrund seiner Rolle als Experte und Berater der Regierung möglich, die er in dieser Zeit nach und nach übernahm. Wie Lutz Raphael für die Bundesrepublik aufgezeigt hat, verstetigte sich dort im selben Zeitraum die Praxis der Absicherung durch Experten in sozialpolitischen Fragen.⁵³ Auch für Frankreich ist deutlich geworden, dass der Bedarf der Regierung an Expertenwissen in armutspolitischen Fragen anstieg. Dass dabei *ATD Quart Monde* in das Blickfeld der Regierung gerät, verdeutlicht, dass ‚Experten‘ zu diesem Zeitpunkt nicht unbedingt als sozialwissenschaftliche Experten zu verstehen sind, sondern jenseits von akademischen Positionen vor allem als Kenner eines bestimmten Terrains. *ATD Quart Monde* füllte diese ihr von der Regierung angetragene Expertenrolle nicht nur dankbar aus, sondern ergriff aktiv die damit verbundenen Chancen, arbeitete Strategien aus und nutzte die entstehenden Berichte als Mittel zur Einbringung eigener Ideen.

An dieser Stelle wird deutlich, dass die eingangs zitierten Begriffe ‚Abhängigkeit‘ und ‚Instrumentalisierung‘ zur Beschreibung des Verhältnisses von Staat und Verbänden nicht zutreffen. Prinzipiell handelte *ATD Quart Monde* in den untersuchten Fällen zwar im Auftrag des Staates, womit eine gewisse Abhängigkeit von diesem nicht von der Hand zu weisen ist. Gleichzeitig ist der Staat aber auch abhängig von der Expertise des Verbandes. Insofern ist es in diesem Fall zutreffender, von einer gegenseitigen Abhängigkeit oder auch der Herausbildung eines kooperativen Verhältnisses zu sprechen als von einer einseitigen Abhängigkeit der Verbände vom Staat. Keinesfalls aber wird *ATD Quart Monde* hier zum Instrument in der Hand des Staates, sondern der Verband eroberte sich mit seiner neuen Aufgabe auch Handlungsspielräume und nutzte die Armutberichte als Wege zur Verbreitung seiner Ideen.

2. Bundesrepublik Deutschland: Caritasverband und Paritätischer Wohlfahrtsverband als Kritiker der Sozialpolitik

Der deutsche Fall weist zunächst Parallelen zum Nachbarland auf. Wie in Frankreich kam auch in der Bundesrepublik der erste Impuls für die Erstellung von Armutsberichten von der Europäischen Gemeinschaft, angeregt auch hier vom ersten europäischen Rahmenprogramm zur Armutsbekämpfung. Den Auftrag, einen nationalen Armutsbericht zu erstellen, erhielten in der Bundesrepublik Richard Hauser, Professor für Sozialpolitik an der Universität Frankfurt, und seine Forschergruppe. 1981 stellte diese das Ergebnis ihrer Arbeit unter dem Titel *Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven* vor.⁵⁴ Obwohl die ersten Armutsberichte in beiden Ländern fast zeitgleich und auf ähnliche Art und Weise entstanden, entwickelte sich die Situation in Deutschland danach grundlegend anders. Während die französische Regierung den durch die Europäische Kommission angeregten Armutsbericht zum Anlass genommen hatte, das Armutsthema auf die eigene Agenda zu setzen und selbst einen Bericht dazu in Auftrag zu geben, blieb die deutsche Regierung nicht nur untätig, sondern weigerte sich auch, den Bericht der Frankfurter Forschergruppe als offiziellen Armutsbericht anzuerkennen.⁵⁵ Die generelle Haltung der deutschen Regierung zum Armutsthema erklärt dieses passive Verhalten. Denn obwohl Bernhard Schäfers zu Recht darauf aufmerksam macht, dass Armut in den 1980er Jahren in der Bundesrepublik wieder zu einem politikfähigen Thema avancierte,⁵⁶ war dies weniger dem Engagement der Regierung als viel mehr den beiden großen Kirchen, den Wohlfahrtsverbänden und den Oppositionsparteien zu verdanken.⁵⁷ Die seit Oktober 1982 amtierende Regierung unter Bundeskanzler Kohl hatte das Thema dagegen nicht auf ihre politische Agenda gesetzt, im Gegenteil: Sie marginalisierte es wiederholt und stritt die Existenz von Armut in der Bundesrepublik teilweise sogar ab. Die Vorstöße, die GRÜNE und SPD im Bundestag mit ihren Großen Anfragen zu Armut in der Bundesrepublik unternahmen, wies die Regierung mit der Begründung zurück, es gäbe in Deutschland kein Massenelend⁵⁸ und von wachsendem Armuts- und Ausgrenzungspotential könne keine Rede sein.⁵⁹

Dass die Regierung kein Interesse an einem Bericht über ein Phänomen hatte, das sie als marginal betrachtete, liegt auf der Hand. Interesse an der Weiterführung der durch die Europäische Kommission angestoßenen Armutsberichterstattung hatten jedoch verschiedene andere Organisationen in der Bundesrepublik, die ihre Forderungen danach auch klar an die Regierung richteten. So beispielsweise der Deutsche Gewerkschaftsbund, der im November 1986 die Regierung zur Bereitstellung einer „ehrlichen Statistik über das Ausmaß der Neuen Armut“⁶⁰ aufforderte und diesen Aufruf in den folgenden Jahren mehrfach wiederholte.⁶¹ Auch im Bundes-

tag brachte ein Parlamentarier aus den Reihen der Opposition dasselbe Anliegen vor: Der SPD-Abgeordnete Reimann forderte die Regierung zu einer nationalen „Bestandsaufnahme zur Neuen Armut“⁶² auf. Unter den Wohlfahrtsverbänden war es als Erster der *Deutsche Caritasverband*, der im Februar 1987 eine „systematische Armutsberichterstattung“⁶³ von der Regierung einforderte. Der *Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband* (DPWV) schloss sich 1989 dieser Forderung an.⁶⁴

