

# WELFARE QUEENS UND ALT-RÖMISCHE VERHÄLTNISSE | Die Stigmatisierung Erwerbsloser in den USA und Deutschland

Volker Eick

**Zusammenfassung** | Mit der „Welfare Reform“ von 1996 wurde in den USA ein System etabliert, das einen Wandel von der Bekämpfung der Armut zur Bekämpfung der Armen radikalisiert institutionalisierte und mit den Hartz-Gesetzen der Jahre 2003 bis 2005 auch in Deutschland seinen Niederschlag fand. Damit sind Herausforderungen für die staatliche und nicht-staatliche Sozialarbeit in der gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung und in der praktischen Arbeit verbunden, die mit Schwerpunkt auf die Dämonisierung und Moralisierung von Armut und Erwerbsarbeit in Debatten und Programmen in beiden Ländern analysiert werden.

**Abstract** | The Welfare Reform of 1996 established a system which in a radicalizing way institutionalized the transition from combating poverty to combating the poor in the US now too manifesting itself in the German Hartz laws of the years 2003 to 2005. Associated, social work both state and non-state is challenged in sociopolitical conflicts and in the practical work on the ground. Focusing on the demonization and moralization poverty and gainful work the paper analyzes debates and programs in both countries.

**Schlüsselwörter** ► Stigmatisierung ► Arbeitsloser ► Armut ► Ländervergleich ► USA ► BRD

**Einleitung** | Die Stigmatisierung und Behandlung von Armen und Erwerbslosen gilt in den USA als besonders perfide: Strikte Arbeitsverpflichtung, Umerziehung im Case Management, Drogentests, Sanktionierungen des Sexualverhaltens und die teilweise vollständige Ausschließung aus den Rudimenten des Sozialsystems der „Great Society“ der 1960er-Jahre wurden und werden maßgeblich mit den Stereotypen vom männlichen „faulen Schwarzen“ und von der ihre Sexualität nicht unter Kontrolle halten den unverheirateten schwarzen Frau begründet.

Überwachung, Kriminalisierung, Pathologisierung und Bekämpfung der Armen sind so alt wie die (Moralisierung der) Armut selbst. Und die Geschichte der Arbeit und Armut ist auch eine der gewaltförmigen Disziplinierung, die parallel zur Entwicklung moderner Instanzen bürgerlicher Staatlichkeit verläuft. Bereits 1349 entstand in England das erste Gesetz über die Arbeitspflicht, im Laufe des 15. und 16. Jahrhunderts wurde in ganz Europa definiert, wer arbeitsunfähig und somit zum Betteln berechtigt ist. Diese und andere erste Ansätze zur Erfassung der Arbeitsunfähigen spiegeln sich bis heute in Beschäftigungs- und Sozialpolitik.

Die Errichtung von Zucht- und Arbeitshäusern, die es beispielsweise in Frankreich flächendeckend bereits seit 1659 gab, begründeten das moderne Gefängnisssystem, dem sich im 19. Jahrhundert repressive Maßnahmen gegen „Vagabunden“ und „Landstreicher“ hinzugesellten. Immer geht es im Kern um das Verfügbarmachen und Zurichten der Ware Arbeitskraft, die mit den Mitteln direkter Repression oder mittels einer über Religion vermittelten Moral die „dangerous classes“, die gefährlichen Klassen, im Griff halten, kontrollieren und disziplinieren will (Foucault 1977, Morris 1994, Gilliom 2001). Insoweit unterscheiden sich auch die USA und Deutschland zunächst nicht.

Bedeutsame Unterschiede bestehen aber im Hinblick auf Rahmenbedingungen beziehungsweise Rahmungen, Rassifizierungen, höflicher: Ethnisierungen, und Regulationen von Armut, wobei die Grundstrukturen der Armutsregulierung für beide Staaten im 18. und 19. Jahrhundert gelegt wurden (für die USA Piven; Cloward 1979, Wacquant 2009; für Preußen und Deutschland Sachße; Tennstedt 1980, Dahme; Wohlfahrt 2011). Ein notwendig nur kursorischer Rückblick mit Schwerpunkt auf die USA mag das verdeutlichen.

**The „Long 19th Century“** | So kennen die USA in ihrer gut 200 Jahre währenden Geschichte nach wie vor kein Sozialstaatsprinzip, während uns der Mainstream deutscher Geschichtsschreibung als alleinige Geburtsurkunde der deutschen Sozialpolitik die „Kaiserliche Botschaft“ vom 17. November 1881 verkaufen will, die (Teilen) der Arbeiterschaft materielle Absicherung bei Krankheit, Invalidität und Alter darbot. Wie aber Volker Hentschel (1983, S. 9) richtig

schreibt: „Das ist nicht einmal zur Hälfte richtig. Die deutsche Sozialpolitik hatte zwei Geburtsurkunden. Die andere war das ‚Gesetz betreffend die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie‘, das der Reichstag bereits drei Jahre früher, am 21. Oktober 1878 verabschiedet hatte.“ Die Bismarck'sche Sozialgesetzgebung zielte nicht darauf, die Ungleichheit der sozialen Rechte und sozioökonomischen Lagen zu verringern, sondern zu zementieren, und dafür nahm sie „nicht kurzweg die Bedürftigen zum Ziel, sondern nur bedrohliche Bedürftige. Das waren die Arbeiter in Industrie und Gewerbe“ (Hentschel 1983, S. 10<sup>1</sup>), gegen die Militär, Polizei und kommerzielle Sicherheitsdienste vorgingen (Nelken 1926, Roth; Behrens 1974, Lüdtko 1992).

