

Das Buch der beiden amerikanischen Sozialwissenschaftler – beide lehren an der Columbia University, New York – ist mit dem »C. Wright Mills Award« ausgezeichnet worden und hat in den USA der Schärfe seiner Argumentation wegen nachhaltige Debatten ausgelöst. Es berührt ein Tabu aller hochindustrialisierten Gesellschaften: den institutionalisierten Umgang mit der Armut, die staatliche Befriedungspolitik gegenüber den »Habenichtsen«, die »Gettoisierung« der Elenden, Nichtangepassten, Ausgestoßenen, Arbeitslosen, Kranken und Schwachen durch »Regulierungsmaßnahmen« sowie die Auswirkungen dieser Regulierung auf das wirtschaftliche und politische Verhalten der Betroffenen. Piven und Cloward beschreiben, gestützt auf jahrelange Forschungstätigkeit und ein breites empirisches Quellenmaterial, den Zusammenhang von »Unterstützung, Arbeitsmarkt, Sozialordnung und staatlicher Durchsetzung von Gehorsam« in den USA seit der Großen Depression. Ihre ebenso »kompromißlose wie herausfordernde Studie (*New York Times Book Review*) zeigt an einem wesentlichen Fall staatlichen Handelns ein Problem auf, das in ähnlicher Deutlichkeit und mit vergleichbaren Folgen für alle westlichen Industriegesellschaften gilt: ungleiche Verteilung von Lebenschancen aufgrund kraß unterschiedlicher Verteilung von Lebens-Mitteln.

»Dies ist eine meisterliche Analyse einer sozialen Institution.«

Robert K. Merton

Frances F. Piven, Richard A. Cloward
Regulierung der Armut
Die Politik der öffentlichen Wohlfahrt

Mit einem Vorwort von Stephan Leibfried



Suhrkamp Verlag

Titel der Originalausgabe: *Regulating the Poor. The Function of Public Welfare*

Aus dem Amerikanischen übersetzt von Peter Tergeist

edition suhrkamp 872

Erste Auflage 1977

Copyright © 1971 by Frances Fox Piven and Richard A. Cloward. This translation published by arrangement with Pantheon Books, a division of Random House, Inc., New York. © der deutschen Ausgabe: Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1977. Deutsche Erstausgabe. Printed in Germany. Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das des öffentlichen Vortrags und der Übertragung durch Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile. Satz, in Linotype Garamond, Druck und Bindung bei Georg Wagner, Nördlingen. Gesamtausstattung Willy Fleckhaus.

Inhalt

Vorwort von Stephan Leibfried 9

Einleitung 71

Kapitel 1

Fürsorge, Arbeit und Aufruhr. Ein Überblick 76

Probleme bei der Kontrolle der Arbeitskraft durch Markt-
anreize 77

Aufruhr und die Einführung oder Ausweitung der Sozial-
fürsorge 81

Die Wiederherstellung der Ordnung durch Wiederherstellung
der Arbeit 91

Der Zwang zur Niedriglohn-Arbeit in Stabilitätsperioden 99

Sozialfürsorge und politischer Prozeß 104

Teil I *Fürsorge in der Großen Depression* 115

Kapitel 2

*Wirtschaftlicher Zusammenbruch, Massenarbeitslosigkeit und
das Aufkommen von Unruhen* 117

Massenarbeitslosigkeit und Fürsorgerestriktionen 119

Lokale Bemühungen zur Bewältigung der Arbeitslosig-
keit 126

Das Aufkommen von Massenunruhen 130

Aufruhr und die Umgruppierung der Wählerschaft 134

Die Expansion direkter Unterstützung 140

Kapitel 3

Fürsorge im New Deal 150

Von der direkten Unterstützung zur Arbeitsbeschaffung 150

Der Niedergang der Protestbewegungen 166

Die »Reform« der Sozialfürsorge 175

Teil II

Fürsorge in den Jahren der Stabilität: 1940-1960 189

Kapitel 4

Der Zwang zur Niedriglohn-Arbeit. Gesetzliche Mechanismen 191

Ausschluß der Arbeitsfähigen von der Sozialfürsorge 193
Anpassung der Sozialfürsorge an regionale Wirtschaftsstrukturen 197

Kapitel 5

Administrative Absicherung des Zwangs zur Niedriglohn-Arbeit 213

Versperrung des Zugangs zur Sozialfürsorge 215
Unterschreitung der Fürsorgesätze 226
Demütigung der Fürsorgeempfänger als Mittel zur Anpassung der arbeitsfähigen Armen 230
Die Unerschütterlichkeit der Fürsorge-Ideologie 238

Teil III *Fürsorge und Stadtkrise* 245

Kapitel 6

Die Wohlfahrtsexplosion der sechziger Jahre 247

Einige Dimensionen der Wohlfahrtsexpansion 247
Einige Interpretationen der Wohlfahrtsexpansion 251

Kapitel 7

Modernisierung der Landwirtschaft und Massenarbeitslosigkeit 263

Arbeitslosigkeit in der Landwirtschaft des Südens 263
Die Beibehaltung der Fürsorgerestriktionen im Süden 267
Das Ausbleiben von Unruhen im ländlichen Süden 272
Arbeitslosigkeit in den Städten 274
Die Beibehaltung von Fürsorgerestriktionen in den Städten 277

Kapitel 8

Binnenwanderung und städtische Unruhen 283

Schwächung der sozialen Kontrolle 284

Legitimitätsverfall 286
Lokale Reaktionen auf Unruhen 298

Kapitel 9

Fürsorge und das Great Society-Programm. Die Intervention des Bundes 308

Die Auswirkungen von Binnenwanderung und Unruhe auf das Wahlverhalten 309

Die Strategie des Bundes in den Städten 315

Kapitel 10

Fürsorge und das Great Society-Programm. Lokale Folgen 344

Das System der Wohlfahrtshilfe 345

Das Rechtshilfe-Programm 362

Der Protest der Basis. Die National Welfare Rights Organization 375

Die Auswirkungen des Welfare Rights Movement 385

Nachwort. *Fürsorge und die Verwaltung der Arbeitskraft* 398

Nachwort zur deutschen Ausgabe 407

Anhang *Statistisches Quellenmaterial* 423

Bibliographie 438

Stephan Leibfried

Vorwort

Sozialhilfe ist in den USA wie in der Bundesrepublik ein eher akademisches Thema. Gleichwohl bezeichnet und betrifft sie den behördlich verfaßten Alltag einer überraschend großen Zahl von Personen.

Die Arbeit von Piven und Cloward macht Funktion und Struktur der Sozialhilfe in den USA zum Gegenstand einer sozialwissenschaftlich-historischen Analyse. Sie hebt sich schon dadurch von der in den USA üblichen akademischen Erörterung des Themas ab. Sozialhilfe wird dort vornehmlich unter drei Blickwinkeln untersucht: dem administrativ-rechtlichen – zur Stützung der »Betriebsbereitschaft« der einschlägigen Instanzen; dem psychologisierend-humanitären – um den »pädagogisch« wirksamen Zugriff auf die Klientel zu verbessern; dem ökonomischen – um die Bruchstellen zwischen Arbeitsmarkt und Armutsbevölkerung zu kitten.¹ Theoretische Erklärungsbemühungen, die einen gesamtgesellschaftlichen Zustand ins Auge fassen und die in der Analyse nicht schon die Beratung von Politik und Verwaltung vorwegnehmen, spielen im akademischen Diskurs in den Vereinigten Staaten kaum eine Rolle.

Das Buch von Piven und Cloward gehört zu den ganz wenigen Forschungsstudien, die eine breite Öffentlichkeitswirkung außerhalb des Wissenschaftsbetriebs entfalten konnten. Das lag unter anderem daran, daß die Autoren lange Zeit selbst in der »Sozialrechts«-Bewegung gewirkt haben. Ihre Studie ist in einer Zeit entstanden, in der die Probleme der Armut und der Sozialpolitik in den USA intensiver denn je zuvor diskutiert worden sind. Sucht man nach einer vergleichbaren Periode in der deutschen Geschichte, so muß man in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückgehen. Damals beschäftigte die »soziale Frage« die Akademie so heftig und nachhaltig wie nie zuvor und wie kaum jemals wieder. Hieran wird deutlich, wie ungleichzeitig sich die Sozialpolitiken in den kapitalistischen Industriestaaten entwickelt

¹ In keinem der entwickelten kapitalistischen Länder wird die »ökonomistische« Betrachtung von Armut ähnlich favorisiert wie in den USA. Man meint, den Stein der Weisen in den materiellen »incentives« für den »homo oeconomicus« gefunden zu haben. Die Forschung konzentriert sich auf Fragen wie die: Wie schafft man glatte Übergänge zwischen Armut und Arbeitsmarkt derart, daß der »cut-off point« öffentlicher Hilfe möglichst wenig hart ist?

haben und entwickeln; die zentralen sozialpolitischen Initiativen – auch in der Forschung – sind in den USA sehr viel später zum Zuge gekommen als in Deutschland. Diese Ungleichzeitigkeit hat für die Bundesrepublik auch ein produktives Element: auf dem Umweg über das amerikanische Beispiel ist sie heute noch einmal mit einem Teilstück der »sozialen Frage« konfrontiert, das sie lange erfolgreich verdrängt hat und tagtäglich unterschlägt – der Tatsache einer großen Armutsbevölkerung. So könnte der Wissenschaftsimport aus den USA, der die Wissenschaftslandschaft der Bundesrepublik so stark prägt, auch einmal unerwartete, produktive Folgen haben.

Ich möchte im folgenden zunächst die theoretische Konzeption des Buches von Piven und Cloward unter dem Gesichtspunkt eines Vergleichs zwischen den USA und der Bundesrepublik erörtern (I). Sodann soll das amerikanische System der Sozialhilfe vorgestellt werden, da es den meisten Lesern nicht bekannt sein wird. Dieses System wird in dem Buch von Piven und Cloward nicht systematisch entfaltet, sondern punktuell geschildert; seine Kenntnis ist vorausgesetzt. Meine Skizze soll einem Vergleich des amerikanischen mit dem bundesdeutschen Sozialhilfesystem Vorschub leisten. Nur so ist es möglich, die Bedeutung dieser Studie für die Verhältnisse hierzulande zu ermesen, Verhältnisse, die wiederum vielen Lesern nicht bekannt sind (II). Schließlich will ich zeigen, daß auch in der Bundesrepublik Prozesse ablaufen, die dem »statischen« »Unterschlagen« von Armut entsprechen, das von Piven und Cloward für die USA nachgewiesen wurde. Im Alltagsbewußtsein des bundesrepublikanischen Bürgers herrscht der »Sozial-Staat«² – für ihn gibt es keine »unterschlagene«, sondern nur selbstverschuldete Armut. Vielleicht kann eine Untersuchung dieses Sachverhalts dazu beitragen, dieses Bewußtsein zu verändern. Damit wäre eine Voraussetzung dafür geschaffen, daß auch diese Prozesse selbst verändert werden können (III).

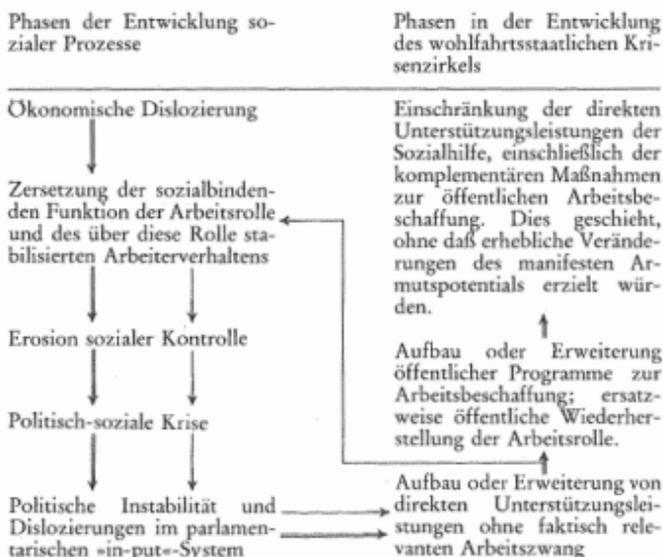
I. Die Armutsbevölkerung im wohlfahrtsstaatlichen Krisenzyklus. Probleme einer Übertragung dieses Theorems auf die Bundesrepublik Deutschland

Betrachten wir zunächst die theoretischen Überlegungen zum Verlauf von Krisen im Wohlfahrtsstaat, die der Arbeit von Piven

² Das »Soziale« wird hier mit Bedacht von dem »Staatlichen« getrennt, weil es sich um eine widersprüchliche Einheit handelt. Vgl. dazu Rolf-Richard Grauhan, Stephan Leibfried, *Die Sozialverwaltung zwischen politischer Herrschaft und politischer Produktion*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 1977 (23. Jg.) S. 65-78, S. 70 ff.

und Cloward zugrunde liegen.³ Die Autoren gehen von einem Krisenzirkel aus, dem die Gewährung von Sozialhilfe unterworfen ist. Dieser Zirkel läßt sich wie folgt schematisch darstellen:

Schaubild 1: Der wohlfahrtsstaatliche Krisenzirkel



3 Vgl. zur Stimmigkeit der theoretischen Überlegungen von Piven und Cloward zum wohlfahrtsstaatlichen Krisenzirkel auch die Arbeit von Bernhard Badura, *Perspektiven amerikanischer Sozialpolitik: Drei Paradigmen und ihre exemplarische Anwendung*, in: *Köber Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 1973 (Bd. 25 N. F.), S. 814-840. Zu einer (indirekten) Antwort auf die Kritik von Badura vgl. Frances Fox Piven, *Social Scientists and the Poor*, in: *The Poverty Establishment* (Hrsg. Pamela Roby), Englewood Cliffs, N. J. (Prentice Hall) 1974, S. 211-217. Zu einem Versuch eines empirischen Tests eines Teils der theoretischen Konzeption von Piven und Cloward vgl. Martin Robert Holmer, *The Economic and Political Causes of the »Welfare Crisis«*, Ph. D. Massachusetts Institute of Technology 1975. Zur Diskussion der Arbeit von Piven und Cloward im traditionellen Wissenschaftsbetrieb vgl. u. a. Eugene Durman, *Have the Poor Been Regulated? Toward a Multivariate Understanding of Welfare Growth*, in: *Social Services Review* 1973 (Bd. 47), S. 339-359, und die Antwort von Frances Fox Piven, Richard A. Cloward, *Reaffirming the Regulation of the Poor*, in: *Social Service Review* 1974 (Bd. 48), S. 147-169, sowie die Replik von Durman, in: *Social Service Review* 1974 (Bd. 48), S. 450-453.