Insgesamt betrachteten alle genannten Organisationen die Erstellung von Armutsberichten als Aufgabe des Staates. Die Regierung ging jedoch auf keine der Anfragen ein, sondern beharrte auf ihrem Kurs des Nichtanerkennens des Armutsproblems in der Bundesrepublik. Einen Armutsbericht gab sie dementsprechend in dem hier untersuchten Zeitraum auch nicht in Auftrag. Der erste offizielle Armutsbericht der Bundesregierung erschien erst 2001 – zwanzig Jahre nach dem Bericht, den die Forschergruppe um Richard Hauser im Rahmen des europäischen Programms zur Armutsbekämpfung erarbeitet hatte.⁶⁵

Trotzdem ging die Geschichte der Armutsberichte noch in den 1980er Jahren weiter. Denn zwei Wohlfahrtsverbände nahmen sich der von der Regierung abgewiesenen Aufgabe an und machten sich an die Erstellung nationaler Armutsberichte. Den ersten Vorstoß unternahm der *Deutsche Caritasverband* der Diözese Münster. Im Oktober 1987 stellte er seinen Bericht *Arme haben keine Lobby. Caritas-Report zur Armut* der Öffentlichkeit vor.⁶⁶ Konzeptionell war der Bericht noch eine Mischform zwischen einem regionalen und einem nationalen Armutsbericht. Zwar verstanden ihn die Autoren selbst als Armutsbericht für die Bundesrepublik und bezogen ihre Aussagen zur Neuen Armut auf den bundesweiten Kontext. Jedoch stammten die Beispiele und Erfahrungsberichte, die einen großen Teil des Berichts ausmachten, ausschließlich aus der Arbeit der *Caritas* in der Diözese Münster.⁶⁷ Von jeglichem kommunalen oder regionalen Fokus löste sich dann der Armutsbericht, der im folgenden Jahr vom *Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband* erarbeitet wurde. Im April 1988 konstituierte der Verband eine Arbeitsgruppe Armutsberichterstattung,⁶⁸ die im November 1989, also etwas mehr als zwei Jahre nach dem Bericht der *Caritas*, die Ergebnisse ihrer Arbeit vorstellte. Der Bericht erschien als Themenheft der Blätter der Wohlfahrtspflege unter dem Titel „...wessen wir uns schämen müssen in einem reichen Land...“ *Armutsbericht des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für die Bundesrepublik Deutschland*.⁶⁹

Im Unterschied zu Frankreich muss hier gar nicht über die Beteiligung der Verbände an der Erstellung der Armutsberichte spekuliert oder recherchiert werden. In Anbetracht einer Regierung, die die vorgebrachten Forderungen ablehnte, erstellten zwei Verbände selbst in eigener Verantwortung Armutsberichte. Wie oben gezeigt nahm in Frankreich das öffentliche Interesse an den Armutsberichten im Laufe der 1980er Jahre stark zu. Ein gewisser Einfluss der französischen Berichte auf die sozi-

apolitischen Entscheidungen konnte ebenfalls herausgearbeitet werden. Galt dies auch für die Bundesrepublik?

Um diese Frage zu beantworten, muss zunächst geklärt werden, welche Motive die Verbände hatten, die Berichte zu verfassen. Bezweckten sie damit, eine bestimmte, von Armut betroffene Gruppe ins Zentrum der Aufmerksamkeit zu rücken und ihre eigene Sicht auf Armut vorzustellen? Oder ging es ihnen darum, eine spezifische Maßnahme der Armutsbekämpfung zu propagieren? Als gemeinsames Ziel beider Berichte kann festgehalten werden, dass sie öffentliche Aufmerksamkeit auf die Armutsfrage lenken wollten, unabhängig von besonders betroffenen Gruppen oder spezifischen Maßnahmen. Der *Caritasverband Münster* erklärt dies im Vorwort seines Berichts folgendermaßen:

„Der Caritasverband für die Diözese Münster e.V. legt den Bericht der Öffentlichkeit vor, um dadurch auf eine wachsende Gruppe von Menschen aufmerksam zu machen, die weithin übersehen werden, bzw. deren Lebenssituation auf weite Strecken hin nicht wahrgenommen wird.“⁷⁰

Ähnliche Ausführungen finden sich im Bericht des DPWV.⁷¹ Die Aufmerksamkeit auf ein vernachlässigtes und nicht anerkanntes Thema zu richten – dies bildete also das Motiv für die Verfassung der Berichte. Aus diesem Antrieb heraus entstanden die ersten Armutsberichte von Wohlfahrtsverbänden, die Lutz Leisering als „Zeugnis einer pauschalen Skandalisierung“⁷² bezeichnet. Ihre normative Aufladung können die Berichte sicher nicht verstecken. Der Bericht des DPWV macht sie schon mit seinem Titel „... wessen wir uns schämen müssen in einem reichen Land...“ deutlich – auch ihm ging es nicht um neutrale Berichterstattung, sondern darum, öffentliches Interesse für ein Thema zu erwecken. Darüber hinaus wandte sich der *Caritasverband* – im Unterschied zum DPWV⁷³ – in seinem Bericht auch mit konkreten Vorschlägen zur Armutsbekämpfung an den Gesetzgeber und forderte beispielsweise die sofortige Anhebung der Sozialhilfe-Regelsätze um 30 Prozent sowie in langfristiger Perspektive die Ersetzung des Sozialhilfesystems durch eine neue Form der Grundsicherung.⁷⁴

Reaktionen der Regierung darauf blieben jedoch aus. Weder griff sie die konkreten Forderungen der Caritas auf, noch schenkte sie dem Armutsthema, das sie weiterhin als marginales Problem betrachtete, vermehrt Aufmerksamkeit.⁷⁵ Die Frage nach einer direkten Wirkung der Berichte auf die Ausgestaltung der Armutspolitik ist demnach zu verneinen.