Etwa zur selben Zeit stellte auf der anderen Seite des Atlantiks der sogenannte „Kompromiss von 1877“ nach dem Bürgerkrieg die Hegemonie der Weißen und der Demokratischen Partei im Süden wieder her. Kein anderer Teil der amerikanischen Gesellschaft ist (bekanntermaßen) ökonomischer Ausbeutung und Ausgrenzung so unterworfen (worden) wie die Afroamerikaner (Piven; Cloward 1979, S. 184-194): Beginnend mit der Debatte, ob „Neger“ als Menschen oder Eigentum zu qualifizieren sind, weitergeführt im „Free Soil“-Streit um die territoriale Ausdehnung der Sklaverei in den 1850er-Jahren (Foner 1971) nutzten die jeweiligen Eliten bundstaatliche und lokale Staatsapparate zur Sicherstellung der Unterdrückung der Schwarzen. Die Kastenordnung des Südens und die diskriminierende Ghetto-Segregation im Norden blieben erhalten, Parlamente enthielten Afroamerikanern politische Rechte vor und hinderten konsequenterweise auch die Privatwirtschaft nicht daran, Schwarzen ökonomische und soziale Rechte zu verweigern.

Bis 1870 lebten Afroamerikaner und -amerikanerinnen zu 80 Prozent in ländlichen Regionen des Südens, und zwar in unmittelbarer Nähe zu ihren Arbeitgebern beziehungsweise Sklavenhaltern. Zur Jahrhundertwende änderte sich dies durch Industria-

lisierung und die Urbanisierung der schwarzen Bevölkerung. Der Arbeitskräftebedarf durch den Industrialisierungsprozess wurde überwiegend durch europäische Einwanderer gedeckt (Sambale; Eick 2005). Auf diesen Arbeitskräftenachschub war jedoch nur in Zeiten konjunktureller Krisen in Europa Verlass; meldeten die europäischen Städte Bedarf an Arbeitskräften, versiegte diese Quelle. Die Anwerbung von schwarzen Arbeitskräften aus dem ländlichen Süden löste zunächst nicht nur dieses Problem: Regelmäßig wurden diese Arbeitskräfte direkt angeworben und an den Arbeitsplatz transportiert, sobald europäische Einwanderer streikten (Roth; Behrens 1974, Gage 2009).

Allerdings gab es, trotz des Rassismus der weißen US-amerikanischen Gewerkschaften, auch gemeinsame Streikaktionen (Gage 2009, Trotter; Day 2010). Mit dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs (Versiegen europäischer Arbeitskräfte) einerseits und dem Kollaps der Landwirtschaft in weiten Teilen des Südens (Schädlinge, Überflutungen) andererseits schnellte die Süd-Nord-Migration in die Höhe und traf in den 1920er-Jahren auf offenen Rassismus. Während Polizei (Whatley 1993, Williams 2004) und kommerzielle Sicherheitsdienste (Shaloo 1933, Trotter; Day 2010) die Ausbeutung der schwarzen Arbeitskraft durchsetzten und gegen die der weißen Arbeiterschaft auszuspielen suchten,<sup>2</sup> wurde zwischen 1917 und 1921 allein in Chicago alle drei Wochen ein Haus mit schwarzen Bewohnern Ziel eines Bombenanschlags (Denton; Massey 1993, S. 35). Dadurch wurde die zahlenmäßig wachsende schwarze Bevölkerung letztlich in immer kleinere, deutlich definierte städtische Teilräume abgedrängt: Bis 1940 waren in allen Städten des US-amerikanischen Nordens die Grundlagen für das moderne Ghetto gelegt, das es in Europa nicht gibt und nie gab (Sambale; Eick 2005, Wacquant 2010).

**2** Zwischen 1880 und 1920 gab es in den USA massive und ausgesprochen blutige Arbeitskämpfe (Adamic 1974, Bock 1976). Führend waren dabei eingewanderte Arbeiter und vor allem ins Exil getriebene Syndikalist\*innen, Sozialisten und Anarchisten, derer sich die europäischen Staaten im Zuge der Linken-Hatz Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts entledigten (Roth; Behrens 1974, Gage 2009). Sie organisierten sich gemeinsam mit schwarzen Arbeitern gewerkschaftlich bei den „Industrial Workers of the World“ – hierzulande weitgehend vergessen (Bock 1976) – und wurden in den 1920er-Jahren nun von US-amerikanischen staatlichen und kommerziellen Sicherheitskräften bekämpft (Gage 2009).

**1** „Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser, König von Preußen etc., thun kund und fügen hiermit zu wissen [...] Schon im Februar dieses Jahres haben Wir Unsere Ueberzeugung aussprechen lassen, daß die Heilung der sozialen Schäden nicht ausschließlich im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern gleichmäßig auf dem der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter zu suchen sein werde“ (zitiert nach Diehl; Mombert 1984, S. 185).

Über die Große Depression der 1930er-Jahre, den nachfolgenden New Deal mit seinen sozialstaatlichen Programmen (Skocpol 1980), über den Zweiten Weltkrieg, dessen Militär-Keynesianismus erst die Krise der 1930er-Jahre überwinden half (Chandler 1970), verfestigten sich diese Strukturen weiter. Sie wurden durch die massiven Wanderungen der schwarzen Bevölkerung aus dem Süden, die in den industriellen Zentren des Nordens und Nordwestens der USA als Arbeitskräfte nachgefragt wurden, ebenso befeuert wie durch Studien, die von einem devianten Lebenswandel der Schwarzen sowie einer spezifischen Psychologie und einem negativen kulturellen Erbe schwadronierten, das sich stetig reproduzierte (Frazier 1939, Powdermaker 1939). Solche Vorstellungen – die in den 1960er-Jahren vergessen gemacht werden sollten, aber durch die Bürgerrechtsbewegung in Erinnerung gerufen wurden – sollten 40 Jahre später fröhliche Urständ feiern.