Dieser Krisenzirkel entspringt einer »ökonomischen Dislozierung«, die durch eine Konjunktur- oder Strukturkrise bedingt sein kann. Die Dislozierung führt dazu, daß erhebliche Teile der arbeitenden Bevölkerung von ihrem Arbeitsplatz und damit von ihrer Arbeitsrolle »freigesetzt« werden. Das hat erhebliche Auswirkungen auf das Selbstverständnis der Arbeitskräfte, auf den gesamten familiären Bereich und das öffentliche und kulturell-organisatorische Verhalten der Betroffenen.⁴ Die sozialbindende Funktion der Arbeitsrolle löst sich auf; die soziale Kontrolle über diese Teile der arbeitenden Bevölkerung wird brüchig. Diese Prozesse münden in eine politisch-soziale Krise, die Instabilität im politischen Wahlsystem erzeugt. Und erst jetzt kommt es zu einer integrierenden Reaktion des politisch-administrativen Systems. Die Autoren heben in diesem Zusammenhang die Bedeutung des Wahlsystems hervor. Das heißt freilich nicht, sie meinen, daß dieses System der Armutsbevölkerung unter »normalen Umständen« eine wichtige Einflußchance offenhält. Im Gegenteil. Erst wenn die Unruhe der betroffenen Schichten der arbeitenden Klasse die Schranken durchbricht, die ihnen durch das Wahlsystem gesetzt sind, können sie einen gewissen Einfluß auf die Entwicklung nehmen. Die Instabilität und die Polarisierung, die sie so hervorrufen, erzwingen integrierende Reaktionen im Wahlsystem. Auf diese Weise strukturiert das politische Wahlsystem positiv wie negativ die Artikulationsformen und -chancen des Protests.⁵ Das politisch-administrative System reagiert zunächst damit, daß es direkte Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe aufbaut oder erweitert (Phase I). In dieser Phase wird noch kein offener Arbeitszwang auf die Armutsbevölkerung ausgeübt; es steht allein die individuelle Lebenserhaltung im Vordergrund. Allerdings wird so die Arbeitsrolle tendenziell weiter ausgehöhlt (vgl. die Rückkoppelung in unserem Schema). Und diese Tendenz wird dadurch verstärkt, daß die öffentliche Hand der Armutsbevölkerung in erheblichem Umfang Leistungen zukommen läßt, ohne daß deren Empfänger zu Gegenleistungen verpflichtet wären, z. B. zum Einsatz ihrer Arbeitskraft. Dieser »Null-Tarif des Überlebens« steht im Widerspruch zu dem gesamten bürgerlichen Vertragsdenken, das auf dem Prinzip der

4 Vgl. dazu auch die klassische Studie von Marie Jahoda, Paul Lazarsfeld, Hans Zeisel, *Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch*, Frankfurt/M., Suhrkamp Verlag, 1975 (Nachdruck der ersten Auflage von 1933).

5 Vgl. zu einer ausführlichen Darstellung und theoretischen Zusammenfassung der Elemente dieser Krisentheorie auch: Frances Fox Piven / Richard A. Cloward, *Why Poor People's Movements Fail?* New York (Pantheon) 1977 (im Druck), Kapitel I: *The Social Structuring of Political Protest*.

Gegenseitigkeit, des »do ut des«, beruht und das auch die
beitsrolle über den Arbeitsvertrag bestimmt. Um dieser zusätzli-
chen Erosion zu begegnen, versucht die öffentliche Hand, die
Arbeitsrolle ansatzweise wiederherzustellen. Die Arbeitskräfte
werden in öffentliche Programme zur Arbeitsbeschaffung ein-
gebunden (Phase II).⁶ Dem Protest ist damit in der Regel die
Spitze genommen. Durch sozialstaatliche Leistungen, kombiniert
mit organisatorischer Reintegration, ist eine legitimatorische Sta-
bilisierung erreicht. Die Drucksituation, die eine Reaktion erfor-
derte, ist nicht mehr gegeben. Die Einschränkung der öffentli-
chen Leistungen kann beginnen (Phase III). Diese Einschränkungen
erfolgen, obwohl das objektive Problem – die manifeste
Armut –, zu dessen Lösung diese Programme angeblich dienen
sollten, in kaum veränderter Gestalt fortbesteht. Es gibt also
keinen kontinuierlichen Fortschritt in der staatlichen Sozialpoli-
tik, sondern nur eine periodische Kontraktion und Expansion,
die von einer je aktuellen Krisenlage bestimmt wird.

In einer Arbeit, die demnächst erscheinen wird, versuchen
Piven und Cloward, diese theoretische Konzeption weiter zu
entfalten⁷, und zwar unter der Fragestellung: »Why poor people's
movements fail?« Sie untersuchen die Entstehung und Institutio-
nalisierung der Gewerkschaftsbewegung, die Bewegung und Orga-
nisierung der Arbeitslosen in der Weltwirtschaftskrise, die
Bürgerrechtsbewegung und die »Sozialrechts«-Bewegung (»Wel-
fare Rights Movement«) und erörtern auf einer breiten historisch-
empirischen Grundlage die Organisationsfrage: die Möglichkei-
ten und Grenzen der Organisation des Protests der Nichtbesit-
zenden, während in *Regulating the Poor* die gesellschaftliche
Funktion eines spezifischen Politikbereichs, der Sozialhilfepoli-
tik, im Mittelpunkt des Interesses steht.

Die von Piven und Cloward entwickelte Theorie eines wohl-
fahrtsstaatlichen Krisenzirkels läßt sich nicht unmittelbar auf das
deutsche Sozialhilfesystem anwenden. Einige Vorbehalte sollen
hier angedeutet werden.

Dem skizzierten Krisenzirkel-Theorem liegt ein Konzept von
politisch-exekutivischem Handeln zugrunde, das dieses aus-
schließlich als Antwort auf Druck (»politisch-soziale Krise«
→ »politische Instabilität und Dislozierungen im parlamentari-
schen »in-put«-System« → »Aufbau oder Erweiterung von direk-

⁶ Zu einer neueren Darstellung der historischen Seite dieses Prozesses im »New Deal« vgl. William W. Bremer, *Along the »American Way«: The New Deal's Work Relief Programs for the Unemployed*, in: *The Journal of American History* 1975 (Vol. LXII) S. 636-652.

⁷ Vgl. den Nachweis in Fußnote 5.

ten Unterstützungsleistungen ohne faktisch relevanten Arbeitszwang») begreift. Anhand dieses »Druck-Reaktions-Schemas« läßt sich die Entwicklung der deutschen Sozialpolitik nicht zureichend erfassen. Vielmehr ist für Deutschland zu erklären, warum sozialpolitische Programme entworfen wurden, obwohl die Arbeitsbevölkerung in diese Richtung keinen konkreten Druck ausübte, ja teilweise sogar gegen solche Programme kämpfte, und obwohl die politisch-sozialen Zustände keinesfalls so kritisch waren wie in den USA. (Man denke z. B. an die Bismarcksche Sozialgesetzgebung.) Zu erklären ist ferner, warum in Deutschland eklatante »Umschläge«, die denen entsprechen, die in den USA bei der Entwicklung von Phase II zu Phase III festgestellt wurden, nicht vorgekommen sind. Die Programme der Selbsthilfe scheinen hier vergleichsweise rückschrittsfester zu sein.

In einem Aufsatz habe ich versucht, für die USA – und in gewisser Weise auch für die Bundesrepublik – die Entwicklung eines besonderen Verwaltungstyps plausibel zu machen: einer »Verwaltung der etatistischen Reserve«.⁸ Dieser Ansatz erlaubt es, die soeben aufgezeigten Unterschiede zu erklären. Der amerikanischen staatlichen Organisation mangelt es an einer *hinreichenden Distanz* zu den gesellschaftlichen Prozessen, weil sie durch eine *genuin bürgerliche* Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte geprägt ist, die weitgehend unverfälscht von absolutistisch vorkonzentrierter Herrschaft blieb. Gemessen an der (bundes-)deutschen Bürokratie ist die amerikanische ersichtlich weniger in der Lage, von sozialen Prozessen zu abstrahieren und sie durch universalistische Regelungen zu verfassen. Diese Hemmung schafft Raum dafür, daß auf das politische System soziale Prozesse stärker durchschlagen können, ganz so, wie es das »Druck-Reaktions-Schema« unterstellt. Allerdings kann damit die Gesamtheit des politisch-administrativen Handelns immer noch nicht erklärt werden, da auch in den USA Bemühungen zu beobachten sind, Distanz herzustellen, und zwar in Form einer »Verwaltung der etatistischen Reserve«. Demgegenüber kapitalisierte Deutschland im 19. Jahrhundert und noch heute *vorbürgerliche Traditionen* bürokratischer Herrschaft. Sie gewährleisten nach wie vor, die interne Synthese des staatlichen Apparats und eine abstrakt-universale Handlungsform aufrechtzuerhalten – entgegen der naturwüchsig gegenläufigen bürgerlichen Entwicklung. Diese »Reserve«, dieses flexible Handlungspotential,

⁸ Stephan Leibfried, *Die Verwaltung der etatistischen Reserve. Charakteristiken einer Strukturreform der Verwaltung im entwickelten Interventionsstaat – dargestellt an der Reformentwicklung im Zentralstaat der USA im letzten Jahrzehnt*, in: *Leviathan* 4/75, S. 473-507 und 1/1976, S. 97-121.

könnte einerseits erklären, warum die deutsche Sozialpolitik oft präventiv, schon im Vorfeld der »politisch-sozialen Krise« einsetzt, und andererseits, warum sie entgegen dem Aktionsdruck eher konstant gehalten und in Schüben erweitert wird und weniger krasse Umschläge duldet.

Daß die Theorie eines Krisenzirkels nur begrenzt auf bundesdeutsche Verhältnisse übertragbar ist, ließe sich auch damit begründen, daß in den USA besondere Umstände die manifeste Armutsbevölkerung organisationsfähig gemacht haben und sie diese Fähigkeit in politische Organisation umsetzen ließen. Die speziellen Umstände waren: der Zusammenbruch des Kastensystems im Süden, die bleibende rassische Stigmatisierung im Norden, die räumliche Konzentration der Stigmatisierten in den städtischen Gettos und der Nationalitätenschnitt der amerikanischen Innenpolitik. Derartige Ausgangsbedingungen liegen in der Bundesrepublik für die Hauptpopulationen der unterschlagenen (»verschämten«) Armutsbevölkerung nicht vor. Weder die Rentner noch die alleinstehenden Frauen, noch die kinderreichen Familien sind organisationsfähig. Es gibt für diese Ausgangsbedingungen in der Bundesrepublik auch keine funktionalen Äquivalente, die auf andere Weise Organisationsfähigkeit und wirkliche Organisiertheit ermöglichen könnten. Allenfalls bei den »Gastarbeitern« sind solche Bedingungen gegeben. Für dieses Protestpotential existiert aber ein arbeitsmarkt- und ausländerpolizeiliches Interventionsinstrumentarium, das Proteste in die Herkunftsländer zurückzulenken erlaubt.^{8a}

Das »dynamische« Verhalten des Systems der Sozialhilfe in Deutschland ist bislang nicht in einer Weise untersucht worden, die auch nur annähernd das Niveau der Analyse von Piven und Cloward erreichte. Das gilt nicht nur für die großen historischen Krisen der Weimarer Zeit – z. B. die große Inflation und die Weltwirtschaftskrise⁹ – und den Faschismus; es gilt auch für die jüngste Entwicklung des Sozialhilfesystems in der Bundesrepublik, das gegenwärtig ebenfalls am Ende einer Liberalisierungsphase angelangt zu sein scheint (vgl. zu ähnlichen Prozessen: Piven/Cloward, Nachwort, S. 407 ff.).¹⁰ Der sozialpolitische Wen-

8a Vgl. Knuth Dohse, *Ökonomische Krise und Ausländerrecht*, in: *Kritische Justiz* 1976, S. 233-257.

9 Vgl. dazu den Überblick bei Dieter Schäfer, *Die Rolle der Fürsorge im System der sozialen Sicherung. Ein Beitrag zur Entwicklung und Begründung eines gegliederten Sozialleistungssystems*, Frankfurt (Deutscher Verein) 1966, S. 189-201.

10 Ein Moment dieses Endes der Phase der Liberalisierung zeigt sich in der Veränderung des amerikanischen Systems eines bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Durch Einführung eines »Revenue Sharing« sind den dezentralen Körperschaften

depunkt war auch hier das Haushaltsstrukturgesetz vom Dezember 1975.¹¹ Ferner steht eine »Weiterentwicklung der Sozialhilfe« unmittelbar bevor.¹² Auch in Deutschland vermischen sich dabei »Reform«-motiv und Leistungsver schlechterung in einer Weise, wie sie von Piven und Cloward für die Entwicklung in den USA nach 1972 beschrieben wird (vgl. Nachwort, S. 420 ff.). Allerdings vollzieht sich die Entwicklung im Sozialhilfereich der Bundesrepublik eher unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Die öffentliche Aufmerksamkeit ist von der Reform der Renten- und

mehr Gelder ohne Zweckbindung – auch auf Kosten zweckgebundener sozialpolitischer Programme – zur Verfügung gestellt worden. Die dabei stattfindende Rekommunalisierung der Leistungsbestimmung kann an alte Muster des lokalen Zudeckens von Armutsproblemen anknüpfen und führt zu einer vergleichsweise stärkeren Benachteiligung der Armutsbevölkerung. Vgl. dazu: Charles Brown, James Medoff, *Revenue Sharing: The Share of the Poor*, in: *Public Policy* 1974 (Vol. 22), S. 169–188; Morton H. Sklar, *The Impact of Revenue Sharing on Minorities and the Poor*, in: *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 1975 (Vol. 10), S. 93–136.

¹¹ Vgl. BGBL I S. 3113.

¹² Zu den heute in der Bundesrepublik anstehenden Versuchen, eine »Strukturberichtigung« der Sozialhilfe durchzuführen, vgl. u. a. *Sozialhilfe soll in Grenzen gehalten werden. Vorschläge des Landkreistages, Keine soziale Demontage, sondern Abbau überzogener Leistungen*, in: FAZ vom 12. August 1976, S. 7 (Wirtschaftsteil); Deutscher Landkreistag, *Änderungsvorschläge des Deutschen Landkreistages zum Bundessozialhilfegesetz und anderen Leistungsgesetzen des Bundes*, vv. Man., Bonn 18. Juni 1976, 62 S.; vgl. zu diesen Vorschlägen des Deutschen Landkreistages vor allem die Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen, o. O. o. J., vv. Man., 5 S.; Landkreistag Baden-Württemberg/Städtetag Baden-Württemberg, *Zusammenstellung von Gemeindeüberlegungen für Änderungen des Bundessozialhilfegesetzes mit dem Ziel von Einsparungen ohne Minderung fürsorgelicher gebotener Hilfe*, vv. Man. o. O., vorgelegt im Februar 1976, 41 S. Auf Grund der letztgenannten Unterlage beriet auch der Sozialausschuß des Deutschen Städtetages im März 1976 über das Thema einer »Weiterentwicklung der Sozialhilfe« (vgl. Umdruck K 420 – Az 4/20 – 18). Ergebnis dieser Beratungen war ein siebenseitiger Entwurf des Deutschen Städtetages vom 23. 8. 1976 zur »Weiterentwicklung der Sozialhilfe«. Dieser Entwurf mündet ein in die *Vorschläge des Deutschen Städtetages zu einer anstehenden Novellierung des Bundessozialhilfegesetzes* vom 7. 12. 1976 (Umdruck No. K 3089). In diesem Zusammenhang ist schließlich noch eine Rationalisierungsinitiative begrenzter Reichweite des Deutschen Vereins für private und öffentliche Fürsorge anzuführen: *Vorschläge zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe*, Frankfurt (Eigenverlag) 1976, 136 S. Die zuletzt genannte Studie war mit Schreiben vom 4. 3. 1974 vom BMJFGes angefordert worden. Zweck dieser Anfrage war hauptsächlich, Leistungsverbesserungen im Rahmen des BSHG abzuwehren (vgl. a.a.O., S. 1). Diese Studie konzentriert sich auf zwei Problemkreise: Vorschläge zum Abbau von versorgungsartig strukturierten Leistungen, die »systemwidrig« in das BSHG Eingang gefunden haben; Vorschläge zu einer besseren Leistungsabgrenzung zwischen den Trägern der sozialen Sicherung mit der Tendenz zu einer Mehrbelastung der Träger der Sozialversicherung. Dem Trend zum Leistungsabbau wird auch hier, wenn auch in eingeschränk-

Krankenversicherung absorbiert.¹³ Erst durch gründliche Untersuchungen, die nicht im administrativ-rechtlichen »Überbau« oder in sozialpädagogischen Hoffnungen steckenbleiben, könnten die hier von mir angedeuteten, bislang eher spekulativen Einwendungen gegen eine Theorie des Krisenzirkels fundiert oder gemäß den bundesrepublikanischen Bedingungen korrigiert werden. Die Arbeit von Piven und Cloward mag deshalb auch als Anregung für die bundesdeutsche sozialpolitische Forschung aufgefaßt werden. Diese Forschung hat selten versucht, die sozialgeschichtliche Basis mit dem administrativ-rechtlichen »Überbau« zu verknüpfen; noch seltener sind die Fälle, in denen diese Verknüpfung gelungen ist.¹⁴

Freilich hat der Krisenzirkel auch eine »statische« Grundlage, nämlich die, daß Armut eine Voraussetzung bürgerlicher Sozialpolitik ist, die allerdings von dieser Politik nicht nur nicht aufgelöst wird, sondern geradezu systematisch ignoriert und stabilisiert wird. Die »dynamische« Seite des Krisenzirkels sind die »politisch-konjunkturellen« Variationen dieser Ignoranz. Die solide, statische Basis solcher Konjunkturen, die »unterschlagen

terem Umfang, nachgegeben. So wird empfohlen, § 21 III 3 BSHG aufzuheben, den Mehrbedarf nach § 23 BSHG nicht mehr durch Pauschbeträge, sondern individualisiert zu bemessen, etwaige Pauschbeträge nach § 23 II BSHG für Hilfeempfänger mit 4 oder mehr Kindern um 20% zu senken, die Grundrente für Witwen und Waisen nach dem BVG in § 76 BSHG als Einkommen zu berücksichtigen, in Rentenanpassungsgesetzen hinfort keine Rententeile mehr von der Berücksichtigung als Einkommen freizulassen usf. Nach alledem liegt ein »Sozialhilfestrukturgesetz« nicht ganz außerhalb des Wahrscheinlichen. Zum allgemeinen Kontext dieser Entwicklung vgl. die bei Wacker/Paul geschilderte sozialpolitische »Tendenzwende« in einem entsprechenden Bereich, der Arbeitslosenversicherung: Ali Wacker / Gerhard Paul, *Der Zumutbarkeitsbegriff des Arbeitsförderungsgesetzes*, in: *Kritische Justiz* 1975, S. 339 ff. Zur Rationalisierung des Sozialhilfesystems der Bundesrepublik vgl. Heinz Keese, *Weiterentwicklung oder Abbau der Sozialhilfe?* in: *Zeitschrift für das Fürsorgewesen* 1/1977, S. 9-13; Dieter Schäfer, *Selbsthilfe und ihre Aktivierung durch die soziale Arbeit. Gedanken zum Gesamtthema des Deutschen Fürsorgetages 1976*, in: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, 1976 (56. Jg.), S. 293-296.