Welchen Beitrag leisteten die Berichte darüber hinaus zur Armutsdebatte der Bundesrepublik? In der Rückschau behauptet der DPWV über seinen eigenen Bericht: „Der erste Armutsbericht des Paritätischen hat ein Tabu gebrochen.“⁷⁶ Er führt aus, dass mit seinem Bericht das Thema Armut erstmals in die Öffentlichkeit

vorgedrungen sei.⁷⁷ Die Behauptung muss in zweifacher Hinsicht relativiert werden. Erstens berichtet der DPWV zwar von großem Zulauf zu seiner Pressekonferenz, bei der er seinen Bericht der Öffentlichkeit vorstellte. Sogar in die Tagesschau habe der Bericht es geschafft.⁷⁸ Im Laufe des Tages wurde der Bericht jedoch schnell und nachdrücklich von einem anderen Ereignis aus dem Zentrum des Interesses verdrängt, nämlich dem Fall der Berliner Mauer. Das Veröffentlichungsdatum des Berichts, der 9. November 1989, hätte nicht ungünstiger gewählt werden können. Zweitens drang das Armutsthema nicht erst 1989 mit dem Bericht des DPWV in die öffentliche Debatte vor, sondern Gewerkschaften, Verbände, Kirchen und Oppositionsparteien machten schon seit Beginn des Jahrzehnts auf die Existenz einer ‚Neuen Armut‘ aufmerksam und kämpften damit auch gegen die Nichtanerkennung des Phänomens durch die Regierung an.⁷⁹ Ein Kampf, der zur Zeit der Veröffentlichung der Berichte noch nicht ausgefochten war. Die beiden Berichte können insofern als Bestandteil dieser Bemühungen um die Anerkennung des Armutsthemas betrachtet werden. Sie stehen in einer Linie mit den Aktionen, mit denen die genannten Gruppen seit Beginn der 1980er Jahre öffentliche Aufmerksamkeit und politisches Interesse für Armut erzeugen wollten. Dabei stellten die beiden Armutsberichte von DPWV und Caritas keinen Durchbruch dar, bildeten aber wichtige Wegmarken. Zwar bewirkten sie nicht die Anerkennung des Armutsthemas durch die Regierung oder initiierten ein spezifisches armutspolitisches Programm, jedoch leisteten sie einen Beitrag zur Eröffnung der armutspolitischen Debatte.

Welche Rolle spielen die Armutsberichte für die beiden Verbände, auf deren Initiative sie verfasst wurden? Zunächst erarbeiteten sich beide mit der Verfassung von Armutsberichten einen neuen Wirkungsbereich, den sie in den 1990er Jahren weiter ausbauen konnten.⁸⁰ Wie im französischen Fall boten die Berichte auch für die deutschen Wohlfahrtsverbände eine Möglichkeit, ihre Sichtweise auf Armut darzustellen und die öffentliche Aufmerksamkeit auf ihr Anliegen zu lenken. Im Unterschied zum französischen Fall verfassten weder der *Paritätische Wohlfahrtsverband* noch die Caritas ihre Berichte im Auftrag der Regierung, sondern übernahmen im Gegenteil ungefragt eine Aufgabe, die ursprünglich an die Regierung gestellt worden war.

Auch im deutschen Fall kann damit nicht von einer zunehmenden Abhängigkeit und Instrumentalisierung der Wohlfahrtsverbände gesprochen werden. Für die Bundesrepublik konnte gezeigt werden, dass auch hier die Verbände mit den Armutsberichten eine neue Rolle in der Beziehung zum Staat einnehmen konnten. Im Unterschied zu Frankreich bedeutet dieser Wandel indes nicht, dass sich zwischen Staat und Verbänden ein kooperatives Verhältnis entwickelte. In Deutschland handelten die Verbände im Gegenteil nicht nur auf eigene Initiative, sondern auch gegen den Willen der Regierung. Sie nutzen die Berichte, um auf ein Thema auf-

merksam zu machen, das auf ihrer eigenen Agenda stand, von der staatlichen Politik aber vernachlässigt wurde. Die Berichte stellten damit auch ein Mittel zur Formulierung einer Kritik der staatlichen Sozialpolitik dar. Die Verbände entwickelten sich damit nicht wie in Frankreich zum Berater und Partner der Regierung, sondern eher zu deren Kritikern.

3. Fazit und Erklärungsansätze

Von ähnlichen Voraussetzungen ausgehend hat sich die Situation in Frankreich und der Bundesrepublik im Hinblick auf die Entstehung der ersten Armutsberichte im Laufe der 1980er Jahre auseinander entwickelt. In beiden Ländern hatte das Erscheinen der ersten nationalen Armutsberichte im Rahmen des Armutsbekämpfungsprogramms der Europäischen Gemeinschaft den Anstoß zur Beschäftigung mit Armutsberichterstattung gegeben. Eine weitergehende Beschäftigung mit dem Thema setzte darauf in beiden Ländern ein, sodass sowohl in Deutschland als auch in Frankreich weitere nationale Armutsberichte veröffentlicht wurden. Wohlfahrtsverbände spielten dabei in beiden Ländern eine wichtige Rolle, doch nutzten sie die Berichte in verschiedener Weise. Hauptgrund dafür ist, dass die französische und die deutsche Regierung unterschiedliche Haltungen zum Armutsproblem einnahmen. Nachdem in Frankreich die Regierung das Thema Armut schon zu Beginn des Jahrzehnts auf ihre Agenda gesetzt und einen Armutsbericht in Auftrag gegeben hatte, nutzte *ATD Quart Monde* die Beteiligung an den Berichten, um seine Vorschläge von Armutsbekämpfung darin unterzubringen. Anders in der Bundesrepublik, wo die Regierung das Armutsthema nicht aufgriff und die Verbände daher mit den Berichten nicht spezifische Sichtweisen auf Armut oder besondere Vorschläge zur Armutsbekämpfung artikulieren konnten, sondern überhaupt erst das Thema Armut in die Öffentlichkeit bringen mussten.