**„The ‘30s were about recovery, the ‘60s about race“?** | Armut wurde erst wieder in den 1960er-Jahren zu einem öffentlichen und politisch diskutierten Thema, also zum Ende der Blütezeit des US-amerikanischen Fordismus und zur Hochzeit der Antikriegs-, Frauen-, Menschen- und Bürgerrechtsbewegung. Bis dahin waren Armut und Erwerbslosigkeit in den USA zurückgegangen.<sup>3</sup> Die Debatte begann mit der von Oscar Lewis 1959 veröffentlichten und späterhin kontrovers diskutierten Studie „Five Families“, in der er am Beispiel von fünf Familien aus Mexiko, Puerto Rico und den USA den Nachweis erbringen wollte, durch Langzeitarbeitslosigkeit entstehe eine „Kultur der Armut“, die mit Frustration, Hilflosigkeit, Ausgrenztheit und Abhängigkeit beschrieben werden könne. Ein fehlendes sozial intaktes Umfeld, ein Selbstbezug auf die eigene Lebensumwelt und der reduzierte Blick auf Gesellschaft insgesamt, so Lewis (1959), verselbständigte sich und werde über die Generationen hinweg weitergegeben.

1962 veröffentlichte Michael Harrington (1962) eine Untersuchung zur Armutslage in den USA und konnte nachweisen, dass dort jeder vierte Bewohner

<sup>3</sup> Von 1949 bis 1959 war die Erwerbslosigkeit von 35 auf 21 Prozent gesunken (Stern 2007, S. 41), und zwischen 1959 und 1968 war die Zahl der unterhalb der Armutsgrenze Lebenden von 39,5 auf 25,4 Millionen zurückgegangen (Scharenberg 2007). Zum Vergleich: 2009 lebten 43,6 Millionen Amerikaner in Armut. Dies waren rund vier Millionen mehr als 2008; die offizielle Armutsrate stieg von 13,2 auf 14,3 Prozent (Dougherty; Murray 2010).

in Armut lebte. Die Diagnose in „The Other America“ hatte so großen Einfluss, dass John F. Kennedy und vor allem Lyndon B. Johnson den „War on Poverty“<sup>4</sup> in der „Great Society“ ausriefen, der allerdings zugleich dazu führte, dass das „image of the poor as a class apart from the social mainstream“, die Armen als Klasse für sich selbst also, Raum greifen konnte (Stern 2007, S. 39). Im selben Jahr prägte die Arbeit „Challenge to Affluence“ von Gunnar Myrdal (1962) den Begriff der „underclass“, der diejenigen Bevölkerungsteile beschreiben sollte, die dauerhaft vom Arbeitsmarkt abgekoppelt und daher auch von Aufstiegschancen weitgehend ausgeschlossen sind.<sup>5</sup>

Ebenfalls seit den 1960er-Jahren widmeten sich weitere Studien der besonders durch Erwerbslosigkeit und soziale Ausgrenzung benachteiligten Gruppe der ghettoisierten Afroamerikaner und Afroamerikanerinnen (Scharenberg 1998), deren Analysen dann von konservativen Kräften aufgegriffen, ideologisch aufgeladen und gegen die erwerbslosen Schwarzen und den angeblich Abhängigkeit produzierenden „Welfare State“ gewendet wurden. Mit Verweis auf die hohen Geburtszahlen von schwarzen Kindern aus unehelichen Beziehungen wurden Ergebnisse von Studien aus den 1930er-Jahren wiederbelebt (Frazier 1939, Powdermaker 1939), die matriachale Strukturen in den afroamerikanischen Familien ausgemacht zu haben vorgaben – und für die verfestigte Armut in den schwarzen Ghettos verantwortlich machten (Moynihan 1965, Stern 2007).

**„From Santiago de Chile to Washington D.C.“** | Diese Angriffe setzten sich in den 1970er- und 1980er-Jahren fort und führten, ideologisch munitioniert aus konservativen „Think Tanks“, zur nun

<sup>4</sup> Es folgten, nota bene, der weiterhin anhaltende War on Drugs seit den 1970er-Jahren (Richard Nixon) und der War on Terror nach 9/11 im Jahr 2001 (George W. Bush), bis Hillary Clinton im März 2009 bekannt gab, die US-Regierung werde den Begriff nicht mehr verwenden (Kreye 2009).