¹³ Vgl. zu diesen Problemen Klaus Groth, *Die Krise der Sozialversicherungen. Zur gegenwärtigen Lage der Sozialversicherungen im Rahmen der »Finanzkrise« des Staates*, in: *Kritische Justiz* 1/1977, S. 1-10.

¹⁴ Vgl. jetzt die Ansätze bei Florian Tennstedt, *Sozialgeschichte der Sozialversicherung*, in: *Handbuch der Sozialmedizin* (Hrsg. Maria Blohmke u. a.), Stuttgart (Enke) 1976, Bd. III, S. 385-492. Entsprechende Ansätze finden sich auch in den Forschungen zur Frühgeschichte der bürgerlichen Sozialhilfepolitik, so bei: Thomas Fischer, *Städtische Armut und Armenfürsorge im 15. und 16. Jahrhundert. Sozialgeschichtliche Untersuchungen am Beispiel der Städte Basel, Freiburg i. Br. und Straßburg*, Diss. phil. 1976. Die Arbeit enthält einen umfassenden Literaturüberblick zu einschlägigen Arbeiten über diesen Zeitraum.

Armut« als Dauerzustand, wird davon kaum berührt. Piven und Cloward behandeln in ihrer Arbeit auch diejenigen gesamtgesellschaftlichen »Unterschlagungsprozesse«, die eine »verschämte« Armut stabilisieren. Sie zeigen, wie dieser (der bürgerlichen Gesellschaft eigentümliche) Bodensatz an Armut zustande kommt und wie er administrativ-rechtlich und gesellschaftlich kaschiert wird. Und sie zeigen dies in einer Weise, die es zuläßt, Schlüsse auch für entsprechende Verhältnisse in der Bundesrepublik zu ziehen. Ich werde diese Schlüsse in einem späteren Abschnitt (vgl. III) darlegen. Ein Vergleich der Struktur des Systems der Sozialhilfe in der Bundesrepublik und in den USA schafft hierfür bessere Voraussetzungen (vgl. II).

Das Buch von Piven und Cloward ist nicht nur unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten bedeutsam. Es verfolgt auch einen praktisch-politischen Zweck: Veränderungen im Sozialhilfesystem der USA zu beschleunigen. Auch in der Bundesrepublik kann ihre Arbeit unter dem Aspekt gelesen werden, solche Prozesse einzuleiten und auf die strategisch entscheidenden Bedingungen auszurichten. Die Beschreibung der Kämpfe um die Sozialhilfe in den USA sowie die in der Analyse vorausgesetzten strategischen Perspektiven können auch hierzulande die praktische Phantasie in der Sozialpolitik und in der sozialen Arbeit anregen. Diese Phantasie könnte helfen, Handlungsperspektiven zu entwickeln, die der »Unterschlagung der Armut« ein Ende setzen. Auf Phantasie kommt es bei uns wie in den USA schon deshalb an, weil in beiden Gesellschaften förmliche Veränderungen des Sozialhilfesystems ohnedies auf der Tagesordnung stehen.¹⁴

II. Die verwaltete Armut. Das amerikanische Sozialhilfesystem und die Sozialhilfe in der Bundesrepublik. Ansätze zu einem Vergleich

Die Bedeutung dieser Studie für die deutsche Sozialpolitik wird deutlicher, wenn man die gemeinsamen und die unterschiedlichen Merkmale der Sozialhilfesysteme beider Staaten vergleichend analysiert. Bevor diese Merkmale systematisch zusammengestellt werden können, müssen die einzelnen Programmelemente des Sozialhilfebereichs der USA kurz vorgestellt werden.¹⁵

¹⁴ Die »welfare reform« war ein zentrales Wahlversprechen Präsident Carters. Entsprechende Gesetzgebungsinitiativen sind noch für 1977 angekündigt. Vgl. *Welfare. Daunting Reform*, in: *The Economist*, May 7, 1977, S. 46.

¹⁵ Zu einer immer noch einschlägigen Gegenüberstellung des Sozialhilfe- und des Versicherungsbereiches in den USA und zu einem, sozialstaatlich gedacht,

Die amerikanischen sozialpolitischen Programme, deren Leistungen davon abhängen, daß der Anspruchsteller über kein Einkommen (Vermögen) oder nur ein geringes Einkommen (Vermögen) verfügt, ähneln in ihrem Ansatzpunkt durchaus der deutschen Sozialhilfe. Beide Programme sind »means-tested«. Die amerikanischen Programme sind allerdings nicht umfassend in einem Gesetz geregelt, so wie es im BSHG geschehen ist. Der mangelnden Kodifizierung dieses Rechtsbereichs entsprechen ein unterschiedlicher Zuschnitt und eine unterschiedliche Abwicklung dieser Programme. Grundsätzlich ist in den USA wie in der Bundesrepublik davon auszugehen, daß für das Verhältnis von Zentralstaat und dezentralen Körperschaften ein Subsidiaritätsprinzip gilt. Die Materien, die der Bund nicht an sich zieht, verbleiben den dezentralen Körperschaften zur Regelung. Deshalb beschreibe ich zunächst die sozialpolitischen Programme, die zumindest teilweise auf der zentralstaatlichen Ebene »organisiert« werden.¹⁶

Der Zentralstaat hat seit 1972 die volle verwaltungsmäßige und finanzielle Verantwortung für einige arbeitsmarktferne Grundtatbestände materieller Sozialhilfe übernommen. Er ist seitdem aus-

konsequentes Reformprogramm der Sozialhilfe vgl. Jacobus ten Broek, Richard B. Wilson, *Public Assistance and Social Insurance - A Normative Evaluation*, in: *U.C.L.A. Law Review* 1954 (Bd. 1), S. 237-302. Zu einem begrifflich durchgearbeiteten Überblick zur amerikanischen »Sozial-gesetzgebung insgesamt vgl. Lawrence M. Friedman, *Social Welfare Legislation: An Introduction*, in: *Stanford Law Review* 1969 (Bd. 21), S. 217-247. Zu einem am Problem der Risikoabsorption orientierten Überblick vgl. Elizabeth Wickenden, *Social Welfare Law: The Concept of Risk and Entitlement*, in: *University of Detroit Law Journal* 1966 (Bd. 43), S. 517-539. Zu einer Parallel- und Vorläuferpolitik zur Sozialhilfe, die noch heute in die Sozialhilfekonzeption hineinwirkt, der Kriminalisierung von Armut über die Vagabundengesetzgebung, vgl. Margaret K. Rosenheim, *Vagrancy Concepts in Welfare Law*, in: *California Law Review* 1966 (Bd. 54), S. 512-566. Einen laufenden Überblick zur amerikanischen Sozialhilfepolitik gibt jährlich die *Cornell Law Review* - seit 1974 jeweils im Juni-Heft - in einem Abschnitt *Developments in Welfare Law*. Einen nicht nur juristischen, breiten Literaturüberblick gibt monatlich die *Clearinghouse Review* (Hrsg. National Clearing House for Legal Services) in dem Abschnitt *Bibliography*. Einen mehr sozialpolitisch orientierten Überblick versucht Martin Rein, *Social Policy, Issues of Choice and Change*, New York (Random House) 1970, S. 305 ff.

¹⁶ Sowohl die Angaben in den Tabellen wie auch die in den folgenden Ausführungen, die sich auf die USA beziehen, sind weitgehend folgender offizieller Darstellung entnommen: Joint Economic Committee. Congress of the United States, Subcommittee on Fiscal Policy, 93d Cong., 2d Session, *Handbook of Public Income Transfer Programs: 1971. A Staff Study*, Studies in Public Welfare. Paper No. 20, December 31, 1974, Washington, D. C. (U.S. Government Printing Office) 1974.

schließlich für drei Kategorien von Hilfeempfängern zuständig: Hilfe für Alte über 65 (»aid to the aged«), Blindenhilfe (»aid to the blind«) und Hilfe für dauerhaft und vollständig Behinderte (»aid to the permanently and totally disabled«). Dieses SSI (»supplemental security income«)-Programm ist im Social Security Act geregelt. Vor 1972 subventionierte der Zentralstaat nur Programme der Länder in diesen Bereichen.¹⁷

Der Zentralstaat unterstützt mit einem AFDC (»aid for dependent children«)-Programm¹⁸ ferner solche Kinder und für die Erziehung erforderlichen Erwachsenen, die sozialhilfebedürftig sind und weitere besondere Voraussetzungen erfüllen. Es gibt kein allgemeines Erziehungsgeld, das diese Reproduktionsprobleme löst. Auch das AFDC ist im Social Security Act geregelt. Das AFDC war zentraler Gegenstand der politisch-gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um die Leistungen und die Struktur der Sozialhilfe in den sechziger Jahren (vgl. Piven/Cloward S. 179 f., 193 ff.) und ist es noch heute. Dieses Programm umfasst zwei Elemente: das reguläre AFDC, oft mit AFDC-R bezeichnet, und ein Zusatzprogramm, das AFDC-UP. Ein Anspruch auf Hilfe nach dem AFDC-R besteht, wenn ein Kind hilfebedürftig ist, weil ihm der elterliche Unterhalt oder die persönliche Fürsorge fehlt, sei es auf Grund des Todes, der dauerhaften Abwesenheit von zu Hause oder der physisch/psychischen Unfähigkeit eines Elternteiles – Section 406 (a) des Social Security Act. Das AFDC-UP sieht die Gewährung von Sozialhilfe auch dann vor, wenn ein Kind hilfebedürftig geworden ist, weil »Arbeitslosigkeit [...] des Vaters« vorliegt – Section 407 (a) des Social Security Act. Diese zusätzliche Leistung, die noch tiefer als das AFDC-R in den Arbeitsmarkt hineinreicht, wurde 1961 eingeführt, wird aber erst in 24 Ländern erbracht.¹⁹

17 Zu der Entwicklung zum SSI vgl. Peter C. Houtsma, 1974 *Developments in Welfare Law – The Supplemental Security Income Program*, in: *Cornell Law Review* 1965 (Bd. 60), S. 825–856. Zum jetzigen Stand vgl. Social Security Administration, Department of Health, Education, and Welfare, *The Supplemental Security Income for the Aged, Blind, and Disabled*, Washington, D. C. (U.S. Government Printing Office) 1976.

18 Zur Entwicklung dieses Programms seit 1935 vgl. Irene Lurie, *Major Changes in the Structure of the AFDC Program Since 1935*, in: *Cornell Law Review* 1974 (Bd. 59), S. 825–857. Als eine mehr verwaltungswissenschaftlich orientierte Studie dieses Programms vgl. Joel F. Handler, *Reforming the Poor – Welfare Policy, Federalism, and Morality*, New York (Basic Books) 1972.

19 So am 31. 12. 1973. Vor allem die mehr durch die agrarischen Interessen geprägten Länder haben nicht für das AFDC-UP optiert. Zum jetzigen Stand vgl.: Carol H. Linden, 1975 *Developments in Welfare Law – Aid to Families with Dependent Children*, in: *Cornell Law Review* 1976 (Bd. 61), S. 777–822.

Weder beim AFDC-R noch beim AFDC-UP unterstützt der Zentralstaat Hilfesuchende direkt. Zunächst müssen die Länder entscheiden, ob sie dem Hilfesuchenden ein solches »kategorisierendes« Programm anbieten wollen. Entspricht dieses Programm den vom Bund gesetzten Bedingungen, so kann das Land vom Bund einen Zuschuß zur Finanzierung seines Programms beanspruchen. Dieser Zuschuß deckt derzeit etwa 55% derjenigen Programmkosten, die für materielle Leistungen der Sozialhilfe entstehen. Der Bund trägt außerdem 75% der Kosten dafür, daß die Länder unabdingbare Dienstleistungen oder vom Bund gebilligte zusätzliche Dienstleistungen erbringen oder erbringen lassen. Als Dienstleistungen kommen beispielsweise in Betracht: Arbeitsvermittlung, »day care«, Familienplanung, Hilfe bei der Feststellung der Vaterschaft bei unterstützten Kindern und Sicherstellung ihres bürgerlich-rechtlichen Unterhalts. Die Kontrolle der Verwaltung und die Verwendung der Finanzierungszuschüsse des Bundes für das AFDC liegen in der Kompetenz des Bundes, und zwar beim Department für Gesundheit, Erziehung und Wohlfahrt (kurz: [D]HEW). Zu diesem Zweck gibt es seit 1953 eine eigene Abteilung für »Social and Rehabilitation Service«. Die Tätigkeit dieser Abteilung steht nicht mehr im Zusammenhang mit den Dienstleistungen der eigentlichen Sozialversicherung. Die im Social Security Act noch materiell-rechtlich fixierte Verknüpfung von Versicherung und Sozialhilfe ist somit administrativ aufgelöst und das der Sozialhilfe anhaftende Stigma auch auf der zentralstaatlichen Ebene durch eine funktionale Ausdifferenzierung der Aufsichtsrollen erneut bestätigt worden. Die AFDC-Programme selbst werden entweder von den Landesbehörden verwaltet, die die Distrikte und Bezirke beauftragen, die konkreten Leistungen für das Land zu übernehmen – so in 34 Ländern. Oder sie werden lokal verwaltet, und es besteht nur eine staatliche Aufsichtsbefugnis – so in 10 Ländern. Nur das AFDC-R wird in allen Staaten angeboten.²⁰ Im Jahr 1974 verhielten sich die Verwaltungskosten (844 Millionen Dollar) zu den Gesamtkosten des Programms (8300 Millionen Dollar) wie 1:10 (zum Vergleich: bei der Rentenversicherung war das Verhältnis etwa 1:69). Das deutet auf einen immensen Kontrollaufwand hin, den die Bürokratie gegenüber der Klientel betreibt.

Die Leistungsstandards des AFDC sind nicht national einheitlich.²¹

²⁰ Zu einer Untersuchung der Verwaltungs- und Gesetzgebungsentwicklung in einem Land vgl. Joel F. Handler, Aaron E. Goodstein, *The Legislative Development of Public Assistance*, in: *Wisconsin Law Review* 1968, S. 415-460 (für Wisconsin).