Die Entstehungsweise der ersten Armutsberichte verweist auf ein Verhältnis zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden, das sich in beiden Ländern in den 1980er Jahren grundsätzlich verschieden entwickelte. Zwar wurde sowohl in Frankreich als auch in Deutschland das Verfassen von Armutsberichten prinzipiell als staatliche Aufgabe verstanden, jedoch nahm nur in Frankreich der Staat diese Aufgabe wahr. Der Verband *ATD Quart Monde*, der schrittweise immer mehr in das Verfassen der Berichte involviert wurde, konnte sich dabei als Experte in Armutsfragen und Berater für die politischen Entscheidungsträger etablieren. Sein Verhältnis zum Staat kann somit als ein kooperatives bezeichnet werden. Ganz anders in der Bundesrepublik, wo die Regierung die ihr angetragene Aufgabe der Armutsberichterstattung bis zum Ende des Jahrzehnts abwies und zuerst der *Caritasverband*, dann der

DPWV die Initiative ergriffen und eigene Armutsberichte verfassten. Die Berichte können als offene Kritik der Verbände an der staatlichen Sozialpolitik bewertet werden. Damit entfernten sich die deutschen Wohlfahrtsverbände, die ursprünglich enger an den Staat gebunden waren, von diesem; sie wurden von seinen Partnern eher zu Kritikern, während die in Frankreich ursprünglich weniger eng an den Staat gebundenen Verbände sich diesem annäherten.

Drei Aspekte sollen hier zur Erklärung dieser unterschiedlichen Entwicklung diskutiert werden. Zunächst stellt offensichtlich die unterschiedliche Haltung beider Regierungen zur Armutsfrage einen wichtigen Erklärungsfaktor dar. Die französische Regierung erkannte grundsätzlich das Bestehen eines Armutsproblems an und machte damit die Armutsberichterstattung zu ihrer Aufgabe. Sie näherte sich damit den Interessen des Verbandes *ATD Quart Monde* an, der diese Themen seit seiner Gründung auf seiner Agenda stehen hatte, und nahm seine Expertise dazu in Anspruch, sodass ein kooperatives Verhältnis zwischen ihr und dem Verband entstehen konnte. Dagegen relativierte die deutsche Regierung bis zum Ende des Jahrzehnts die Bedeutung von Armut in der Bundesrepublik und ergriff keine spezifischen Programme zu ihrer Bekämpfung oder Erforschung. Diese Haltung stand diametral zur Meinung der Verbände, was diese zwangsläufig in eine Oppositionshaltung brachte. Es liegt in diesem Fall nahe, die politische Ausrichtung der Regierung als mögliche Erklärung heranzuziehen. Denn es ist anzunehmen, dass das Leugnen von Armut einer sozialistischen Regierung wie der in Frankreich, die im Jahrzehnt zuvor die Reduktion der Ungleichheiten sogar zu einem ihrer Hauptanliegen erklärt hatte,⁸¹ besonders schwer hätte fallen müssen. Gegen dieses Argument spricht aber, dass Ende der 1970er Jahre auch die CDU mit dem Begriff der ‚Neuen Sozialen Frage‘ sich das Armutsthema groß auf ihre Fahnen geschrieben hatte.⁸² Ein weiterer Einwand ist, dass es gar nicht die sozialistische Regierung, sondern deren konservative Vorgängerin gewesen war, die 1980 den ersten Armutsbericht für die französische Regierung in Auftrag gegeben hatte. Der Verband *ATD Quart Monde* wurde sowohl von dieser, als auch von der folgenden sozialistischen Regierung zur Mitarbeit an den Armutsberichten herangezogen. Insofern ist die Erklärung über parteipolitische Linien nicht hinreichend.

Zweitens schuf der unterschiedliche wirtschaftliche Planungsbedarf beider Länder verschiedene Voraussetzungen für die Erstellung der Armutsberichte. Während die Bundesrepublik staatliche Wirtschaftsplanung weitgehend ablehnte, hatte sich die französische Wirtschaftspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg zum bekanntesten Beispiel staatlicher Wirtschaftsplanung in Westeuropa entwickelt.⁸³ Auf der Grundlage des Verständnisses von Wirtschaftsplanung als staatlicher Aufgabe konnte die französische Regierung in den 1980er Jahren die Planung von Armut – als wirtschaftlicher Problemlage – und Armutsbekämpfung relativ leicht in ihren Zustän-

digkeitsbereich integrieren. Die Tatsache, dass einer der oben zitierten Berichte vom Minister für Wirtschaftsplanung im Rahmen der Vorbereitung des neunten Wirtschaftsplans in Auftrag gegeben wurde, bestätigt diese These. In Deutschland dagegen fehlte mit der Wirtschaftsplanung auch der Punkt, an dem ein Armutsbericht hätte anknüpfen können.