<sup>5</sup> In der deutschen sozialwissenschaftlichen Debatte hatte etwa Erwin Scheuch (1961) schon früh den Begriff der „unteren Unterschicht“ in seinem Schichtenmodell genutzt und dieser Kategorie 19,5 Prozent der damaligen Bevölkerung Deutschlands zugeordnet. Ralf Dahrendorf (1965, S. 113) bezeichnete die Unterschicht als „Bodensatz der Gesellschaft“, der aus „Dauererwerbslosen, Unsteten, Rückfallkriminalen und Halbanalphabeten“ bestehe – auf Karl Marx und seinen Begriff „Lumpenproletariat“ sei hier nur verwiesen.

auch praktischen Umsetzung des neoliberalen Projekts (Harvey 2005). Neoliberalisierung, soviel muss hier genügen, umfasst die Förderung freier Konkurrenz, Deregulierung, also das Zurückdrängen der Rolle von Gesetz und Staat, Privatisierung, also den Ausverkauf des öffentlichen Sektors, marktähnliche Strukturen im verbleibenden öffentlichen Sektor sowie die Internationalisierung beziehungsweise Globalisierung der Wirtschaft (Jessop 2002, Brenner u.a. 2010, Eick 2011b). Für die Sozialpolitik verdeutlichen Slogans wie „no rights without responsibilities“ oder „Fördern und Fordern“ die Logiken des neoliberalen Projekts (Eick 2011a), das in den USA die ihre Sexualität nicht unter Kontrolle haltende, unverheiratete schwarze, Sozialhilfe ergaunernde Frau und den sie schwängern-den, Drogen handelnden, arbeitsscheuen Schwarzen für ihre Langzeitarbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung selbst verantwortlich machten: Mitte der 1970er-Jahre waren die „Welfare Queen“<sup>6</sup> und der „Sturdy Rogue“ ideologisch in den weißen Mainstream eingeschrieben (Zucchino 1997, DeWitt 2004, Miller 2004, Cleveland 2008, 2009).

In den 1980er-Jahren setzen sich die neoliberalen Rezepturen weiter durch und wurden durch das Buch „Losing Ground“ des Politikberaters Charles Murray (1984) weiter eskaliert.<sup>7</sup> Hatte Oscar Lewis die vermeintliche „Kultur der Armut“ immerhin noch als eine Reaktion auf die depravierten Lebensbedingungen der Ausgegrenzten verstanden, war für Murray der Sozialstaat selbst die Quelle dieser Armutskultur: Kurz, der Wohlfahrtsstaat produziert sowohl Abhängigkeiten als auch Fehlverhalten der fast ausschließlich als schwarz konzipierten Armen. Lawrence Mead (1986) schließlich spitzte in seinem Band „Beyond Entitlement“ (Jenseits der Anspruchsberechtigung) die Wohlfahrtsstaatsdebatte nochmals dergestalt zu, dass nur noch zwischen einem entschieden drakoni-

scheren System zur Disziplinierung der Armen und einer vollständigen Abschaffung des Wohlfahrtsstaates insgesamt entschieden werden könne und müsse. Die akademische, politische und öffentliche Auseinandersetzung (und Ausgrenzung) setzte sich fort, und an der akademischen „Front“ wurde vor allem das Buch „The Truly Disadvantaged“, das sich mit der (afroamerikanischen) Unterklasse in den US-amerikanischen Innenstädten auseinandersetzte, einflussreich (Wilson 1987).

Die Arbeiten von Wilson können dabei als eine Art Signum der Herausforderungen der liberalen und linken Protagonisten in dieser Auseinandersetzung gelesen werden. Wilson hatte mit durchaus kulturalistischer Attitüde, noch neun Jahre zuvor argumentiert, Hautfarbe spiele für das Verständnis der versteigten Armut der Unterklasse eine nur noch nachrangige Rolle (Wilson 1978), danach Rassismus als Ursache für sozioökonomische Benachteiligung ausgeschlossen (Wilson 1987), um schließlich festzustellen, dass sich die Ausgrenzung der ghettoisierten afroamerikanischen Bevölkerung nur durch eine „American Apartheid“ (Denton; Massey 1993), der andere Minderheiten nicht in gleichem Maße ausgesetzt sind, erklären lässt (Wilson 1996). Die in der Sklavenhaltergesellschaft der USA historisch angelegten sozialstrukturellen Ursachen konnte freilich auch diese „offenere“ Debatte nicht durchbrechen – eher im Gegenteil: Die Veröffentlichung seines vorletzten Buchs „When Work Disappears“ fiel in dasselbe Jahr, in dem die weitgehende Abschaffung des ohnehin rudimentären Wohlfahrtsstaats der USA unter Präsident Clinton exekutiert wurde (Eick u.a. 2004, Grell 2008).<sup>8</sup>

**„Ending Welfare as we know it“** | Etwa anderthalb Jahrzehnte nach „Losing Ground“ spitzte Murray seine Thesen nochmals daraufhin zu, dass die Unterklasse sinnvoll nicht über Einkommen, Armut oder dauerhafte Ausgrenzung definiert werden könne, sondern durch die Merkmale (Drogen-)Kriminalität,

<sup>6</sup> Seit 1976 berichtete Präsident Ronald Reagan immer wieder über eine frei erfundene „Cadillac Welfare Queen“, die 80 Adressen, 30 Adressen und 12 Sozialversicherungskarten benutzt habe, um aus dem Sozialsystem 150 000 US-Dollar zu melken. Tatsächlich hat es so einen Fall nie gegeben (Cannon 2000, S. 456-457).

<sup>7</sup> Es kann dabei offen bleiben, ob Murray (1984) dabei mehr oder weniger das Buch des Journalisten Ken Auletta (1982) als „Steinbruch“ nutzte, jedenfalls wanderte die Debatte um die „Kultur der Armut“ aus dem akademischen Milieu, wo sie sich empirisch bald als nicht haltbar erwies, in die breite Öffentlichkeit, während die Unterklassen-Debatte den anderen Weg nahm.