²¹ Zu diesen zwischenstaatlichen Leistungsunterschieden vgl. Irene Lurie, *Rationa-*

Den Leistungen gemäß dem AFDC muß eine »cost standards«-Planung zugrunde liegen. Diese Standards sollen die Gesamtheit des Bedarfs umfassen und sie in einem Geldwert ausdrücken. Die Länder sind allerdings nicht verpflichtet, sich bei ihren Leistungen an diese »standards« zu halten. Im Durchschnitt zahlen die Länder nur 88% des »cost standard«. Der niedrigste Einzelwert beträgt 22%. Ferner gibt es objektive Leistungsgrenzen (»maxima«) unabhängig vom Bedarf, die verhindern, daß sich mit wachsender Kopfzahl einer Familie die Leistungen proportional steigern (»Auffanggrenzen«). Nur in wenigen Ländern werden die Leistungen regelmäßig so verändert, daß Kaufkraftverluste ausgeglichen (geschweige denn, wie in Deutschland, antizipiert) werden. Die Leistungen des AFDC sind stärker als die der lokalen Sozialhilfe darauf gerichtet, jeden Bedarf durch eine regelmäßige Geldzahlung zu decken; sie sind also deutlicher »konsolidiert«. Auch für einen Rückgriff des Staates auf den Unterhaltspflichtigen ist allgemein gesorgt. Teilweise sind auch Rückgriffe auf den Hilfeempfänger vorgesehen. Die Erzwingung von Arbeit ist in diesem Programm durch ein besonderes Ausbildungs- und Arbeitsbeschaffungsprogramm (»WIN«) verankert.

Piven und Cloward konzentrierten sich vornehmlich auf das AFDC, also auf ein Element des amerikanischen Sozialhilfesystems. Dieses »kategorisierende Programm« haben sie deshalb ausgewählt, weil es besonders arbeitsmarktnah ist (vgl. S. 191 f.), sei es direkt, im Sinne der Frauen- und Kinderarbeit (vgl. S. 191 f.), sei es indirekt, indem es dazu führen könnte, den auf die Männer ausgeübten Druck zu lockern, sich über den Arbeitsmarkt zu reproduzieren (vgl. S. 191 f.). Eine solche Koppelung an den Arbeitsmarkt findet sich sonst nur bei der »General Assistance«, die ausschließlich Sache der Länder und Kommunen ist, nicht aber bei den anderen Bundesprogrammen, die heute zum SSI zusammengefaßt sind. Diese mangelnde Verknüpfung mit dem Arbeitsmarkt dürfte auch ein Grund dafür sein, warum die Zentralisierung des SSI-Programms ohne Schwierigkeiten erfolgen konnte, ganz im Gegensatz zum AFDC und ähnlichen Programmen – durch Zentralisierung gehen hier keine arbeitsmarktregulatorischen Funktionen verloren. Das AFDC wurde von Piven und Cloward als Gegenstand der Untersuchung nicht zuletzt deshalb ausgewählt, weil die Sozialhilfekosten gerade in diesem Bereich »explodiert« sind (vgl. S. 191).

Ein zu den genannten Programmen komplementäres Pro-

le for Interstate Differentials in Assistance Benefits and for State Supplementation, in: Integrating Income Maintenance Programs (Irene Lurie, Hrsg.), New York (Academic Press) 1975, S. 335-365.

gramm, das ebenfalls im Social Security Act geregelt ist, bildet *Medicaid*. Es handelt sich um Krankenhilfe, also um eine Sachleistung, die nur Wohlfahrtsempfängern gewährt wird, die gemäß den oben aufgeführten kategorienbezogenen Programmen (*«categorical grants»*) laufend Unterstützung erhalten. Sie wird auch den *«medically indigent»* gewährt, Personen, die über ein hinreichendes Einkommen verfügen, um für die SSI-Programme und AFDC nicht in Betracht zu kommen, die aber hilfebedürftig werden würden, wenn sie diese medizinischen Kosten aus eigenem Einkommen bestreiten müßten.²²

Darüber hinaus gibt es noch drei Sachleistungsprogramme des Bundes: die *Food Stamps*, eingeführt durch den Food Stamp Act von 1964, und vier weitere Programme ähnlichen Zuschnitts, die aber nicht so bedeutsam sind²³, daß sie hier dargestellt werden müßten. Die Kosten dieser Nahrungsmittelmarken trägt einerseits der Bund, andererseits der Hilfeempfänger, da er die Marken kaufen muß. Die Preise der Marken sind nach Familiengröße und -zusammensetzung und nach Zahlungsfähigkeit gestaffelt. In jedem Fall ist jedoch der Marktwert der Nahrungsmittel, die mit den Marken gekauft werden können, höher als der zu zahlende Preis. Der Differenzbetrag geht zu Lasten des Bundeshaushalts. Auch von diesem Programm ist bekannt, daß es von den Anspruchsberechtigten bei weitem nicht ausgeschöpft wird.

Der Bund finanziert ferner unterschiedliche Formen des rechtlichen Beistandes (*legal services*) im Rahmen des Economic Opportunity Act of 1964. Allerdings sind diese Programme inzwischen stark beschnitten worden.²⁴

22 Vgl. Arthur B. LaFrance, Milton R. Schroeder, Robert W. Bennett, William E. Boyd, *Law of the Poor*, St. Paul, Minn. (West Publ.) 1973, S. 261. Zur juristischen Einführung vgl. auch Robert J. Levy, Thomas P. Lewis, Peter W. Martin, *Social Welfare and the Individual*, Mineola, N. Y. (The Foundation Press) 1971. Zu einer neuen systematischen Auswertung von *Medicaid* vgl. Theodore R. Marmor, *Public Medical Programs and Cash Assistance: The Problems of Program Integration*, in: *Integrating Income Maintenance Programs* (Hrsg. Irene Lurie), New York (Academic Press) 1975, S. 271-288, hier S. 271-278.

23 Vgl. LaFrance, a.a.O., S. 239.

24 Vgl. zur Aufbauphase dieser Programme: Earl Johnson, jr., *Justice and Reform: The Formative Years of the OEO Legal Services Program*, New York (Russell Sage Foundation) 1974 (eine ausführliche Besprechung: Valerie Vanaman, *Legal Services*, in: *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 1975, Bd. 10, S. 773-782). Dieses Programm wurde vom OEO verwaltet und ist mit dessen Abbau geschmälert und verlagert worden. Zur Restriktionspolitik gegenüber dem OEO vgl. Edward R. Fried, Alice M. Rivlin, Charles L. Schultze, Nancy H. Teeters, *Setting National Priorities. The 1974 Budget*, Washington, D. C. (Brookings) 1973, S. 170 ff. Vgl. speziell zu den Legal Services Shira A. Scheindlin, *Legal Services. Past and Present*, in: *Cornell Law Review* 1974 (Bd. 59), S. 960-988. Zum jetzigen

Schließlich finanziert der Bund *öffentliche Wohnungsprogramme*. Er gewährt seit 1968 »home ownership assistance« (Section 235 des National Housing Act) und Mietbeihilfen (»rental assistance« gemäß Section 236). Zusammen mit älteren Wohnungsbauprogrammen, denen zufolge der Bund die gesamten Kapitalkosten für den öffentlichen Wohnungsbau übernommen hatte, beziehen sich all diese Programme auf Neubauten und dienen dazu, die Mietkosten unterer Einkommensgruppen (»means-test«) zu begrenzen. Doch nur ca. 10–15% der an sich Berechtigten kommen in den Genuß dieser Programme.²⁵ Seit 1973 sind die wichtigsten wohnungsbaupolitischen Programme eingefroren; seitdem wird mit reinen »Beihilfe«-formen experimentiert – Wohngeld oder Zuschuß an den Vermieter.²⁶

Den *Ländern* bzw. den *Kommunen*, die vor 1935 ausschließlich für die Sozialhilfe verantwortlich gewesen waren, verbleibt heute die eigenständige Regelung desjenigen Bereichs der Sozialhilfe, den der Bund nicht an sich gezogen hat. Diese dezentrale Sozialhilfe nennt sich »general assistance« – kurz: GA – oder auch »general relief« bzw. »home relief«.²⁷ Das ursprünglich die ganze Zustand dieses Programms vgl. Warren E. George, *Development of the Legal Services Corporation*, in: *Cornell Law Review* 1976 (Bd. 61), S. 681–730; Clifford M. Greene, David R. Keyser, John A. Nadas, *Depoliticizing Legal Aid: A Constitutional Analysis of the Legal Services Corporation Act*, in: *Cornell Law Review* 1976 (Bd. 61), S. 734–776.

²⁵ Vgl. John L. Palmer, Joseph J. Minarik, *Income Security Policy*, in: Henry Owen, Charles L. Schultze (Hrsg.), *Setting National Priorities, The Next Ten Years*, Washington D. C. (Brookings Institution) 1976, S. 505–582, S. 516.

²⁶ Vgl. ebenda, S. 516.

²⁷ Einen detaillierten Überblick gibt Joint Economic Committee, Congress of the United States, Subcommittee on Fiscal Policy, 93d Cong., 2d Session, *Welfare in the 70's: A National Study of Benefits Available in 100 Local Areas, Studies in Public Welfare*, Paper No. 15, July 22, 1974, Washington, D. C. (U.S. Government Printing Office) 1974. Vgl. auch Department of Health, *Education and Welfare, Social and Rehabilitation Service, Public Assistance Statistics* (NCSS-Report A 2) (monatlich).

Vgl. auch Frank Jerome Weed, *The Structure of Public Assistance Organization in the United States*, Ph. D. University of Missouri-Columbia 1974, und Robert Bynum Albritton II, *Welfare Spending in the American States. An Approach to Analysis of Public Policy*, Ph. D. Northwestern University 1975.

Zur Studie von GA in einem Land vgl. Louis Rosenberg, *Overseeing the Poor: A Legal-Administrative Analysis of the Indiana Township Assistance System*, in: *Indiana Law Review* 1973 (Bd. 6), S. 385–429 (über Indiana); Jacobus ten Broek, *Family Law and the Poor. Essays by Jacobus ten Broek* (Hrsg. Joel F. Handler), Westport, Conn. (Greenwood) 1971, S. 38 ff. (über New York) und S. 65 ff. (über Kalifornien). Bei der Arbeit von ten Broek handelt es sich um die maßgebende Studie zur Geschichte des amerikanischen Armenrechts (»poor law«), die bis auf die frühe englische Gesetzgebung des 16. Jahrhunderts zurückgreift.

Armenhilfe umfassende Programm der GA erstreckt sich nunmehr auf »Rest«-kategorien der Bundesprogramme: auf Nichtseßhafte, die keinen »Aufenthalt« im Sinne der »kategorisierenden« Programme begründen, auf gesunde, nicht-blinde und noch nicht alte Erwachsene ohne Kinder sowie auf Kinder, die nicht mit solchen Erwachsenen zusammenwohnen, wie sie im AFDC spezifiziert worden sind.²⁸ Die Programme der Länder und Kommunen sind somit die einzigen, die sich direkt auf die arbeitenden Armen, auf die »working poor«, und auf die arbeitsfähigen Armen beziehen. Die GA ist daher das dem Arbeitsmarkt am engsten verbundene Programm der amerikanischen Sozialhilfe. Sie wird von den dezentralen Körperschaften nach ihrem Belieben gestaltet. Es steht auch im Belieben dieser Körperschaften, ob sie solche Programme überhaupt und für welche Personengruppen sie sie aufstellen wollen. Die Regelungen dieser Sozialhilfe-Programme sind von Land zu Land, ja oft von Bezirk (»county«) zu Bezirk verschieden. Und sie sind verwaltungsmäßig ganz unterschiedlich organisiert. Sie werden entweder von den kommunalen Instanzen im Auftrage des Landes festgelegt oder lokal, aber unter Landesaufsicht verwaltet, oder sie verbleiben bei der Lokalverwaltung ohne jede staatliche Aufsicht. Auch die Struktur der Finanzierung variiert. Das Spektrum reicht von nur kommunaler bis zu ausschließlicher Landesfinanzierung mit einer gemeinsamen Finanzierung als Mischform. Das Verhältnis der Leistungen zum Kontrollaufwand dürfte dem bei dem AFDC-Programm beschrieben entsprechen. Der unübersichtliche Leistungspegel dieser Länderprogramme wird von LaFrance u. a.²⁹ wie folgt beschrieben: »In einigen wenigen Ländern kann jeder Bedürftige eine finanzielle Unterstützung bekommen. In anderen Ländern hat eine große Anzahl von Bedürftigen keinen Anspruch auf solche Geldunterstützung. Etwa die Hälfte dieser Programme gewähren nur Sachleistungen an den Hilfesuchenden oder Geldleistungen an Kaufleute, die den Armen Güter oder Dienste zur Verfügung stellen. Manche gewähren auch nur eine zeitlich begrenzte Unterstützung für den Notfall.³⁰ Im allgemeinen sind selbst in den Ländern, die regelmäßige Geldleistungen vorsehen, die Leistungssätze niedriger als in den Bundesprogrammen.« Auch in der GA sind »Auffanggrenzen« für mehrköpfige Familien üblich. Die finanziellen Leistungen sind nicht indiziert.

²⁸ Vgl. LaFrance, a.a.O., S. 265.

²⁹ Vgl. ebenda, S. 266.

³⁰ Etwa 60% aller Sozialhilfebedürftigen, welche potentiell einer GA zur Last fallen könnten, leben in denjenigen Ländern, die nur eine befristete Unterstützung kennen.

Kaufkraftverluste gehen also zu Lasten des Hilfeempfängers. Der Lebensbedarf wird gewöhnlich nicht durch eine einzige Geldleistung gedeckt («Konsolidierung»), sondern durch eine Vielzahl von Sachleistungsangeboten. Das Leistungsniveau der GA ist grundsätzlich nicht an objektiven Bedarfsfestlegungen orientiert. Die dezentralen Körperschaften bestimmen die Höhe und die Grenzen ihrer Leistungen auf Grund der jeweiligen Haushaltslage. Grundsätzlich sind Unterhaltsleistungen vorrangig vor der GA zu erbringen. Rückgriffe der Sozialhilfebehörde auf den Hilfeempfänger selbst sind hier eher möglich und häufiger als beim AFDC.

In der GA herrscht ebenso wie beim AFDC eine enge und institutionalisierte Rückkoppelung mit dem lokalen Arbeitsmarkt. In beiden Programmen wird Arbeit auch über ein niedriges Leistungsniveau erzwungen – nach dem Prinzip der »less eligibility«. Dieses Prinzip ist in klassischer Weise durch die englische Poor Law Commission von 1834 definiert worden: einem Individuum soll nur unter der Bedingung Unterstützung zuteil werden, »that his situation on the whole shall not be made really or apparently so eligible as the situation of the independent labourer of the lowest class.«³¹

Vor diesem Hintergrund können nun die gemeinsamen und die unterschiedlichen Merkmale der beiden Sozialhilfesysteme systematisch herausgearbeitet werden. Tabelle 1 gibt einen allgemeinen Überblick über beide Wohlfahrtssysteme; in Tabelle 2 werden beide Systeme noch einmal, aber in einem begrenzten Programmausschnitt, miteinander konfrontiert. Für die USA sind hier allein das AFDC und die GA als Gegenstände eines Vergleichs ausgewählt worden, da beide Programme besonders arbeitsmarktnah sind und das AFDC deshalb auch bei Piven und Cloward im Vordergrund der Untersuchung steht. Für die Bundesrepublik wird vornehmlich auf das entsprechende Programm hingewiesen: die im BSHG geregelte Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 11-25 BSHG). Tabelle 2 ergänzt Tabelle 1 und erlaubt es, die Leistungsstruktur derjenigen Programme der Sozialhilfe besser einzuschätzen, die stärker am Arbeitsmarkt orientiert sind. Betrachtet man die einzelnen Merkmale der Sozialhilfesysteme beider Staaten, so fallen zunächst zwei Problembereiche auf, in denen sie sich unterscheiden. Das bundesrepublikanische System der Sozialhilfe weicht in seinen grundsätzlichen Konstruktions-

31 *Report from his Majesty's Commissioners for Inquiring into the Administration and Practical Operation of the Poor Law*, London 1834, S. 228 (nachgedruckt mit einer Einleitung von S. G. und E. O. A. Checkland 1974 bei Penguin Books). Vgl. auch Martin Rein, *Social Policy* a.a.O., S. 318 f.