Drittens bergen die gewandelten Rahmenbedingungen der Sozialpolitik, insbesondere im Hinblick auf die finanziellen Spielräume, Erklärungspotential für die unterschiedlichen Entwicklungen. Seit Mitte der 1970er Jahre waren beide Länder in Folge der wirtschaftlichen Rezession und insbesondere der Herausbildung eines hohen Sockels an Arbeitslosigkeit mit dem doppelten Problem der sinkenden Einnahmen und der steigenden Kosten des Sozialstaats konfrontiert.⁸⁴ Beide Sozialstaaten standen also unter dem Druck der Kostenreduzierung. Für die Arbeit der französischen Verbände spielte dieser Spardruck zunächst keine Rolle, hingen sie doch ursprünglich nicht von staatlicher Finanzierung ab. Für einige von ihnen bedeuten die 1980er Jahre sogar eine Zeit, in der sie erstmals hohe staatliche Zuwendungen erhielten, denn die französische Regierung hatte im Rahmen ihrer 1984 beschlossenen Armutsbekämpfungsprogramme die Verteilung von Geldern an ausgewählte Verbände beschlossen – darunter auch *ATD Quart Monde*.⁸⁵ Ganz anders in der Bundesrepublik, wo die Verbände insbesondere seit der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips 1961 in hohem Maß von staatlicher Finanzierung abhängig waren.⁸⁶ Die in der zweiten Hälfte der 1970er eingeleiteten und in den 1980er Jahren verschärften sozialpolitischen Sparmaßnahmen bedeuteten für die deutschen Verbände eine große Verunsicherung, da sie deren Grundlagen in Frage stellten. Mit den Armutsberichten kritisierten die Verbände diese Entwicklung. Insofern können diese in Deutschland auch als Teil einer Debatte um die Neuaushandlung des Verhältnisses zwischen Staat und Verbänden vor dem Hintergrund der enger werdenden finanziellen Spielräume des Sozialstaats gelesen werden.

Obwohl sich das Verhältnis zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden in beiden Ländern unterschiedlich entwickelt hat, lässt sich dieses in keinem der beiden Fälle mit den Begriffen Abhängigkeit und Instrumentalisierung treffend beschreiben. Die Ausführungen haben gezeigt, dass die Zeit nach 1945 weder in Frankreich noch in Deutschland als Periode einer kontinuierlich hohen staatlichen Abhängigkeit der Wohlfahrtsverbände betrachtet werden kann. Vielmehr zog der Umbruch in der Entwicklung des Sozialstaats in der Mitte der 1970er Jahre einen Wandel des Verhältnisses zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden nach sich und läutete eine Phase ein, in der die Verbände sich neue Aufgaben erobern und mit diesen eine neue Rolle gegenüber dem Staat einnehmen konnten.

Anmerkungen

- 1 Axelle Brodriez-Dolino, *La lutte contre la pauvreté-précarité. Une histoire occidentale*, in: dies./Bruno Dumons, Hg., *La protection sociale en Europe au XXe siècle*, Rennes 2014, 165–182, hier 173.
- 2 Vgl. ebd., 170–174.
- 3 Hartmut Kaelble, *Das europäische Sozialmodell – eine historische Perspektive*, in: ders./Günther Schmid, Hg., *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, Berlin 2004, 31–50, hier 36.
- 4 So wie generell für die europäischen Staaten, vgl. ebd.
- 5 Thomas Olk, *Die Diakonie im westdeutschen Sozialstaat*, in: Ursula Röper/Carola Jüllig, Hg., *Die Macht der Nächstenliebe. Einhundertfünfzig Jahre Innere Mission und Diakonie, 1848–1998*, Stuttgart 1998, 274–285.
- 6 Vgl. beispielsweise Hans Günter Hockerts, *Vom Problemlöser zum Problemerzeuger? Der Sozialstaat im 20. Jahrhundert*, in: Friedhelm Boll/Anja Kruke, Hg., *Der Sozialstaat in der Krise. Deutschland im internationalen Vergleich*, Bonn 2008, 3–30, hier 16–22; Winfried Süß, *Der keynesianische Traum und sein langes Ende. Sozioökonomischer Wandel und Sozialpolitik in den siebziger Jahren*, in: Konrad Jarausch, Hg., *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*, Göttingen 2008, 120–137, hier 125–129.
- 7 Für Frankreich vgl. dabei insbesondere die Arbeiten von Axelle Brodriez-Dolino, für die Bundesrepublik die Arbeiten von Florian Tennstedt; Axelle Brodriez, *Gérer sa croissance. Le cas des associations de solidarité et humanitaires depuis les années 1940*, in: *Entreprises et histoire* 56 (2009), 73–84; Florian Tennstedt, *Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im dualen Wohlfahrtsstaat. Ein historischer Rückblick auf die Entwicklung in Deutschland*, in: *Soziale Arbeit* 41 (1992), 342–356.
- 8 Für die Bundesrepublik vgl. insbesondere: Petra Buhr u. a., *Armutspolitik und Sozialhilfe in vier Jahrzehnten*, in: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann, Hg., *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*, Opladen 1991, 502–546; für Frankreich zum Beispiel: Julien Damon, *L'urgence sociale“ au prisme de sa ligne budgétaire. Autour du „47.21“*, in: *Revue Française des Affaires Sociales* 1 (2001), 13–35; Michel Messu, *Pauvreté et exclusion en France*, in: François-Xavier Merrien, Hg., *Face à la pauvreté. L'occident et les pauvres hier et aujourd'hui*, Paris 1994, 139–169.
- 9 Axelle Brodriez-Dolino unterstreicht in ihrem oben zitierten Aufsatz dieses Forschungsdefizit; insgesamt können die Arbeiten der Historikerin schon als wichtige Aufarbeitungen dieses Defizits gesehen werden, vgl. beispielsweise Axelle Brodriez-Dolino, *Combattre la pauvreté. Vulnérabilités sociales et sanitaires de 1880 à nos jours*, Paris 2013.
- 10 Vgl. Serge Paugam, *Von der Armut zur Ausgrenzung: Wie Frankreich eine neue soziale Frage lernt*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 44 (1998), 339–358; Richard Hauser, *Das empirische Bild der Armut in der Bundesrepublik Deutschland – ein Überblick*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 31/32 (1995), 3–13.
- 11 Vgl. Graham J. Room/Bernd Henningsen, *Neue Armut in der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt am Main/New York 1990, 30–37; für Frankreich vgl. auch: Sarah Haßdenteufel, *Prekarität neu entdeckt. Debatten um die „Neue Armut“ in Frankreich, 1981–1984*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 54 (2014), 287–304.
- 12 Die Wurzeln der Armutsberichterstattung im weitesten Sinne reichen weiter zurück und können bis ins späte 19. Jahrhundert verfolgt werden. Mit der Industrialisierung setzte in dieser Zeit ein Bedarf an Informationen über Lebens- und Wohnungsbedingungen, Konsumgewohnheiten, Gesundheit und Einkommensniveau der Arbeiter und Arbeiterinnen ein. Erste Studien darüber wurden zwar nicht als „Armutsberichte“ bezeichnet, können aber doch als Vorläufer der Armutsberichterstattung gesehen werden. Für die Armutsberichterstattung im engeren Sinne hat Richard Hauser als Kernelemente herausgearbeitet: theoretische Definition der Armut, empirische Messung, Trend- und Regionalvergleiche der Entwicklung, Analyse der Risikogruppen, gesellschaftstheoretische Analyse und Vorschläge zur Armutsbekämpfung, vgl. Olaf Groh-Samberg, *Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstruktur. Zur Integration multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektiven*, Wiesbaden 2009, 29–35.
- 13 Vgl. Thomas Bahle, *Wege zum Dienstleistungsstaat. Deutschland, Frankreich und Großbritannien im Vergleich*, Wiesbaden 2007, 74–79.