<sup>8</sup> Paul Nolte (2004, S. 57) warf in seinem Buch „Generation Reform“ Sozialarbeit und Sozialhilfebehörden eine „fürsorgliche Vernachlässigung“ vor, die weder die Mitschuld der Erwerbslosen noch deren Lethargie und mangelnden Leistungswillen adressiert habe: „Die bisherigen Regelungen haben es zugelassen, dass in den Unterschichten Kulturen der Unselbstständigkeit und Unmündigkeit entstanden sind, die wir den Betroffenen nicht länger zumuten sollten“ (ebd., S. 175).

Anteil unehelicher Kinder und anhaltende Distanz zum Arbeitsmarkt (Murray 1999). Armut war damit (endgültig) zu abweichendem Verhalten von vorwiegend (weiblichen) Afroamerikanern geronnen und der Sozialstaat als Ursache für Armut ausgemacht.

Vor diesem Hintergrund lesen sich die Arbeiten Murrays wie Betriebsanleitung und Zusammenfassung der „Welfare Reform“ von 1996, dem „Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act“ (PRWORA), auch wenn, wie das „Brookings Institute“ in einer Untersuchung zeigen konnte (Weaver 2000, S. 152-225), die programmatischen Diskussionen um das Gesetz auch Positionen beinhalteten, die niedrige und schlechte Löhne oder fehlende Arbeitsplätze und schlecht ausgestattete Sozialprogramme für den hohen und vor allem langen Sozialhilfebezug verantwortlich machten. Durchsetzen konnten sich aber ein neuer Paternalismus, der dem vermeintlichen gesellschaftlichen Werteverfall und der Abhängigkeit vom Sozialstaat (Welfare Dependency) mit strikter Arbeitsverpflichtung (Workfare) und dem Zwang zu einer verantwortlichen Lebensführung entgegenzutreten will, und eine Abschreckungsstrategie, die auf die Abschaffung von Einkommensbeihilfen und Fürsorgeprogrammen zielt; die Einzelstaaten sollten dabei mehr Handlungsmöglichkeiten bei der Bearbeitung und Ausgrenzung der Transferbeziehenden gegeben werden (Devolution).

Von der Bundesregierung werden die Bemühungen der Einzelstaaten durch das zum PRWORA-Gesetz gehörende Programm „Temporary Assistance for Needy Families“ (TANF) finanziell honoriert, etwa wenn die Zahl unehelich geborener Kinder zurückgeht (Illegitimacy Bonus) oder Leistungsansprüche nur für bereits bei Antragstellung geborene Kinder gewährt werden (Family Caps). Sanktionen wurden verpflichtend, wenn bei der Feststellung der Vaterschaft von Kindern nicht kooperiert wird oder schulpflichtige Mütter nicht zur Schule gehen und sich weigern, bei ihren Eltern, sonstigen Verwandten oder in staatlichen Einrichtungen zu wohnen (Grell 2008, S. 37).

Der „Work First“-Ansatz bedeutet Arbeit um jeden Preis und in einem Umfang von bis zu 55 Wochenstunden. Die Berechtigung auf Sozialleistungen wurde auf fünf Jahre (bezogen auf die gesamte Lebenszeit) beschränkt, und es werden drei Bevölkerungs-

gruppen von zentralstaatlichen Sozialleistungen ganz ausgeschlossen: straffällig gewordene und drogenabhängige Personen sowie Menschen ohne US-amerikanischen Pass (Grell 2008, S. 39). Dass Gesetz und Programm, die beide seit 1996 zahlreiche Novellierungen durchliefen, so weitgehend widerstandslos durchgesetzt werden konnten, hatte nicht zuletzt damit zu tun, dass es in der weißen Öffentlichkeit gelang, den vermeintlich Abhängigkeit produzierenden Wohlfahrtsstaat mit Begriffen wie schwarz, sexuell unkontrolliert und kriminell zu konstruieren und so eine schwarze Kultur der Armut zu konstruieren, die Rasse, Klasse und Ausgrenzung im Konzept der Unterklasse verdichtet. Gleichwohl bedeutet das nicht, dass sich die Frauen widerstandslos diesem Workfare-Regime fügen, vielmehr leisteten sie und leisten auch heute offenen oder verdeckten Widerstand gegen sozialstaatliche Zumutungen und Ausbeutung am Arbeitsplatz (Bock 1976, Gordon 1994, Gilliom 2001) und bilden eigenständige Überlebensökonomien heraus (Venkatesh 2006).

### „Working Poor und neues Prekariat“? |

Führt man sich kurz in Erinnerung, dass mit den Hartz-Gesetzen der Jahre 2003 ff. in Deutschland eine Arbeitspflicht für Langzeiterwerbslose eingeführt wurde, von denen der allergrößte Teil in Ein-Euro-Jobs arbeitet, dass erwerbslose Jugendliche zu Hause wohnen müssen, Langzeiterwerbslose nicht mehr eigenständig entscheiden können, wo sie wohnen wollen, Frauen durch den Begriff und das Konzept der „Bedarfsgemeinschaft“ eine eigenständige Lebensperspektive verbaut wird und ein massives Sanktionssystem aufgebaut wurde (Klute; Kotlenga 2008, Eick 2011b), kann allerdings kaum davon gesprochen werden, das deutsche Sozialsystem sei weniger paternalistisch und repressiv, wenngleich es hier keine massenhaften Inhaftierungen gibt, die in den USA vor allem arme Schwarze, aber auch andere Gruppen, auf die hier nicht eingegangen werden kann, betreffen (Wacquant 2009, 2010).