Tabelle 1: Vergleich des Wohlfahrtssystems in den USA und der Bundesrepublik

Einzelne Merkmale des Sozialhilfesystems	USA	BRD
I Allgemeine Rechtsstruktur		
(1) Kompetenz zur rechtlichen Programmierung	allgemein: Länder und Kommunen; für die besonderen, »kategorisierenden Programme«: Zentralstaat	allgemein: Zentralstaat; für freiwillige Zusatzprogramme: Kommunen
(2) Grad der Verantwortlichkeit	hoch (Betonung von exekutivischer Verantwortlichkeit)	hoch (Betonung von parlamentarischer Verantwortlichkeit)
(3) Universalistisches vs. partikulares Vorgehen	eher partikular (Prinzip der Gruppenbildung durch »kategorisierende« Programme)	eher universalistisch (Prinzip der »Jedermann-Berechti-gung bei Ausbildung von gruppenbezogenen Zusatzleistungen«)
II Träger der Finanzierungs-lasten	grundsätzlich: Länder und Kommunen; mit erheblichen Ausnahmen in den Fällen der - Gemeinschaftsfinanzierung von Bund und Ländern (AFDC, Medicaid; bis 1972: SSI-Vorläufer) - Bundesfinanzierung (Food Stamps; Housing Programs; SSI)	grundsätzlich: Kommunen oder Kreise Ausnahme: Bundesfinanzierung von Wohngeld
III Verwaltungszuständigkeit	Grundsätzlich: Länder oder Kommunen ohne Verwaltungsaufsicht des Bundes. Ausnahmen: - Verwaltung durch Länder oder Kommunen mit Verwaltungsaufsicht des Bundes (AFDC, Medicaid, Food Stamps, Housing)	grundsätzlich: Kommunen in Selbstverwaltung

Einzelne Merkmale des Sozialhilfesystems	USA	BRD
	<ul style="list-style-type: none"> - Verwaltung unmittelbar durch den Bund (SSI) 	
IV Hauptprinzipien des Sozialhilfesystems	<ul style="list-style-type: none"> - lokale Selbstverantwortung - »less eligibility« - »residence« (bis 1969 ungebrochen) 	<ul style="list-style-type: none"> - lokale Selbstverwaltung - Bedarfsprinzip in den Grenzen des Einkommens unterer Lohngruppen (Ausnahme: bei Kindern) - Aufenthaltsprinzip
V Einzelne Aspekte der Leistungserbringung	Betonung von Sach- oder Geldleistungen	Geldleistungen
(1)	gegeben	gegeben
(2)	gering	hoch
(3)	vorhanden zwischen allgemeiner Sozialhilfe und den »kategorisierenden« Programmen, vor allem der Unterstützung der Alten, Blinden und Behinderten	vorhanden zwischen allgemeiner Sozialhilfe und der Unterstützung von Blinden und Behinderten
(4)	qualitative Sprünge im Unterstützungsniveau	
VI Verhältnis von Sozialhilfe und sonstiger sozialer Sicherungspolitik	<ul style="list-style-type: none"> - vergleichsweise kürzere Leistungszeit aus der Versicherung - keine Zahlung von Arbeitslosenhilfe - keine Leistungen an Neuzugänge zum Arbeitsmarkt - am unteren Ende der Beitragszahlung progressive Modalitäten der Auszahlung von Renten; keine an die Armutsgrenze heranreichende Mindestrente 	<ul style="list-style-type: none"> - vergleichsweise längere Leistungszeiten aus der Versicherung - Zahlung von Arbeitslosenhilfe - marginale Leistungen an Neuzugänge zum Arbeitsmarkt - Umverteilungselemente in Richtung auf eine Mindestrente; jedoch keine an die Armutsgrenze heranreichende allgemeine Mindestrente
(1)	Arbeitslosenversicherung	
(2)	Sozialversicherung (ohne Krankenversicherung)	

Tabelle 2: Vergleich der Leistungen des AFDC und der GA mit der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG

	USA	BRD
Gesichtspunkte		
Dauerhaftigkeit materieller Leistungen (das »Ob« eines Gewährs solcher Leistungen)	USA AFDC: Dauerhafte Leistungen sind gewährleistet GA: In 33 Ländern sind solche Leistungen nicht gewährleistet. Dort gibt es nur Kurzzeit- oder Notfallunterstützung. In 11 Ländern gewährleistet.	BRD Dauerhafte materielle Leistungen sind gewährleistet. Eine Nothilfe gibt es nur zusätzlich zur Sozialhilfe für an sich nicht Anspruchsberechtigte - vgl. § 11 II BSHG.
Leistungsniveau (das »Wie« eines Gewährs solcher materieller Leistungen)	USA AFDC: Für die USA relativ hoch. Eine 4köpfige Familie konnte 1974 ca. \$ 262/Monat erhalten. Die offizielle »poverty line« betrug: \$ 418. GA: Soweit unterstützt wird (s. o.), sind die Auszahlungen niedriger, u. a. weil etwa erzielte Einkommen nur in geringem Umfang anrechenbar sind.	BRD Im Vergleich zu den USA sehr hoch. Legt man rechnerische Durchschnittswerte zugrunde, so ergeben sich für 1975 (Stand: 1. 4.) folgende Werte: Haushaltsvorstand DM 354,-; Ehegatte 203; jedes Kind ca. DM 176 ^o . Eine 4köpfige Familie konnte demnach DM 633/Monat an laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt erwarten (ausschließlich: Miete, Heizung, einmalige Leistungen) das ganze Bundesgebiet
Komprehensivität	USA AFDC-R: alle Länder AFDC-UP: 24 Länder	BRD nicht mehr vorhanden
Auffanggrenzen	USA AFDC: in 19 Ländern gegeben GA: vorhanden - Umfang nicht ermittelbar	BRD nicht mehr vorhanden

^o Vgl. Regelätze nach § 22 des Bundessozialhilfegesetzes im Bundesgebiet und Berlin (West), in: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 1975 (55. Jg.), S. 103 (diese Übersicht wird jährlich veröffentlicht).

Gesichtspunkte	USA	BRD
Leistungen und untere Lohngruppen	»less eligibility«	»Bei der Festsetzung von Regelsätzen ist darauf Bedacht zu nehmen, daß sie zusammen mit den Durchschnittsbeträgen für die Kosten der Unterkunft unter dem im Geltungsbereich der jeweiligen Regelsätze erzielten durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt unterer Lohngruppen zuzüglich Kindergeld bleiben, soweit nicht die Verpflichtung, den Lebensunterhalt durch die Regelsätze im notwendigen Umfang zu sichern, insbesondere bei größeren Haushaltsgemeinschaften dem entgegensteht« - § 4 der Regelsatz VO.
Orientierung des Leistungsniveaus an objektiven Bedarfslösungen	AFDC: Eine »cost standards«-Rechnung ist vorhanden. Allerdings liegen die Leistungen erheblich niedriger GA: Wohl keine Bedarfsrechnung vorhanden - nicht ermittelbar. Haushaltslage ist rechtlich erhebliche Grenze für das Erbringen von Leistungen.	Die Hilfe zum Lebensunterhalt ist an einem niedrigehängten Warenkorb orientiert - vgl. § 28 III BSHG und die einheitliche Länderpraxis ⁵⁰ .
Indexierung	AFDC: Nur in 3 Ländern eingeführt GA: nicht üblich	Die Haushaltslage ist eine rechtlich erhebliche Grenze für das Erbringen von Leistungen. Gewährleistet - vgl. auch § 22 III BSHG.
Konsolidierung	AFDC: Umfassend nur in 12 Ländern verwirklicht. Teilkonsolidierungen in 33 Ländern. GA: Leistungen sind kaum konsolidiert.	Leistungen sind nur teilweise konsolidiert. Miete und Heizung werden getrennt gehandhabt (vgl. § 3 Regelsatz VO). Alle Nicht-Regelleistungen werden als einmalige Hilfen einzeln gewährt (vgl. a. § 1, Regelsatz VO)

Begräbnishilfe
Krankenhilfe u. ä.

Natur der Leistung

Institutionelle Hilfe

Örtliche Voraussetzungen des Zu-
gangs zu den Leistungen der So-
zialhilfe

GA: In fast allen Ländern vorgesehen.

AFDC: Medicaid

GA: Bedingt vorgesehen

AFDC: Vornehmlich Zahlung von Geld

GA: Starke Orientierung auf Sachlei-
stungen

AFDC: nicht vorgesehen

GA: nur in 4 Ländern

AFDC: Die Länder dürfen Personen
nicht von den Leistungen ausschließen,
die sich dauerhaft niederlassen wollen.

GA: In nur 16 Ländern genügt reine
Anwesenheit. In weiteren 16 Ländern
muß ein je unterschiedlich langer Min-
destaufenthalt nachgewiesen werden. In
19 Ländern gilt das Wohnsitzprinzip. Die
Länder, in denen reine Anwesenheit
nicht ausreicht, kennen Ausnahmen für
eine Unterstützung auf kurze Zeit oder in
Notfällen. In 35 Ländern ist eine Ab-
schiebung möglich, in 8 ist sie ausge-
schlossen.

Staatsbürgerschaft

AFDC: Hilfe ist solchen Ausländern zu
gewähren, die sich rechtmäßig in den
USA aufhalten. Weiteren Personen ist

Gewährleistet – vgl. § 15 BSHG.

Gewährleistet – vgl. §§ 36 ff., 13 BSHG

Relativ ausgebildete Geldorientierung
(schwächer als beim AFDC, weit stärker
als bei GA)

Gewährleistet – vgl. § 22 I BSHG – auf
dem jeweiligen Niveau der effektiven
Unterbringungskosten

Ausschlaggebend ist heute allein der tat-
sächliche Aufenthalt – vgl. § 97
I 1 BSHG. Es gibt keine Möglichkeit
mehr, Sozialhilfebedürftige in andere Ge-
meinden abzuschieben. Allenfalls kann
eine Kostenersatzung gemäß den
§§ 103 ff. BSHG stattfinden, durch die
ein Finanzausgleich zwischen den Trä-
gern der Sozialhilfe erreicht wird.

Auch hier ist die Staatsbürgerschaft keine
notwendige Anspruchsvoraussetzung
– vgl. die §§ 4, 120 BSHG. Allerdings

⁶⁰ Zu Struktur und Zustandekommen des Regelsatzes auf der Basis eines Warenkorbs vgl. Käthe Petersen, *Die Regelsätze nach dem BSHG – ihre Bedeutung, Bemessung und Festsetzung*, Frankfurt (Deutscher Verein) 1972, 67 S.

Hilfe zu gewähren, soweit dies im Landesrecht vorgesehen ist.
 GA: Hilfe nur bei Staatsbürgerschaft - 1 Land; Hilfe nur bei besonderen Zusatzbedingungen, in einem Land z. B. 15 Jahre Aufenthalt - 2 Länder. Im übrigen fehlen ausschließende Regelungen. Ob eine Möglichkeit zur Ausweisung gegeben ist, ist nicht bekannt (aber wahrscheinlich).

Arbeitserzwingung

AFDC: Bei der Berechnung der Leistung wird nur der Lebensbedarf solcher Personen berücksichtigt, die sich beim Bundesarbeitsdepartment für dessen Arbeitsberatungs-, Ausbildungs- und -vermittlungsprogramme angemeldet haben. Damit haben sich diese Personen zur Teilnahme an einem besonderen Arbeitsbeschaffungsprogramm für Sozialhilffempfänger („WIN“) bereiterklärt.

Eine Unterstützung gemäß AFDC-UP erfolgt nicht, wenn der Vater nicht bei den Arbeitsämtern der Länder als Arbeit suchend gemeldet ist oder wenn er ein Vermittlungs- oder Ausbildungsangebot abgelehnt hat.

In 17 Ländern reicht im Rahmen des AFDC-R die Bereitschaft nicht aus, an

können Ausländer ausgewiesen werden, wenn sie Sozialhilfe in Anspruch nehmen - vgl. § 10 I Nr. 10 AuslG.

Die Erzwingung von Arbeit ist in den §§ 18-20 BStFG geregelt. Die eigene Arbeitskraft ist grundsätzlich einzusetzen, um den Lebensunterhalt zu gewährleisten. Das Sozialamt soll mit den Arbeitsbehörden zusammenwirken. Welche Arbeit »zumutbar« ist, wird näher spezifiziert. Ein Berufsschutz oder ähnliches wird nicht gewährleistet. Arbeit ist unzumutbar, soweit dadurch die geordnete Erziehung eines Kindes gefährdet wird. Die öffentliche Hand soll über Notstandsarbeiten nach Möglichkeit Arbeitsgelegenheiten schaffen. Ist es im Einzelfall erforderlich, einen arbeitsunwilligen Hilfesuchenden an Arbeit zu gewöhnen oder die Bereitschaft eines Hilfesuchenden zur Arbeit zu prüfen, soll ihm eine

WIN teilzunehmen. Jede Ablehnung einer »adäquaten« Arbeitsmöglichkeit verneint hier den Unterstützungsanspruch. Ist »day care« nicht angeboten, liegt ein Ablehnungsgrund vor.

GA: Nur in 32 Ländern wird Arbeitsfähigen, aber Arbeitslosen überhaupt irgendeine Unterstützung gewährt. 22 Länder verlangen eine Meldung bei der Arbeitsvermittlung und eine Annahme von »adäquaten« Arbeitsangeboten. In 8 Ländern besteht die Pflicht, an Projekten öffentlicher Arbeitsbeschaffung teilzunehmen. 10 Länder kennen keine Vorschriften zur Erzwungung von Arbeit; 4 von ihnen leisten Hilfen ohnehin nur in Notfällen. Im übrigen liegt die konkrete Gestaltung des Arbeitsfordermisses in den meisten dieser Länder im Ermessen der kommunalen Stellen.

Vorrang der Leistungen von Unterhaltspflichtigen an den Hilfesuchenden

AFDC: Alle etwa bestehenden Unterhaltsansprüche müssen an das Land abgetreten werden. Ein Land sieht einen originären staatlichen Schadensersatzanspruch gegen denjenigen vor, der seine Familie verläßt.

GA: In 31 Ländern besteht ein Vorrang der Unterhaltsleistungen. Vorrangig unterhaltspflichtig sind in der Regel Ehegatten

hierfür geeignete Tätigkeit angeboten werden. Arbeitshäuser existieren nicht mehr.

Gemäß § 91 BSHG in Verbindung mit den §§ 1360 ff., 1601 ff. BGB sind einander nur Ehegatten und Verwandte ersten Grades (also Eltern ihren Kindern und Kinder ihren Eltern) vorrangig unterhaltspflichtig. Gemäß § 91.1.2 BSHG darf der unterhaltspflichtige Verwandte hinsichtlich der von ihm aufzubringenden Mittel nicht schlechter gestellt werden,

ten untereinander und Eltern ihren Kindern. In 11 Ländern sind erwachsene Kinder ihren Eltern und in 4 Ländern ihren Geschwistern, Großeltern oder Enkeln vorrangig unterhaltspflichtig. In 2 Ländern entfällt ein Unterstützungsanspruch, wenn überhaupt Verwandte existieren; in einem dieser Länder müssen diese Verwandten allerdings im gleichen Kreis (county) wohnen.