- 14 Um ein Beispiel zu geben: Die Anzahl der Mitarbeiter des Diakonischen Werks in Deutschland, die unter anderem in den Krankenhäusern, Altenheimen und Kitas des Verbandes beschäftigt waren, stieg im Laufe der 1970er Jahre auf 175.000 an. Dagegen setzte sich der französische Verband *ATD Quart Monde* noch bis 1964 aus nur sieben Mitarbeitern zusammen, deren Zahl danach anstieg, vgl. Gueslin, *Histoire*, 225; Olk, *Diakonie*, 276.
- 15 Einen Überblick über die Probleme des historisch vergleichenden Ansatzes findet sich beispielsweise bei: Michael Werner/Bénédicte Zimmermann, Vergleich, Transfer, Verflechtung. Der Ansatz der *Histoire croisée* und die Herausforderung des Transnationalen, in: *Geschichte und Gesellschaft* 28 (2008), 607–636, hier 609–612. Werner und Zimmermann resümieren, dass Kritik am historischen Vergleich vor allem im Hinblick auf drei Aspekte vorgebracht wurde, nämlich die historische Bedingtheit der Beobachterposition, die Vergleichsebene, deren Einbezug nie neutral sein kann, und die Vergleichskategorie, die durch die historische Konstitution der Objekte erschwert wird. Als zwei weitere grundsätzliche Probleme des Vergleichs fügen sie hinzu, dass dieser die Beziehungen zwischen den Vergleichseinheiten ausklammert und außerdem Synchronie voraussetzt, während Geschichte aber mit Diachronie zu tun habe.
- 16 Für die methodische Funktion des Vergleichs vgl. Heinz-Gerhard Haupt/Jürgen Kocka, Historischer Vergleich: Methoden, Aufgaben, Probleme. Eine Einleitung, in: dies., Hg., *Geschichte und Vergleich. Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung*, Frankfurt am Main/New York 1996, 9–46, hier 12–15; Hartmut Kaelble, *Der historische Vergleich. Eine Einführung* zum 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt am Main 1999.
- 17 Vgl. Ute Frevert, *Neue Politikgeschichte: Konzepte und Herausforderungen*, in: dies./Heinz-Gerhard Haupt, Hg., *Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung*, Frankfurt am Main 2005, 7–26, hier 24.
- 18 Vgl. Room/Henningsen, *Armut*, 30–37.
- 19 Vgl. Graham Room, *Armut und soziale Ausgrenzung: Die neue europäische Agenda für Politik und Forschung*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 44 (1998), 268–278, hier 268; vgl. Petra Böhnke, *Armut und soziale Ausgrenzung im europäischen Kontext. Politische Ziele, Konzepte und vergleichende empirische Analysen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28/30 (2002), 29–38, hier 29–33.
- 20 *Fondation pour la recherche sociale, La pauvreté et la lutte contre la pauvreté. Rapport français présenté à la commission des communautés européennes*, Paris 1980.
- 21 Im Rat sind Delegierte der Berufsverbände sowie von der Regierung bestimmte Persönlichkeiten vertreten. Die französische Verfassung sieht für dieses Gremium eine rein konsultative Funktion im Gesetzgebungsprozess vor. Der Rat kann sich allerdings unabhängig von Gesetzesprojekten auf eigene Initiative mit wirtschaftlichen und sozialen Fragen befassen und veröffentlicht häufig Publikationen dazu, vgl. Joachim Schild/Henrik Uterwedde, *Frankreich. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Wiesbaden 2006, 104.
- 22 Henri Pequinot, *La lutte contre la pauvreté*, in: *Journal officiel. Avis et rapports du Conseil économique et social*, 6.3.1979, 366–443, hier 367.
- 23 Vgl. Gueslin, *Histoire*, 219–229.
- 24 Neben Wrésinski wurde ein Verwaltungsbeamter aus dem französischen Sozialrat sowie ein Mitglied des europäischen Wirtschafts- und Sozialrats angehört, vgl. ebd., 367.
- 25 Beispiele für Studien: *ATD Quart Monde, Livre blanc. Le sous prolétariat de France, 1977*; *ATD Quart Monde, Enfants de ce temps. Livre blanc des enfants du quart monde, 1979* (beide unveröffentlicht; eingesehen in der Bibliothek des *Centre International Joseph Wrésinski (CIJW)*, Baillet-en-France). Konferenzen führte der Verband zum Beispiel im August 1978 zum Thema „La spécificité du sous-prolétariat“ und im November 1978 zu „Quart monde, revenus et besoins essentiels“ durch, vgl. dazu die Dokumentationen dieser Konferenzen: *ATD Quart Monde, La spécificité du sous-prolétariat. Éléments d'analyse, août 1978*; *ATD Quart Monde, Quart monde, revenus et besoins essentiels, Novembre 1978* (beide unveröffentlicht; eingesehen in der Bibliothek des CIJW).
- 26 Vgl. *ATD Quart Monde, Familles pauvres de Reims: De l'argent pour vivre. Étude, Janvier 1980* (unveröffentlicht, eingesehen in der Bibliothek des CIJW).
- 27 Vgl. Gabriel Oheix, *Contre la précarité et la pauvreté. 60 propositions*, Paris 1981, 2.
- 28 Der Brief, in dem Barre Oheix mit der Verfassung des Berichts beauftragt, ist am Anfang des Berichts abgedruckt, vgl. ebd., 1.