Anfang der 2000er-Jahre bekam die Debatte in beiden Ländern einen neuen Fokus, wobei das, was in den USA als „Working Poor“, also zwar (Vollzeit) arbeitende, aber kaum überleben können Arme, diskutiert wird (Ehrenreich 2001, Rhein 2009), in die bundesrepublikanische Debatte als „neues“ oder „abgehängtes Prekariat“ und als „neue Unterschicht“ einfließt (Friedrich-Ebert-Stiftung 2006, Castel; Dörre



2008).<sup>9</sup> Was genau so „neu“ an den Befunden sein soll, darüber ließe sich trefflich streiten, soll hier aber nicht geschehen. Veränderungen in der deutschen Sozialgesetzgebung, wenn nicht von Gerichten explizit gefordert, und Kritik an der Stigmatisierung der erwerbslosen Armen gibt es jedenfalls kaum. Auch in Deutschland lassen sich medial aufgeladene Debatten identifizieren,<sup>10</sup> die aber im Unterschied zu denen in den USA – abgesehen vielleicht vom „Fall Sarrazin“ (Steinert 2011), der bildungspolitischen Debatte um nicht integrationswillige türkische Familien, die den PISA-Schnitt in deutschen Schulen ruinierten (Scharenberg 2007, S. 191), und der aktuellen Auseinandersetzung über Roma und Sinti, die allerdings nicht mit Sozialhilfe- oder Arbeitslosenhilfebezug in Zusammenhang gebracht werden (Bundeszentrale für politische Bildung 2011) – zumindest bisher keine systematische und explizit rassistische Konnotation der urbanen Armen kennen. Dass in Deutschland insbesondere Nicht-Deutsche von Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt betroffen sind, ist zwar richtig, wird aber eher verschwiegen oder zumindest bisher nicht in aggressiver Form explizit gegen sie gewendet.

**9** Wilsons (2009) letztes Buch „More Than Just Race“ betont den Sachverhalt struktureller rassistischer Ausgrenzung und Ungleichheit, geht aber davon aus, auch kulturelle Eigenheiten und individuelle Defizite spielten eine Rolle – Wilsons bezieht sich dabei positiv auf die Rede des damaligen Senators von Illinois, Präsident Barack Obama (vgl. <http://www.nytimes.com/2008/03/18/us/politics/18text-obama.html>).

**10** Vergleiche bereits Anmerkung 5. Erinnert sei auch an Kurt Beck (SPD), der im Dezember 2006 auf dem Mainzer Weihnachtsmarkt in Erwiderung auf die Kritik eines Erwerbslosen an Hartz IV diesem riet: „Wenn Sie sich waschen und rasieren, dann haben sie in drei Wochen einen Job“ (Der Spiegel 53/2009, S. 64); an Roland Koch (CDU), der als hessischer Ministerpräsident eine Arbeitspflicht forderte und betonte: „Es kann aber kein funktionierendes Arbeitslosen-System geben, das nicht auch eine Element von Abschreckung enthält“ (WirtschaftsWoche 3/2010, S. 25); an Arbeitsministerin Ursula von der Leyen (CDU), die möchte, dass der „inzwischen negativ besetzte Begriff ‚Hartz IV‘“ geändert wird (FAZ, 16. September 2010, S. 11), an den ehemaligen FDP-Vorsitzenden Guido Westerwelle – Namensgeber für diesen Beitrag – , der von „spätromischer Dekadenz“ schwadronierte (Die Welt, 12. Februar 2010, <http://www.welt.de/die-welt/politik/article/6358167/Ungeloest-Das-neue-Hartz-IV.html>). Sie alle und viele andere unterstellen, deutsche Erwerbslose seien faul und hätten sich in den Hilfesystemen eingerichtet (Oschmiansky u.a. 2001).

Im Kern geht es bei der Bearbeitung der Armen, wie erwähnt, um das Verfügbarmachen und Zurichten der Ware Arbeitskraft, die mit den Mitteln direkter Repression oder der Moral die „gefährlichen Klassen“ im Griff halten, kontrollieren und disziplinieren will und sie gegebenenfalls, wenn sie nicht mehr „gebraucht“ werden, auch „unschädlich“ macht. Wacquant (2009) hat für die USA gezeigt, dass die Armen dort entlang der Linien von erstens Klasse, zweitens Rasse und drittens Wohnort diskriminiert, ausgegrenzt sowie sozial- und kriminalpolitisch bearbeitet werden. Im Unterschied zu Deutschland zeigen die Zahlen, dass die Sozialleistungen erhaltenden Menschen vorrangig weiblich, die Gefängnisinsassen vor allem männlich sind, beide Gruppen unter der offiziellen Armutsgrenze leben (50 Prozent beziehungsweise 75 Prozent), beide Gruppen sich vor allem aus Nicht-Weißen zusammensetzen (56 Prozent beziehungsweise 60 Prozent), die große Mehrheit von ihnen keinen Schulabschluss hat und viele von ihnen unter körperlichen und psychischen Erkrankungen leiden (Wacquant 2010, S. 84).