AFDC: Es bestehen keine zwingenden Vorschriften des Bundes. 11 Länder leisten Hilfen nur darlehensweise oder gesichert durch Vermögensbelastung. In 3 Ländern wird eine Sicherung durch Vermögensbelastung in das Ermessen der Behörde gestellt. In 2 Ländern kann auf das Erbe zurückgegriffen werden. In 2 Ländern wird die Übertragung aller Bankguthaben, Lebensversicherungen und alles weiteren Vermögens zur Anspruchs voraussetzung gemacht. Das zulässigerweise rückhaltbare Vermögen reicht von einem Wert von \$ 250 bis zu \$ 3000 bei einer vierköpfigen Familie.

Im Durchschnitt aller Länder beläuft es sich auf \$ 1000.

GA: In 29 Ländern gibt es keine Vor-

als er stünde, wenn er selbst Hilfeempfänger wäre (Erstreckung von Begünstigungen des Hilfeempfängers auf Verwandte). In § 91 III BSHG sind weitere Einschränkungen des Vorrangs geregelt.

Der Hilfesuchende muß vorrangig sein Vermögen einsetzen - vgl. § 11 I 1 BSHG. Allerdings ist das Schonvermögen im Vergleich zu den USA relativ hoch - vgl. § 88 BSHG. Der Gesamtwert dieses Vermögens ist nicht in Geld festgelegt. Das zu schonende Vermögen wird vielmehr gegenständlich umschrieben. Bei einer 4köpfigen vollständigen Familie wird Bargeld in Höhe von DM 2850,- nicht berücksichtigt - vgl. § 1 Zif. 2 der VO zu § 88 II Nr. 8 BSHG. Zu schonen ist u. a. ferner: ein kleines Hausgrundstück, soweit es als Wohnstatt dient; angemessener Hausrat; Familien- und Erbstücke bei besonderer Härte; Gegenstände, die zur Aufnahme oder Fortsetzung der Berufsausbildung oder der Erwerbs-

schriften, die Vermögensbelastungen, darlehensweise Hingabe oder Rückforderung zulassen. In 9 Ländern sind Sicherungen durch Vermögensbelastungen und in 13 Ländern ist der Zugriff auf das Erbe zugelassen. Die Bestimmungen über das Schonvermögen sind in 23 Ländern mit den entsprechenden Bestimmungen für die »kategorisierenden« Programme vergleichbar. In 15 Ländern sind sie restriktiver. In 13 Ländern fehlen Bestimmungen; hier wird das Schonvermögen in der Regel durch Ermessensentscheidungen der kommunalen Behörden bestimmt.

tätigkeit unentbehrlich sind. Es ist durchaus denkbar, daß ein derart vergebens ständliches Schonvermögen einen Wert von mehr als 50 000 DM erreichen kann. Grundsätzlich darf Sozialhilfe nicht als Darlehen gewährt werden. Nur bei das Schonvermögen überschreitendem Vermögen soll sie als Darlehen gewährt werden oder kann eine Sicherung durch Belastung des Eigentums verlangt werden - vgl. § 89 BSHG. Von dem Hilfefähiger können die Leistungen nur bei schuldhaftem Verhalten zurückgefordert werden - vgl. § 92 a BSHG. Gemäß § 92 c BSHG kann im übrigen erst auf das Erbe zurückgegriffen werden.

Quellen: Für die USA - *Handbook of Public Income Transfer Programs: 1975*, a.a.O. (vgl. Fußnote 11). Für die BRD - *BSHG* und Ausführungsverordnungen.

prinzipien von dem amerikanischen ab. Es ist ferner stärker sozialstaatlich »normalisiert« als das amerikanische System, verdrängt damit aber möglicherweise Probleme, die in den USA offen zutage liegen.

Das Sozialhilfesystem der Bundesrepublik ist zentralistischer programmiert. Hier wird nicht zwischen einem SSI, einem AFDC und der GA getrennt. Alle diese Materien sind vom Bund im BSHG geregelt. Das bundesdeutsche System ist seiner Struktur nach auf allgemeine Einkommenshilfe unterhalb der Armutsgrenze ausgerichtet und nicht so sehr auf gruppenspezifisch getrennte Unterstützungssysteme. Die gruppenspezifischen Auflockerungen erfolgen erst in zweiter Linie – in den »Hilfen in besonderen Lebenslagen« (vgl. beispielsweise die §§ 30, 39-47, 67, 68 f., 75 BSHG). Schließlich ist dieses System auf der administrativ-rechtlichen Ebene gesamtstaatlich gleichmäßiger organisiert. Vergleicht man das BSHG und das AFDC sowie die GA (sowie die Programmvorläufer des SSI) miteinander, so sind die regionalen Abweichertoleranzen in den USA unvergleichlich viel größer als in der Bundesrepublik.

Eine vergleichsweise längere Tradition sozialpolitischer Intervention in Deutschland, die zudem stark etatistisch geprägt ist, dürfte diesen entwickelteren Zuschnitt des deutschen Sozialhilfesystems erklären. Diese Tradition erlaubte es der Bürokratie, im Bereich der sozialpolitischen Intervention viel früher und damit über längere Zeit Erfahrungen zu sammeln, als dies in den USA möglich gewesen ist. Die Unterschiede werden deutlich, wenn man einen Blick auf die Zeitpunkte wirft, zu denen wichtige sozialpolitische Interventionssysteme vom Zentralstaat territorial umfassend und einheitlich durchgesetzt wurden. Die wesentlichen Daten hierzu sind für die USA und die Bundesrepublik in Tabelle 3 zusammengestellt. Diese Tabelle zeigt, daß die Unfallversicherung in den USA nicht »nationalisiert« worden ist, daß eine Krankenversicherung nur sehr partiell und sehr spät verwirklicht worden ist (1965), daß die Rentenversicherung erst 46 Jahre später als hierzulande eingerichtet wurde. Während in Deutschland die Unfallversicherung national schon 1884 eingeführt wurde, also relativ bald nach einer intensiven Industrialisierungsphase, war dies in den USA erst ein halbes Jahrhundert nach einer solchen Phase der Fall.³² Größere Reaktionsgeschwindig-

32 Wisconsin erließ 1911 den ersten »workmen's compensation act«, Missouri 1948 den letzten. Vgl. zu dieser Entwicklung: Lawrence M. Friedman, Jack Ladinsky, *Social Change and the Law of Industrial Accidents*, in: *Columbia Law Review* 1967 (Vol. 67) S. 50-82.

Tabelle 3: Zeiten der Institutionalisierung wichtiger sozialpolitischer Interventionsysteme auf der zentralstaatlichen Ebene – ein Vergleich USA/BRD

	Unfallversicherung	Krankenversicherung	Rentenversicherung	Arbeitslosenversicherung	Sozialhilfe
Unternehmerhaftpflicht	Zwangsversicherung	Freiwillige, subventionierte Versicherung	Freiwillige, subventionierte Versicherung	Freiwillige, subventionierte Versicherung	Zwangsversicherung
Bundesrepublik Deutschland	1884	1883	1889	1927	(1870) ¹ 1924 ²
USA	(1908) ³ (1954) ^{4,5}	1965 – Medicare-Medicare SMI ***	1935	1935 0-0-0-0	1935 0-0-0-0

¹ Erlaß des Unterstützungwohnitzgesetzes ² Erlaß der FürsorgepflichtVO und der Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge ³ Regelung nur für Bundesangestellte (später auch für Hafenarbeiter) ^{4,5} Einführung einer Erwerbsunfähigkeitsrente (keine eigentliche Unfallversicherung; sie ist ausschließlich Sache der Länder) ^{6,7} Keine umfassende Krankenversicherung (nur für Alte) ^{8,9,10} Von Bundes wegen keine Zwangsversicherung. Erst die Länder setzen diesen Zwang, weil sie vom Bund über die Finanzierungseite dazu gedrängt wurden und werden. ^{11,12,13} Wie schon bei ¹⁴ wird die Materie nicht umfassend geregelt. Es erfolgte eine Teilregelung für Alte, Blinde, Behinderte und für -dependent childrens.

keit und geringere Reaktionszeit sind Merkmale der deutschen – im Gegensatz zur amerikanischen – Sozialpolitik.

Nur im Bereich der Arbeitslosenversicherung sind die Abweichungen zunächst nicht sonderlich auffällig. Die Abweichungen sind hier im Sozialhilfesystem zu suchen, in dessen »Kompetenz« die Arbeitslosigkeit zwangsläufig fällt, solange eine eigene Versicherung nicht existiert. Im Bereich der Sozialhilfe sind diese Unterschiede aber wieder auffällig. In Deutschland war schon 1924 ein national vollständig vereinheitlichtes, »kodifiziertes« Programm der Sozialhilfe verwirklicht worden. In den USA wurde der Bund erst 1935 aktiv; seine Aktivitäten waren zudem sehr beschränkt. Er bediente sich allein eines Subventionshebels gegenüber den Ländern. Diese Subventionen umfaßten nicht den gesamten Sozialhilfereich, sondern vornehmlich solche Programme, die arbeitsmarkt-unkritisch waren (Hilfe für Alte, Blinde, Behinderte). Nur ein arbeitsmarkt-kritisches Programm wurde »nationalisiert« (AFDC), das zunächst wenig bedeutsam und mit zahlreichen Kautelen versehen war.

Die Bundesrepublik kapitalisiert gerade in der Sozialpolitik immer noch eine »etatistische Reserve«, die ihrer Bürokratie einen erweiterten Manövrierraum und eine erhöhte Beweglichkeit bei der sozialpolitischen Steuerung und Gesetzgebung gibt. Die USA haben keine zentralstaatliche Bürokratie ausgebildet, die in der Lage wäre, eine entsprechend geschlossene, systematische Programmierung (auch) auf diesem Sektor zu gewährleisten. Eine gleichmäßigere Steuerung wird hier nicht durch ein umfassendes Regelungswerk, sondern durch zentralstaatliche Ad-hoc-Programme versucht, die die in Grenzen gleichmäßige Kooperation der dezentralen Körperschaften durch Subventionen sozusagen »aufkaufen« sollen. Dadurch erhält das amerikanische Sozialhilfesystem eine eher diffuse, disparate Struktur. Diese Struktur ist wiederum eine Bedingung dafür, daß das »Unterschlagen der Armut« eine Vielzahl von wirkungsvollen Ansatzpunkten finden kann, und dafür, daß sich das Protestpotential an möglichst vielen Punkten bricht.

Das bundesdeutsche System der Sozialhilfe ist als ein »sozialstaatlich normalisiertes« zu bezeichnen. Demgegenüber ist das System der USA eher durch eine Politik des »offenen Ausnahmestands« gekennzeichnet, verhängt über die »irreguläre« Arbeiterklasse und damit indirekt über die Klasse als ganze. Allerdings erweist sich das »sozialstaatlich Normalisierte« der bundesrepublikanischen Sozialhilfepolitik bei näherer Prüfung als eine administrativ-rechtliche, wenn auch massive Fassade, die Probleme verdeckt, auf die das amerikanische Sozialhilfesystem direkt rea-

giert, indem es offen den Ausnahmezustand erklärt. Während im deutschen Sozialhilfesystem Armut eher systematisch »*unterschlagen*« wird, ist sie im amerikanischen eher systematisch »*unterdrückt*«. Wie Armut im deutschen System unterschlagen wird, ist im einzelnen noch zu zeigen (vgl. III). Stellt man diesen Prozeß der »Verdrängung« in Rechnung, so kann man die deutsche Sozialhilfepolitik als eine des *verdeckten*, des »schleichenden Ausnahmezustands« umschreiben. Die beiden unterschiedlichen Politiken des Ausnahmezustands werden im folgenden an einigen Beispielen verdeutlicht.

Ganz im Gegensatz zur Bundesrepublik ist in den USA die »*exekutivische Verrechtlichung*« der Sozialhilfepolitik stärker profiliert als die parlamentarische. Exekutivische Verrechtlichung heißt, daß die Verwaltung in großem Umfang die Befugnis besitzt, Recht zu schaffen, und daß denjenigen Behörden, die die konkrete Leistung erbringen sollen, beträchtliche Ermessensspielräume zugestanden werden. Rechtsetzung durch die Verwaltung ist im Verhältnis zwischen Zentralstaat und Ländern beim AFDC deutlich ausgebildet. Viele der Regeln, die die konkrete Leistungserbringung steuern, stehen nicht im Social Security Act, sondern finden sich in den vom (D)HEW gestalteten Richtlinien. In diesem Zusammenhang muß auch die Kontrolle der Subventionsverwendung der Länder durch das (D)HEW beachtet werden, weil über diese Finanzkontrolle der Umfang dieses Sozialhilfeprogramms bestimmt wird (vgl. Piven/Cloward, Nachwort, S. 409 f.) Die herausragende Bedeutung des Ermessens fällt vor allem bei der GA auf. Dort ist z. B. häufig die Bestimmung des Vermögens, das der Hilfeempfänger nicht einsetzen muß, dem Ermessen der kommunalen Instanzen anheimgegeben bzw. diesen verbleibt die konkrete Regelung, Arbeit zu erzwingen. Solche »*exekutivische Verrechtlichung*« ermöglicht es der Bürokratie im Sozialhilfebereich, flexible *cäsaristische* Strategien einzuschlagen. Anders liegen die Verhältnisse in der Bundesrepublik. Hier regelt das BSHG diese Materie recht eingehend. Über einige Verordnungskompetenzen hinaus hat der Bund keinerlei zusätzliche konkrete Interventionsmöglichkeiten. Gewährt das Sozialamt laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, so sind im Bereich der Mindestleistungen nach Regelsätzen die Spielräume für ein Verwaltungsermessen kaum erheblich. Anders verhält es sich einzig bei den zusätzlichen einmaligen Leistungen. In der Bundesrepublik überwiegt also eine kodifizierte, vorbürokratische Steuerung der Sozialhilfepolitik. In den USA dagegen wird das eigenständige Handeln der Bürokratie zum *rechtlichen* Regelzustand gemacht. Dadurch wird der Ausnahmezustand gegenüber dem

Rechtsstaat offen ausgewiesen. In der Bundesrepublik ist eigenständiges Handeln der Sozialhilfebürokratie eher als eine rechtlich eng umschriebene Ausnahme gefaßt; dennoch kann von einem Ausnahmezustand gesprochen werden, weil sich das Sozialamt *faktisch* ein flexibles Operationsfeld gegenüber der Klientel geschaffen hat, das es gegenüber der kodifizierten Sozialpolitik verselbständigt. Das läßt sich beispielsweise daran ablesen, daß Sozialhilfeansprüche systematisch untererfüllt werden.³³ Dieses Operationsfeld ist dadurch abgesichert, daß die Klientel, die von der Sozialhilfe leben muß, ihre Sicherheit höher bewertet als Konflikte mit dem Amt um Leistungen, die ihm rechtlich gesehen zustehen mögen. Auch zu Klagen kommt es deshalb verhältnismäßig selten. Es ist dies die Situation eines »verdeckten Ausnahmezustands«.

Der offene Ausnahmezustand der amerikanischen Sozialhilfepolitik bekundet sich nicht zuletzt darin, daß dort der Kampf um eine rechtsstaatliche Verankerung der Sozialhilfe unter den Stichworten »right« vs. »privilege« kaum erst begonnen hat und noch andauert.³⁴ In der Bundesrepublik ist diese Auseinandersetzung – rechtlich gesehen – mit einem der ersten Urteile des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 1954³⁵ abgeschlossen worden. Formell gesehen ist die Sozialhilfe hier in den Rechtsstaat integriert.

Der offene Ausnahmezustand der amerikanischen Sozialhilfepolitik ist durch ein offen institutionalisiertes Mißtrauen gegen »Faulenzertum« (= Nicht-Arbeit) und gegen den »Mißbrauch« öffentlicher Mittel in der Armutsbevölkerung gekennzeichnet. Die Urform dieses Mißtrauens steht für die Frühzeit der bürgerli-

33 Vgl. dazu zuletzt und auf guter empirischer Grundlage: Otker Bujard, Ulrich Lange, *Theorie und Praxis der Sozialhilfe. Zur Situation der einkommenschwachen alten Menschen*, Köln 1976, vv. Man., u. a. S. 3 ff., 20 ff., 207 ff. Vgl. nunmehr auch die überarbeitete und erweiterte Fassung dieser Arbeit: Otker Bujard, Ulrich Lange, *Armut im Alter. Ursachen, Erscheinungsformen, politisch-administrative Reaktionen*, Diss. phil. Bremen 1977.