- 29 Vgl. ebd., Anhang.
- 30 Vgl. Emmanuel Didier, De l'„exclusion“ à l'„exclusion“, in: *Politix* 34 (1996), 5–27.
- 31 Vgl. ebd. 18.
- 32 Ebd., 29.
- 33 Ebd.
- 34 Vgl. dazu die Dokumentation des Forschungsprojekts durch den Verband selbst: ATD Quart Monde, *Familles pauvres de Reims: De l'argent pour vivre. Étude, janvier 1980* (unveröffentlicht, eingesehen in der Bibliothek des CIJW).
- 35 Vgl. Oheix, *Précarité*, 2.
- 36 Eine Liste der Mitglieder in den jeweiligen Arbeitsgruppen findet sich im Dokument: *Commission d'étude des problèmes de pauvreté* (Commission Oheix), 15.10.1980, in: Karton: *Travaux Rapport Oheix/Élaboration du Rapport Oheix – Participation du Mouvement à diverses commissions de travail*, Archiv des CIJW, Baillet-en-France.
- 37 Vgl. ebd.
- 38 Im Protokoll heißt es abschließend beispielsweise: „Il est important de nous présenter d'une manière ‚attirante‘ et de nous faire des alliés“, vgl. ebd.
- 39 Rocards Brief an Wrésinski ist zu Beginn des Berichts abgedruckt, vgl. Joseph Wrésinski, *Enrayer la reproduction de la grande pauvreté. Rapport de mission au ministre d'État, ministre du plan et de l'aménagement du territoire*, in: *Ministère du plan et de l'aménagement du territoire*, Hg., *Rapports de mission au ministre d'Etat, ministre du plan et de l'aménagement du territoire*, 87–118, hier 91–92.
- 40 Vgl. Frédéric Viguier, *Pauvreté et exclusion. Des nouvelles catégories de l'État social*, in: *Regards croisés sur l'économie* 4 (2008), 152–161, hier 155.
- 41 Vgl. ebd.
- 42 Vgl. ebd., 94–96.
- 43 Vgl. Gueslin, *Histoire*, 219–229.
- 44 Wrésinski, *Reproduction*, 94.
- 45 Ebd.
- 46 Vgl. *Grande pauvreté et précarité économique et sociale. Rapport présenté au nom du Conseil économique et social par M. Joseph Wrésinski*, in: *JO. Avis et rapports du conseil économique et social*, 57.
- 47 Vgl. ebd., 11, 64–70.
- 48 Armutsbekämpfung bedeutete für die verschiedenen französischen Regierungen bis 1988 noch vor allem die Verteilung von Nahrungsmitteln und die Bereitstellung von Notunterkünften; Hilfen, die über diese materiellen Aspekte hinausgingen oder die Einführung einer Mindestsicherung, standen nicht auf dem Programm, vgl. Noëlle Mariller/Guy Janvier, *Les programmes gouvernementaux de lutte contre la pauvreté et la précarité*, in: *Revue française des affaires sociales* 2 (1988), 23–33.
- 49 Vgl. Laurent Geffroy, *Garantir le revenu. Histoire et actualité d'une utopie concrète*, Paris 2002, 53.
- 50 Vgl. ebd., 53–55.
- 51 Vgl. Viguier, *Pauvreté*, 157.
- 52 Vgl. ebd.
- 53 Vgl. Lutz Raphael, *Experten im Sozialstaat*, in: Hans Günter Hockerts, Hg., *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit: NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*, München 1998, 231–258, hier 251–53.
- 54 Richard Hauser/Helga Cremer-Schäfer/Udo Nouvertné, *Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven*, Frankfurt am Main/New York 1981.
- 55 Vgl. Groh-Samberg, *Armut*, 34–35.
- 56 Vgl. Bernhard Schäfers, *Zum öffentlichen Stellenwert von Armut im sozialen Wandel der Bundesrepublik Deutschland*, in: Stephan Leibfried/Wolfgang Voges, Hg., *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*, Opladen 1992, 104–123, hier 116.
- 57 Vgl. Winfried Süß, *Vom Rand in die Mitte der Gesellschaft? Armut als Problem der deutschen Sozialgeschichte 1961–1989*, in: Ulrich Becker/Hans Günter Hockerts/Klaus Tenfelde, Hg., *Sozialstaat Deutschland. Geschichte und Gegenwart*, Bonn 2010, 123–140, hier 131–138.