Aus der nachgezeichneten sozialwissenschaftlichen und medialen Debatte und den vorliegenden Zahlen lässt sich zusammenfassend festhalten, dass Armut in den USA moralisierend als schwarz und weiblich konstruiert wird, während die männliche „Überschusspopulation“, offensichtlich nicht mehr benötigt, als schwarz und kriminell dargestellt und in Gefängnissen „gelagert“ wird. Die „Welfare Queen“ bleibt das Paradigma nicht nur für Armut, sondern auch für die Delegitimierung eines Sozialstaats, der diesen Namen verdienen würde. Solche Verhältnisse existieren in Deutschland derzeit nicht. Es sollte jedoch Klarheit darüber bestehen, dass eine erneute und tiefere Krise auch hier Bürokratie und Politik veranlassen wird, sich den schon lange geworfenen Blick über den Atlantik in Erinnerung zu rufen und, angepasst an hiesige Verhältnisse, für eine Eskalation der Sozialpolitik in Deutschland auch nutzen wird. Für eine sich selbst ernst nehmende Soziale Arbeit wird es nicht nur darauf ankommen, Distanz zur Herrschaft zu bewahren – sei sie staatlich oder kommerziell, sei sie sozial- oder polizeipolitisch (Gangway e.V. 1997, Möller 2010) –, sondern sich auch zu entscheiden, auf welcher Seite sie stehen will.

**Volker Eick** ist Politikwissenschaftler und arbeitet am Fachbereich Rechtswissenschaft des Zentrums für Europäische Rechtspolitik der Universität Bremen, Universitätsallee GW1, 28359 Bremen, E-Mail: [eickv@zedat.fu-berlin.de](mailto:eickv@zedat.fu-berlin.de)

## Literatur

- Adamic**, Louis: Dynamit. München 1974
- Auletta**, Ken: The Underclass. New York 1982
- Bock**, Gisela: Die „andere“ Arbeiterbewegung in den USA von 1905-1922. München 1976
- Brenner**, Neil; Peck, Jamie; Theodore, Nik: After Neoliberalization? In: Globalizations 3/2010, pp. 327-345
- Bundeszentrale für politische Bildung** (Hrsg.): Roma und Sinti. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 22-23/2011
- Cannon**, Lou: President Reagan. New York 2000
- Castel**, Robert; Dörre, Klaus: Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Frankfurt am Main 2009
- Chandler**, Lester V.: America's Great Depression 1929-1941. New York 1970
- Cleveland**, Wesley: Welfare Queens. In: <http://www.companystate.com/flash/prop/welfareQueen.htm> (Abruf am 13.7.2011) 2008
- Cleveland**, Wesley: Agent, Episode 2. In: <http://www.companystate.com/flash/prop/agent2.htm> (Abruf am 13.7.2011) 2009
- Dahme**, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Hamburg 2011
- Dahrendorf**, Ralf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland. München 1965
- Denton**, Nancy; Massey, Douglas: American Apartheid. Cambridge 1993
- DeWitt**, Larry: Operation Coffee cup. In: <http://www.larrydewitt.net/Essays/Reagan.htm> (Abruf am 13.7.2011) 2004
- Diehl**, Karl; Mombert, Paul (Hrsg.): Sozialpolitik. Frankfurt am Main 1984
- Dougherty**, Conor; Murray, Sara: Lost Decade for Family Income. In: The Wall Street Journal, September 17, 2010
- Ehrenreich**, Barbara: Nickel and Dimed. New York 2001
- Eick**, Volker: Lokale Kriminal- und Sicherheitspolitik. In: Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Hamburg 2011a, S. 294-305
- Eick**, Volker: Policing „below the state“ in Germany. In: Contemporary Justice Review 1/2011b, pp. 21-41
- Eick**, Volker; Grell, Britta; Mayer, Margit; Sambale, Jens: Nonprofit-Organisationen und die Transformation der lokalen Beschäftigungspolitik. Münster 2004
- Foner**, Eric: Free Soil, Free Labor, Free Men. London 1971
- Foucault**, Michel: Überwachen und Strafen. Frankfurt am Main 1977
- Frazier**, Franklin: The Negro Family and the United States. Chicago 1939
- Friedrich-Ebert-Stiftung** (Hrsg.): Gesellschaft im Reformprozess. Bonn 2006
- Gage**, Beverly: The Day Wall Street Exploded. Oxford 2009
- Gangway e.V. (Hrsg.): Streetwork und Professionalität. Berlin 1997
- Gilliom**, John: Overseers of the Poor. Chicago 2001
- Gordon**, Linda: Pitied But Not Entitled. New York 1994
- Grell**, Britta: Workfare in den USA. Bielefeld 2008
- Harrington**, Michael: The Other America. New York 1962
- Harvey**, David: A Brief History of Neoliberalism. Oxford 2005
- Hentschel**, Volker: Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980. Frankfurt am Main 1983
- Jessop**, Bob: Liberalism, neoliberalism, and urban governance. In: Antipode 3/2002, pp. 452-472
- Klute**, Jürgen; Kotlenga, Sandra (Hrsg.): Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz. Göttingen 2008
- Kreye**, Andrian: Bushs Kriegerhetorik hat ausgedient. In: Süddeutsche Zeitung, 1. April 2009
- Lewis**, Oscar: Five Families. New York 1959
- Lüdtko**, Alf: „Sicherheit“ und „Wohlfahrt“ Frankfurt am Main 1992
- Mead**, Lawrence M.: Beyond Entitlement. New York 1986
- Miller**, Bruce K.: A Sturdy Rogue. In: Western New England Law Review 109/2004, pp. 109-123
- Möller**, Kurt (Hrsg.): Dasselbe in grün? Weinheim 2010
- Morris**, Lydia: Dangerous Classes. London 1994
- Moynihan**, Daniel P.: The Negro Family. Washington D.C. 1965
- Murray**, Charles: Losing Ground. New York 1984
- Murray**, Charles: The Underclass Revisited. Washington D.C. 1999
- Myrdal**, Gunnar: Challenge to Affluence. New York 1962
- Nelken**, Sigmund: Das Bewachungsgewerbe. Ein Beitrag zur Geschichte des Selbstschutzes. Berlin 1926
- Nolte**, Paul: Generation Reform. Bonn 2004
- Oschmiansky**, Frank; Kull, Silke; Schmid, Günther: Faule Arbeitslose? Berlin 2001
- Piven**, Frances Fox; Cloward, Richard A.: Poor People's Movements. New York 1979
- Powdermaker**, Hortense: After Freedom: a cultural study in the Deep South. New York 1939
- Rhein**, Thomas: „Working poor“ in Deutschland und den USA. In: IAB Kurzbericht 1/2009, S. 1-8
- Roth**, Karl-Heinz; Behrens, Elisabeth: Die „andere“ Arbeiterbewegung. München 1974
- Sachße**, Christoph; Tennstedt, Florian: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Stuttgart 1980
- Sambale**, Jens; Eick, Volker: Das Berliner Ghetto – ein Missverständnis. In: Meister, Clara; Schneider, Anna; Seifert, Ulrike (Hrsg.): Ghetto – Image oder Realität? Berlin 2005, S. 10-16
- Scharenberg**, Albert: Schwarzer Nationalismus in den USA. Münster 1998
- Scharenberg**, Albert: Kampfschauplatz Armut. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/2007, S. 183-192
- Scheuch**, Erwin K.: Sozialprestige und soziale Schichtung. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderheft 5/1961, S. 65-103
- Shalloo**, Jeremiah P.: Private Police. Philadelphia 1933