34 Vgl. u. a. Charles A. Reich, *The New Property*, in: *Yale Law Journal* 1964 (Bd. 73) S. 735-787 (deutsch in: *Zeitschrift für Sozialreform* 1975, 21. Jg., S. 263-278, S. 321-369); ders., *Individual Rights and Social Welfare: The Emerging Legal Issues*, in: *Yale Law Journal* 1965 (Bd. 74), S. 1245-1257; zu späteren Beiträgen vgl. Robert M. O'Neil, *Unconstitutional Conditions: Welfare Benefits with Strings Attached*, in: *California Law Review* 1966 (Bd. 54), S. 443-478; Judith Harris Brown, *The Clouded Issue in Public Welfare: Right vs. Privilege*, in: *St. Mary's Law Journal* 1973 (Bd. 5), S. 299-317. Für einen deutschsprachigen Überblick vgl. Helmut Rittstieg, *Eigentum als Verfassungsproblem*, Darmstadt (Wissenschaftliche Buchgesellschaft) 1975, S. 93 ff., insbesondere S. 174 ff.

35 BVerwGE 1, 159 ff.

chen Sozialpolitik in den USA und in Deutschland: das Arbeitshaus. Das Arbeitshaus war das erste, bevorzugte und dominante Instrument genuin bürgerlicher Sozialpolitik, aus dem das heutige Arsenal »wohlfahrtsstaatlicher« Maßnahmen allmählich hervorgegangen ist. Diese Tradition wirkt in den USA heute noch weit stärker nach als in der Bundesrepublik. Ein Zeichen davon ist die deutliche Betonung von Sachleistungen anstelle von Geldleistungen in der amerikanischen Politik der Sozialhilfe.³⁶ Andere Zeichen sind die oft nur begrenzte Konsolidierung von Leistungen, das Fehlen laufender Unterstützungsleistungen für den Lebensunterhalt in vielen Ländern, die von zeitlichen und notstandsförmigen Fesseln befreit sind, das vergleichsweise niedrige Leistungsniveau, die Auffanggrenzen, der programmierte Verstoß gegen die selbst festgelegten »cost standards«, der fehlende Ausgleich von Kaufkraftverlusten und die größeren Möglichkeiten einer Kostenerstattung durch Dritte oder den Empfänger.³⁷ Dieses Mißtrauen kann sich um so besser entfalten, je mehr das Erbringen der Leistung kommunal finanziert und ins kommunale Ermessen gestellt ist. Die relativ konsequente Orientierung der deutschen Sozialhilfe am »Warenkorb«, das systematische Angebot von dauerhaften finanziellen Hilfen, die im Vergleich zur GA stärkere Konsolidierung der Leistungen, die Indexierung, die fehlenden Auffanggrenzen und das gesetzlich programmierte relativ hohe Leistungsniveau lassen die Bundesrepublik auf der administrativ-rechtlichen Ebene eher als einen Sozial-Staat erscheinen als die USA. Allerdings ist auch hier das Mißtrauen institutionalisiert – z. B. durch die Ausdifferenzierung des Sozialamts als Sonderbehörde, die allein für »Marktversager« zuständig ist. Diese Institutionalisierung erfolgt hier aber in einer minder brutalen Weise. Auch insoweit kann man von einem eher »schleichenden« Ausnahmezustand der bundesdeutschen Sozialhilfepolitik sprechen.

Auch im Hinblick auf die Freizügigkeit herrscht in den USA noch ein offener Ausnahmezustand. Diejenigen Prinzipien der Gewährung von Sozialhilfe, welche die Mobilität der Ware Ar-

³⁶ Vgl. dazu auch die Auswertung von Robert D. Plotnick, Felicity Skidmore, *Progress Against Poverty: A Review of the 1964-1974 Decade*, New York usf. (Academic Press) 1975, S. 180.

³⁷ Vgl. dazu auch die ausführliche empirische Studie von David C. Balbus, *Welfare As a Loan: An Empirical Study of the Recovery of Public Assistance Payments in the United States*, in: *Stanford Law Review* 1973 (Bd. 25) S. 123-250. Zur deutschen Praxis im Bereich des Unterhaltsrechts vgl. nun Robert Imlau, Ute Leitner, *Forschungsbericht über das Unterhaltsrecht und die Sozial- und Jugendhilfe*, Frankfurt (Deutscher Verein) 1976.

beitskraft behindern, sind in den USA nur teilweise und erst kürzlich (1969) durch die dritte Gewalt in Frage gestellt worden.³⁸ Ein »freier« Arbeitsmarkt ist in den USA insoweit immer noch nicht gewährleistet. Dies zeigen die nach wie vor divergierenden Regelungen der örtlichen Zugangsvoraussetzungen zu den Sozialhilfeleistungen (Stand: Ende 1973), wenn man sie mit der einfachen deutschen Regelung vergleicht. Die Bemühungen, einen »freien« Arbeitsmarkt zu schaffen, haben in Deutschland früher eingesetzt als in den USA – in Preußen 1842 (Preussisches Armenpflegegesetz) – und sind reichseinheitlich durch das Unterstützungswohnsitzgesetz vom 6. 6. 1870 (BGBl. S. 360) vorangetrieben worden. Hiernach wurde ein Unterstützungswohnsitz durch Verehelichung sowie Abstammung und im übrigen durch einen ununterbrochenen Aufenthalt begründet, der bis 1909 von zweijähriger und danach nur noch von einjähriger Dauer gewesen sein mußte. In den USA beginnen derartige Standardisierungsversuche auf zentralstaatlicher Ebene erst 1935. In der Frühzeit der deutschen Sozialhilfe mag die Verweisung der Hilfesuchenden an andere Träger der Sozialhilfe ein gängiges Mittel gewesen sein, die eigene Pflicht zur Leistung zu umgehen; heute scheint ein verdecktes Vorgehen gegen das Aufenthaltsprinzip nicht mehr üblich zu sein. Insoweit kann von einem »schleichenden« Ausnahmezustand in der Bundesrepublik nicht mehr gesprochen werden, wohl aber immer noch von einem »offenen« in den USA.

Die Freizügigkeitspolitik beider Staaten offenbart, daß die Versuche beider Staaten, einen flüssigen und einheitlichen Zugang zur Sozialhilfe zu gewährleisten, einen sehr unterschiedlichen Zuschnitt haben. In den USA »investiert« der Zentralstaat in die Freizügigkeit; er bietet den Ländern dafür Subventionen an, daß sie ein Sozialhilfeprogramm aufbauen, das auch im Zugang Bundesstandards entspricht. In Deutschland hat der Zentralstaat zunächst nur eine strategische Bedingung geregelt, den örtlichen Zugang, und damit auch, wer dezentral die Finanzierungslast zu tragen hat; in finanzieller Hinsicht war der Zentralstaat nicht an der Sozialhilfe beteiligt. Diese Unterschiede in der Problembear-

³⁸ Vgl. LaFrance, a.a.O., S. 343-347. Siehe auch Levy, a.a.O., S. 89-96. In Frage gestellt wurden die Behinderungen der Mobilität nur für den »freien Zug« zwischen den Ländern in den USA, nicht aber für den »freien Zug« innerhalb des jeweiligen Landes. Vgl. zum letzteren beispielhaft Mary Candace Fowler, *Intrastate Residence Requirements for Welfare and the Right to Intrastate Travel*, in: *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 1973 (Bd. 8), S. 591-612. Zur Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit im amerikanischen Sozialhilfebereich in der Epoche der Entliberalisierung vgl. Kenneth M. Davidson, *Welfare Cases and the »New Majority«: Constitutional Theory and Practice*, in: *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 1975 (Bd. 10), S. 513-574.

wältigung dürften sich daraus erklären, daß das Reich eine relativ entwickelte kommunale Sozialpolitik voraussetzen konnte, die sich gegenüber der »Landflucht« in die Stadt abdichten wollte, so daß nur die Grenzfragen des »freien Zugs« von Bedeutung waren. In den USA mußte eine solche kommunale Sozialpolitik erst konstituiert und vervollständigt werden; reine Zuständigkeitsregelungen reichten dazu nicht aus.

Der »offene Ausnahmezustand« im amerikanischen Sozialhilfesystem mag damit zusammenhängen, daß es viel eindeutiger als das deutsche als Nahtstelle zum Arbeitsmarkt fungiert. Es ist daher deutlicher repressiv, hat deshalb eine offener cäsaristische Struktur. Ein Grund für diese engere Bindung an den Arbeitsmarkt ist wohl, daß die amerikanische Arbeitslosenversicherung^{38a} weitaus weniger arbeitsmarktnahe Risiken auffängt als die deutsche. Gerade die gravierenderen Risiken, die in Deutschland von der Arbeitslosenhilfe absorbiert werden, sind in den USA der Sozialhilfe zugespielt. Dadurch wird ihre Polizeifunktion im Arbeitsmarkt klar betont. Ein weiterer Grund ist darin zu sehen, daß die Programme der Sozialhilfe in rechtlicher, institutioneller und instanzialer Hinsicht zwischen den Leistungen für Arbeitsfähige und Nichtarbeitsfähige unterscheiden. Die arbeitsfähigen Empfänger von Sozialhilfe fallen unter das AFDC und die GA, beide stark lokalisierte Programme. Die Arbeitsunfähigen fallen unter das SSI, ein vollständig am Bund orientiertes und von ihm verwaltetes Programm. In der Bundesrepublik bilden beide Gruppen von Hilfeempfängern ein einheitliches soziales Substrat des Sozialamts der Kommune oder des Kreises. Der Druck, der in den USA unmittelbar auf den Arbeitsfähigen lastet, wird in der Bundesrepublik durch eine unspezifische Institutionalisierung verringert.

Ein »offener Ausnahmezustand« zeigt sich in den USA auch insoweit, als fundamentale räumliche Ungleichmäßigkeiten im Sozialhilfesystem schon auf der administrativen und rechtlichen Ebene sichtbar sind und festgehalten werden können (vgl. Piven/Cloward, S. 197 f.). In der Bundesrepublik zeigen sich auf dieser Ebene kaum Ungleichmäßigkeiten zwischen den Sozialhilfeträgern oder den Ländern, die ähnlich gravierend sind, wie die Unterschiede zwischen den Ländern in den USA, die bei der Abwicklung des AFDC und der GA bestehen. Ähnliche Abweichungen entziehen sich in der Bundesrepublik dem ersten Blick; sie sind weniger sichtbar, weil sie auf der Ebene des faktischen

^{38a} Als Überblick zur amerikanischen Arbeitslosenversicherung vgl. Charles Evan Stewart, *Unemployment Compensation – Response to a Crisis*, in: *Cornell Law Review* 1976 (Bd. 61), S. 823–852.

administrativen Handelns liegen und den Schein sozialstaatlicher Gleichheit gegen sich haben. Auf dem Hintergrund einer allgemeinen Untererfüllung von Sozialhilfeansprüchen (»unterschlagene Armut«) lassen sich zwei besondere Gewichtungen in dieser Untererfüllung feststellen. Es gibt ein Stadt-Land-Gefälle in der Untererfüllung derart, daß auf dem Lande Armut durch das Sozialhilfesystem weniger berücksichtigt wird als in der Stadt. Ferner gibt es ein Nord-Süd-Gefälle in der Untererfüllung derart, daß im Süden auf dem Lande und in der Stadt mehr Armut durch das Sozialhilfesystem unterschlagen wird als im Norden. Dieses ungleichmäßige Ausschöpfen von Ansprüchen auf Sozialhilfe läßt sich, vergleicht man es mit den Zuständen in den USA, als »versteckter Ausnahmezustand« kennzeichnen. Die relative Offenheit des Ausnahmezustands in den USA mag damit zu erklären sein, daß dort in den letzten zwanzig Jahren eine durchgängig hohe Arbeitslosigkeit bestanden hat. Diese Bedingung mag als fixer Faktor schon in die amerikanische Sozialpolitik eingebaut sein³⁹ und ein aufwendigeres System der Abschreckung gegenüber der »irregulären Arbeiterklasse« erfordern.

Betrachtet man die einzelnen Merkmale der Sozialhilfesysteme beider Staaten, so fallen allerdings auch grundlegende Gemeinsamkeiten auf. Sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in den USA werden arbeitsmarktnahe und arbeitsmarktferne Sozialhilfefälle unterschiedlich behandelt (vgl. Piven/Cloward, S. 196), obwohl die subjektiven Bedarfslagen nicht erheblich verschieden sind. Die arbeitsmarktnahen Fälle müssen unter dem Gesichtspunkt des Marktdrucks bearbeitet werden. Bei ihnen ist die Konkurrenz der Sozialhilfeempfänger mit den Arbeitern unterer Lohngruppen zu beachten. Diese Hilfeempfänger »bedürfen« einer kontinuierlichen, insistierenden »Rückkoppelung« mit dem jeweiligen örtlichen Arbeitsmarkt. Bei diesen Hilfeempfängern stellt sich in beiden Staaten das umstrittene Problem einer Neutralisierung dieser Rückkoppelung im Falle eines Streiks. Sollen staatliche Leistungen ein gesellschaftliches Widerstandspotential stabilisieren oder sollen sie den Druck des kapitalistisch organisierten Arbeitsmarkts ohne jeden Bruch weitergeben?⁴⁰

39 Vgl. dazu auch Bernhard Badura, a.a.O. S. 833.

40 Zur amerikanischen Diskussion und Schilderung historischer Fälle vgl. Armand J. Thieblot, Ronald M. Cowin, *Welfare and Strikes: The Use of Public Funds to Support Strikers*, Philadelphia, Penn. (Industrial Research Unit, The Wharton School, University of Pennsylvania) 1972; James T. Carney, *The Forgotten Man on the Welfare Roll: A Study of Public Subsidies for Strikers*, in: *Washington University Law Quarterly* 1973, S. 469-549; Steven C. Kahn, *The Case Against Welfare*

Die arbeitsmarktfernen Fälle werden in beiden Staaten besser versorgt. Ein Rücksichtnehmen auf die unteren Lohngruppen ist nicht mehr erforderlich. Allenfalls müssen Gesichtspunkte der »Systemgerechtigkeit« beachtet werden, z. B. der, daß das durch die Sozialhilfe gewährleistete Niveau der Reproduktion nicht allzu nah an das Niveau in den Versicherungssystemen heranreicht.

Die Zahlungen, die auf die arbeitsmarktfernen Risiken zielen, können zentralstaatlich übernommen und dort auch verwaltungsmäßig organisiert werden, weil sie nicht unmittelbar mit der Funktion gekoppelt sind, eine Dauerzufuhr von Arbeitswilligen zum Arbeitsmarkt zu garantieren. Diese Fälle werden in der Bundesrepublik zwar nicht zentral, sondern von den Kommunen nach Standards bearbeitet, die der Bund im BSHG einheitlich festgelegt hat. Diese nur zentralstaatliche Programmierung reicht aber aus, um eine Steuerung zu bewerkstelligen, die derjenigen in den USA äquivalent ist.