- 58 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Großen Anfragen der Abgeordneten Bueb, Frau Wagner und der Fraktion DIE GRÜNEN: Armut und Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland, 24.09.1986, BT-Drucksache 10/6055.
- 59 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Frau Zeitler, Bueb und der Fraktion DIE GRÜNEN: Arbeit und Armut in der Bundesrepublik Deutschland, 3.12.1986, BT-Drucksache 10/6623; vgl. auch die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD: Armut in der Bundesrepublik Deutschland, 3.12.1986, BT-Drucksache 10/6623.
- 60 Zitiert nach: N.N., DGB fordert „ehrliche“ Daten über Neue Armut. Immer mehr Arbeitslose leben von Sozialhilfe, in: Frankfurter Rundschau vom 5. November 1986.
- 61 Vgl. N.N., DGB fordert „nationalen Armutsbericht“, in: dpa (Deutsche Presse-Agentur) vom 24. April 1987; vgl. N.N., DGB fordert „Armutsbericht“, in: dpa vom 2. Januar 1989.
- 62 Frage des Abgeordneten Reimann, in: Fragen für die Fragestunden der Sitzung des Deutschen Bundestages am Mittwoch, dem 14. Mai 1986; am Donnerstag, dem 15. Mai 1986, 9.05.1986, BT-Drucksache 10/5456.
- 63 Vgl. N.N., Caritas verlangt systematische Armutsberichterstattung, in: dpa vom 19. Februar 1987.
- 64 Vgl. N.N., Paritätischer Wohlfahrtsverband: Armut wächst rasant, in: dpa vom 9. November 1989.
- 65 Vgl. Richard Hauser, Armutsforschung und Armutsberichterstattung. Vortrag beim ZUMA-Workshop über Armuts- und Reichtumsberichterstattung, Mannheim, 8.–9. November 2001, unter: http://www.gesis.org/fileadmin/upload/dienstleistung/veranstaltungen_fortbildungen/archiv/soz_ind/Hauser.pdf (12.11.2014).
- 66 Caritasverband für die Diözese Münster, Hg., Arme haben keine Lobby. Caritas-Report zur Armut, Freiburg 1987.
- 67 Vgl. ebd., 29–93.
- 68 Vgl. N.N., Armutsberichterstattung, in: DPWV-Nachrichten 7 (1988), 99.
- 69 Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, „...wessen wir uns schämen müssen in einem reichen Land...“ Armutsbericht des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für die Bundesrepublik Deutschland, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 11/12 (1989), 269–348.
- 70 Caritasverband, Arme, 7.
- 71 Vgl. dazu beispielsweise die Stellungnahme des Vorstands des DPWV am Ende des Berichts „...wessen wir uns schämen, 342–343.
- 72 So beispielsweise das Urteil von Lutz Leisering, vgl. Lutz Leisering, Armutsbilder im Wandel. Öffentliche Problemwahrnehmung und neuere soziologische Analysen, in: ders., Hg., Moderne Lebensläufe im Wandel. Beruf – Familie – Soziale Hilfen – Krankheit, Weinheim 1993, 164–176, hier 168.
- 73 Der Vorsitzende des DPWV erläutert in der Einleitung des Berichts, dass der Verband zu diesem Zeitpunkt noch keine konkreten Vorschläge zur Armutsbekämpfung mache, sich aber in Zukunft mit deren Ausarbeitung befassen wolle, vgl. Dieter Sengling, Zu diesem Heft, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 11/12 (1989), 270–271.
- 74 Vgl. Caritasverband, Arme, 25–28.
- 75 Vgl. Matthias Willing, Sozialhilfe, in: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und Bundesarchiv, Hg., Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 7: Bundesrepublik Deutschland 1982–1989. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform, Baden-Baden 2005, 479–516, hier 488.
- 76 Ulrike Bauer, Zwanzig Jahre Armutsberichterstattung in Deutschland. Eine Fachtagung des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes blickt zurück und nach vorn, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 2 (2010), 43–44, hier 44.
- 77 Vgl. ebd.
- 78 Vgl. dazu den Bericht eines Mitautors des Armutsbericht des DPWV: Josef Schädle, Blick zurück und nach vorn. Was wir mit dem ersten Armutsbericht von 1989 angestoßen haben – und was wir immer noch nicht erreicht haben, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 2 (2010), 45–46.
- 79 Vgl. Süß, Rand, 137–138.
- 80 Auf die beiden Berichte von 1987 und 1989 folgen Anfang der 1990er Jahre zwei weitere nicht-offizielle Armutsberichte, an denen ebenfalls der Caritasverband und der DPWV beteiligt waren, vgl. Richard Hauser/Werner Hübinger, Arme unter uns. Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-

Armutsuntersuchung, Freiburg 1993; Walter Hanesch u. a., Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Hamburg 1994.

- 81 Vgl. beispielsweise: Parti Socialiste, *Changer la vie. Programmes de gouvernement du Parti Socialiste et programmes communs de la gauche*, Paris 1972, 35–51.
- 82 Vgl. Heiner Geißler, *Neue Soziale Frage. Zahlen, Daten, Fakten*, Bonn 1975.
- 83 Vgl. Hartmut Kaelble, *Nachbarn am Rhein. Entfremdung und Annäherung der französischen und deutschen Gesellschaft seit 1880*, München 1991, 151–154.
- 84 Vgl. Süß, *Traum*, 123–125.
- 85 Vgl. Damon, *Urgence*.
- 86 Beispielsweise stammten Anfang der 1980er Jahre 38 Prozent der finanziellen Mittel des Diakonischen Werks aus staatlicher Hand, vgl. Olk, *Diakonie*, 279.