# ARMUT UND GESUNDHEIT

Thomas Lampert

**Skocpol**, Theda: Political Response to Capitalist Crisis. In: Politics Society 2/1980, pp. 155-201

**Steinert**, Heinz: Deutschland sarrazinisiert sich. In: [http://www.links-netz.de/K\\_texte/K\\_steinert\\_thilo.html](http://www.links-netz.de/K_texte/K_steinert_thilo.html) (Abruf am 13.7.2011) 2011

**Stern**, Mark J.: Becoming Mainstream. In: Kessl, Fabian; Reutlinger, Christian; Ziegler, Holger (Hrsg.): Erziehung zur Armut? Wiesbaden 2007, S. 39-53

**Trotter**, Joe; Day, Jared: Race and Renaissance. Pittsburgh 2010

**Venkatesh**, Sudhir Alladi: Off the Books. The Underground Economy of the Urban Poor. Cambridge, MA 2006

**Wacquant**, Loïc: Bestrafen der Armen. Opladen 2009

**Wacquant**, Loïc: Class, Race and Hyperincarceration in Revanchist America. In: Daedalus 3/2010, pp. 74-90

**Weaver**, Kent R.: Ending Welfare as we know it. Washington D.C. 2000

**Whatley**, Warren C.: African-American Strikebreaking from the Civil War to the New Deal. In: Social Science History 4/1993, pp. 525-558

**Williams**, Kristian: Our Enemies in Blue. Brooklyn, New York 2004

**Wilson**, William J.: The Declining Significance of Race. Chicago 1978

**Wilson**, William J.: The Truly Disadvantaged. Chicago 1987

**Wilson**, William J.: When Work Disappears. New York 1996

**Wilson**, William J.: More Than Just Race. New York 2009

**Zucchino**, David: Myth of the Welfare Queen. New York 1997

**Zusammenfassung** | Auch in einem reichen Land wie Deutschland lässt sich ein Zusammenhang zwischen der sozialen und gesundheitlichen Lage feststellen. Personen, die in Armut leben, sind häufiger von Krankheiten und Beschwerden betroffen und haben eine weitaus geringere Lebenserwartung. In einer Gesellschaft, die auf dem Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit und des sozialen Ausgleichs aufbaut, resultiert daraus ein erheblicher politischer Handlungsdruck. Die Verringerung der sozialen Ungleichheit der Gesundheitschancen kann dabei nicht alleinige Aufgabe der Gesundheitspolitik sein, sondern betrifft auch andere Handlungsfelder wie zum Beispiel die Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Familien- und Sozialpolitik.

**Abstract** | Even in a wealthy country like Germany a coherence between social and medical status can be stated. Individuals living in poverty are prevalently affected by diseases and disorders and have a shorter expectancy of life than others. A society built on the principles of social equality and compensation hereby faces considerable political challenges. The reduction of social injustices concerning health are not only tasks for health politics but refers also to the fields of politics for employment, education, families, and social affairs.

**Schlüsselwörter** ► Armut ► Gesundheit

► soziale Ungleichheit ► soziale Gerechtigkeit

► Gesundheitsförderung ► Gesundheitspolitik

**Armutsbetroffenheit nimmt zu** | Deutschland gehört zu den reichsten Ländern der Welt und verfügt über weitreichende soziale Sicherungssysteme. Dennoch lassen sich bereits seit Längerem eine Auseinanderentwicklung der Lebensverhältnisse und eine Ausweitung der Armutsbetroffenheit beobachten. Dabei sind zwei Entwicklungstendenzen besonders auffällig. Zum einen ist das Armutsrisiko in den Bevölkerungsgruppen, die ohnehin am stärksten gefährdet sind, überproportional angestiegen, etwa bei Langzeitarbeitslosen und Personen mit geringer beruflicher Qualifikation. Zum anderen ist eine soziale Entgrenzung der Armut zu beobachten, die weit in die gesellschaftliche Mittelschicht hineinreicht.