Sowohl in der Bundesrepublik als auch in den USA ist die Sozialhilfe ein abgehobenes, ausdifferenziertes sozialpolitisches System. Es zielt auf die »irreguläre Arbeiterklasse« im Gegensatz zur »regulären Arbeiterklasse«. Für die »reguläre Arbeiterklasse« sind eigene sozialpolitische Institutionen vorgesehen, die in beiden Staaten einen ausgebildeten rechtsstaatlichen Zuschnitt haben.⁴¹ Mit »regulärer Arbeiterklasse« sind die dauerhaft und

Assistance to Strikers, in: *Employee Relations Law Journal* 1975 (Bd. 1) S. 263-279. Zur deutschen Diskussion, bei der die Schilderung der historischen Fälle und der Praxis allerdings sehr kurz gerät, vgl. zur neueren Zeit: Sophie Albers, *Die Unterstützung der Arbeitnehmer bei Arbeitskämpfen nach dem Bundessozialhilfegesetz*, Diss. jur. Köln 1968; Gustav Asmuss, *Die Auswirkungen eines Arbeitskampfes auf die Sozialhilfe*, in: *Städtetag* 1963, S. 378; Arthur Demuth, *Die Einwirkung von Arbeitskämpfen auf das Versicherungsverhältnis der Sozialversicherung*, Diss. jur. Göttingen 1969, S. 153 ff.; Udo Haase, *Sozialhilfe bei Arbeitskämpfen*, in: *Zeitschrift für Sozialhilfe* 1967, S. 105-109; Peter Krause, *Der Arbeitskampf in der Sozialversicherung*, Beilage Nr. 14/1974 zu *Der Betrieb*, S. 4 f. Zur Weimarer Zeit vgl. u. a. Baath, *Streik, Aussperrung und Armenunterstützung*, in: *Preußische Verwaltungsblätter* 1919 (Bd. 41), S. 1 ff.; Deutscher Verein, in: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 1928, S. 392 f.; Fuchs, *Wirtschaftskämpfe und öffentliche Fürsorge*, in: *Zeitschrift für das Heimatwesen* 1929, S. 227 ff.; Schrauth, *Die Stellung der öffentlichen Fürsorge zum Arbeitskampf*, in: *Die Fürsorge* 1925 (2. Jg.), S. 350-353; Zimmermann, *Unterstützung bedürftiger Streikender aus öffentlichen Mitteln*, in: *Zeitschrift für das Heimatwesen* 1924, Sp. 98 ff.

⁴¹ Zur unterschiedlichen Formtypik dieser beiden sozialpolitischen Programmbereiche vgl. Lawrence M. Friedman, a.a.O., auszugsweise nachgedruckt in: Joan Huber, Peter Chalfant (Hrsg.), *The Sociology of American Poverty*, Cambridge, Mass. (Schenkman) 1974, S. 164-192, und Theodore R. Marmor, *The Politics of*

– vom Lohn her betrachtet – relativ fest im Beschäftigungssystem verankerten »Arbeitnehmer« gemeint. Sie bilden den integrierten Kern im Beschäftigungssystem. Um diesen Kern herum bildet die »irreguläre Arbeiterklasse« eine »weiche«, vom Lohn her ungenügend oder gar nicht integrierte Masse (z. B. Hilfsarbeiter, Gelegenheitsarbeiter, Hausfrau). Beide Teilelemente des Beschäftigungssystems sind miteinander verknüpft: ist die »Laufbahn« eines Lohnabhängigen auf Grund bestimmter Umstände nicht »kontinuierlich« – beispielsweise wegen längerer Arbeitslosigkeit oder Erkrankung –, so kann der Betroffene schnell von der »regulären« zur »irregulären« Arbeiterklasse absteigen.

Die »irreguläre Arbeiterklasse« wird in beiden Staaten in Programmen erfaßt, die »means-tested« sind. Der Zugang zu diesen Leistungen ist zwar verrechtlicht, nämlich mehr oder weniger stark durch ein System von Anspruchsnormen geordnet. Im Vergleich zu den Leistungsprogrammen für die »reguläre Arbeiterklasse« ist dieses System aber relativ schwach ausgebildet und programmiert die Entscheidungen der Verwaltung weniger strikt. Die Leistungen dieser sozialpolitischen Systeme sind aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert. Sie erscheinen dem Empfänger als »unverdient« und sind am Überlebensminimum orientiert. Die Verwaltung des Programms ist dezentralisiert-fragmentarisch, vergleichsweise wenig hierarchisch gestaltet und durch semi-professionelle Beurteilungsverfahren (»Sozialpädagogik«) gekennzeichnet. Das Entscheidungsverfahren über den Zugang zu den Leistungen ist nur randständig routinisiert – jeder Zugang stellt eine neue »Invasion« ins Verwaltungsgelände dar, die genau beobachtet und kontrolliert werden muß. Die Überwachung von »Klienten« ist relativ intensiv. Das Verhältnis von Personalaufwand zum Leistungsaufwand ist stärker am Personal orientiert. Die Koppelung von Leistung und Druck in den Arbeitsmarkt ist relativ stark. Die Leistungen für die »irreguläre Arbeiterklasse« sind kaum geeignet, ihr eine »Sozialstaats-Illusion« zu verschaffen. Solche Illusion, gesellschaftliche Gleichheit alsbald zu effektuieren, mag in der Bundesrepublik in der Rechtsform als solcher zwar einen Anknüpfungspunkt haben. So wie diese aber von der Klientel wahrgenommen wird – als rechtlose Armenhilfe – und

Medicare, London (Routledge & Kegan Paul) 1970, S. 122 ff. Bei der Unterscheidung zwischen diesen sozialpolitischen Programmbereichen handelt es sich um eine typisierende Gegenüberstellung. Auch innerhalb der »regulären Sozialpolitik« finden sich in unterschiedlicher Dichte und Ausformung »irreguläre« Maßnahmesysteme. Unter dem Gesichtspunkt des Statusschutzes wird dies untersucht von Karl-Jürgen Bieback, *Statusschutz und Mobilitätszwang im Sozialversicherungsrecht*, in: *Demokratie und Recht* 1977, S. 5-30.

wie sie sich der Sozialhilfe gegenüber selbst definiert, gibt es für die »Klienten« keinen erfahrbaren Anspruch auf derlei Leistungen. Ohne einen solchen erfahrbaren Anspruch kann jedoch auch die Gleichheit als Rechtssubjekt nicht erfahren werden und also eine »Sozialstaats-Illusion« gar nicht erst entstehen.

Die sozialpolitischen Programme für die »reguläre Arbeiterklasse« dagegen, wie die Renten-, Kranken- und Unfallversicherung, haben ein anderes Profil und gänzlich andere Merkmale. Die reguläre Arbeiterklasse wird territorial einheitlich in einem Leistungsprogramm erfaßt, das keine »means-tests« kennt. Der Zugang zu diesen Leistungen ist in einem hochentwickelten System von gesetzlichen Anspruchsnormen geregelt. Die Leistungen dieser Systeme werden aus Beiträgen finanziert. Sie erscheinen als »verdiente« und sind entweder am jeweiligen Lebensstandard des Versicherten (z. B. Rentenversicherung) oder an einer nicht nur minimalen Dienstleistung (z. B. Krankenversicherung) orientiert. Die Verwaltung dieser Systeme ist vergleichsweise zentralisiert und kompakt. Sie ist stärker hierarchisch durchprogrammiert, also unabhängiger von Ermessen und auch leichter automatisierbar. Die Verwaltung selbst ist vom Typ des Bürokraten (»clerk«) geprägt. Das Entscheidungsverfahren über den Zugang zu den Leistungen ist in einem Routineprogramm festgelegt. Die Überwachung der »Kunden« ist gering. Das Verhältnis von Personalaufwand zum Leistungsaufwand ist deshalb stark leistungsorientiert. Die Funktion des Drucks in den Arbeitsmarkt ist in diesen Programmen schwächer ausgebildet oder der »Druck« bei den »Kunden« weitgehend verinnerlicht (Krankenversicherung). Wenn überhaupt, so sind Leistungen dieser Art geeignet, Illusionen über die Allgemeinheit staatlichen Handelns und die gesellschaftliche Gleichheit zu bestärken, die von der abstrakten und universalen Rechtsform ausgehen, durch die staatliches Handeln verfaßt wird. Die deutliche rechtsstaatliche Programmierung dieser Leistungen mag zunächst dafür verantwortlich sein, daß überhaupt eine Staatsillusion entstehen kann. Darüber hinaus könnte sich hier eine wirkliche »Sozialstaats-Illusion« entwickeln, nämlich eine, die an den *Inhalt* der staatlichen Leistungen und nicht nur an die Rechtsform ihrer Erbringung anknüpft. Der Leistungsempfänger erfährt hier eine unmittelbare und umfassende öffentliche Sicherung seiner Reproduktion. Hier ist die konkrete Staatstätigkeit nicht nur ein Element einer konkreten sozialen Situation, das »fremd« gesteuert werden kann, sondern diese Tätigkeit strukturiert tiefgreifend die individuelle Lebensperspektive und Erfahrung.⁴²

42 Vgl. dazu Martin Baethge, Michael Schumann, *Legitimation und Staatsillusion*

Ein sozialpolitisches Programm bildet einen Mischtyp aus beiden Programmklassen – die Arbeitslosenversicherung. Sie reguliert eine Situation der offen gewordenen Wahrscheinlichkeit eines Übergangs von der »regulären« in die »irreguläre« Arbeiterklasse. Dieses Leistungsprogramm integriert daher Merkmale der »regulären Sozialpolitik« in die »irreguläre Sozialpolitik«.

III. Die unterschlagene Armut. Nachrichten aus der Verwaltung des Sozial-Staats in der Bundesrepublik

Das Buch von Piven und Cloward über die Politik der Armut in den USA berichtet aus einem fernen, fremden Land. Dort geht es nicht um unsere Probleme, sondern um typisch amerikanische Probleme, die im zivilisierten Westeuropa nicht (mehr) existieren. Hierzulande ist der Bürger im »Netz der sozialen Sicherheit« lückenlos versorgt. Zwar fällt auch in der Bundesrepublik ab und zu einer durch die Maschen dieses Netzes. Doch das sind Ausnahmen oder es ist ein Zufall, der sich mit Caritas ausgleichen läßt. Trifft beides nicht zu, so muß die Hilfsbedürftigkeit von dem, den sie getroffen hat, selbst schuldhaft verursacht worden sein. Sie ist damit einer tiefer schürfenden Erklärung weder fähig noch bedürftig. So jedenfalls könnte dieses Buch von dem aufgenommen und kann die Lage in der Bundesrepublik von demjenigen beurteilt werden, der die Situation aus dem Alltagsbewußtsein beurteilt oder der lediglich gängige deutsche Literatur zur Sozialpolitik kennt.

In der Bundesrepublik ist die wissenschaftliche Diskussion über Entwicklung, Ausmaß und Struktur des Armutspotentials nur zögernd geführt worden und in vielem kontrovers geblieben.⁴³ Es herrscht allerdings weitgehend Einigkeit darüber, daß eine »verschämte Armut« existiert und daß sie einen erheblichen Umfang hat. Von Mitarbeitern des Kölner Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik wurde diese Diskussion wie folgt zusammengefaßt: »In der BRD gab es 1973 1,74 Millionen Empfänger von Sozialhilfeleistungen (Statistisches Jahrbuch 1975), davon 1,292 Millionen außerhalb von Anstalten. Die Schätzungen

im Bewußtsein der Arbeiter. Überlegungen zum Staatsverständnis der Arbeiter anlässlich einer empirischen Studie, in: Arbeitssituation, Lebenslage und Konfliktpotential. Festschrift für Max E. Graf zu Solms-Roedelheim (Hrsg. Martin Osterland), Frankfurt-Köln (EVA) 1975, S. 39-69, S. 63 ff.

⁴³ Einen Überblick über die entsprechende Literatur gibt Klaus Kortmann, *Zur Armutsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland. Kritischer Vergleich vorgelegter Studien auf der Grundlage des Bundessozialhilfegesetzes, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Mai 1976, S. 144-149.*

der Zahl der Personen, deren Einkommen unter den geltenden Sozialhilfesätzen liegt, reichen von 1,65% der Bevölkerung (Schätzung der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel für 1973) bis 9,3% (Studie des Staatsministers Dr. H. Geißler für 1974).⁴⁴ Friedrich und Schaufelberger gehen von 7 bis 14 Millionen Menschen aus, die gemäß den Maßstäben des BSHG als arm zu bezeichnen sind.⁴⁵ In Deutschland wird also nicht jeder vom Sozialamt unterstützt, dem ein Anspruch auf Unterstützung zusteht. Ein erheblicher Teil der Armen kommt mit den Sozialhilfeleistungen überhaupt nicht in Berührung; ein anderer Teil macht seinen Unterstützungsanspruch mit erheblicher Verspätung geltend. Und schließlich schöpfen diejenigen, die mit dem Sozialamt in Kontakt kommen, ihre Rechte nicht voll aus. Es gibt demnach drei Formen der Nichtwahrnehmung bestehender Sozialhilfeansprüche: die *totale*, die *partielle* und die *temporäre*.

Piven und Cloward versuchen, für die USA eine entsprechende Nichtbeachtung aufzuhellen, und die Diskrepanz zu erklären, die zwischen der Zahl der objektiv Armen – dem »pool«, dem »manifesten Armutspotential« – einerseits und der Zahl der »anerkannten« Armen andererseits besteht, denjenigen Armen also, die vom Sozialhilfesystem »aufgegriffen« und unterstützt werden, den Menschen »on the roll«, dem »aufgegriffenen Armutspotential«. Sie stellen fest, daß es diese Diskrepanz immer gibt, daß sie sich aber in Zeiten der ökonomisch-sozialen Krise verringert, soweit diese Krise zu einer politischen Krise wird.

Es bleibt auch für die Bundesrepublik zu klären, wie diese Diskrepanz zustande kommt, vor allem, wie wenig »zufällig« und individuell verschuldet sie zustande kommt. Wichtig ist diese Klärung deshalb, weil man hinter die Kulissen des *Sozial-Staats* in

44 Mitteilung des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. vom 4. 9. 1975 über das Projekt: *Strukturanalyse der Armut und Strategien ihrer Bekämpfung – Eine Untersuchung zur Entwicklung von Modellen bedarfsorientierter Sozialverwaltung und Sozialarbeit*, S. 2. Zu einer jüngsten Schätzung vgl. *Zahl der Bedürftigen steigt. Über zwei Millionen Menschen auf Sozialhilfe angewiesen*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 7. Juni 1977, S. 1/2: »Würden alle diejenigen, die ein unzureichendes Einkommen beziehen oder als Abhängige davon leben müssen, in die Sozialhilfe einbezogen, müßte der Kreis der Empfänger als doppelt so hoch, also rund vier Millionen Menschen, eingeschätzt werden« (2). Diese Meldung beruht auf Angaben des Statistischen Bundesamtes.

45 Hannes Friedrich, Hans-Jürg Schaufelberger, *Armut und soziale Unterprivilegierung. Zum Verhältnis von sozialer Lage und Familiendynamik bei sozialen Randgruppen*, in: *Arbeitssituation, Lebenslage und Konfliktpotential. Festschrift für Max E. Graf zu Solms-Roedelheim* (Hrsg. Martin Osterland), Frankfurt/Köln (EVA) 1976, S. 191.

der Bundesrepublik blickt, wenn man erkennt, wie die Verwaltung ein manifestes Armutspotential »verarbeitet«. Einen vergleichbaren Blick hinter die Kulissen des »welfare state« erlaubt die Studie von Piven und Cloward.

Die dem Sozialstaat immanenten Formen der gesellschaftlichen Verdrängung von Armut lassen sich am besten ermitteln, indem man die Diskrepanz zwischen dem Potential aller Ansprüche nach dem BSHG und dem Ergebnis der »administrativen Bearbeitung« dieses Potentials ins Auge faßt. Das ist auch deshalb angebracht, weil die sozialstaatlichen Leistungen, die im BSHG verheißen sind, einen eher befriedigenden, universal zugänglichen und formell einheitlichen Zuschnitt haben, als es bei den entsprechenden Leistungen in den USA der Fall ist. In der Bundesrepublik kommt daher dem gesellschaftlichen und administrativen »Filtern« von Ansprüchen, das *vor dem rechtlichen Ausschluß von Leistungen* stattfindet, eine größere Bedeutung zu (vgl. Piven/Cloward, S. 213 ff.) als den direkten rechtlichen Ausschlüssen der Hilfesuchenden von Leistungen, wie sie im BSHG mitregelt sind. Anders verhält es sich in den USA (vgl. Piven/Cloward, S. 191 ff.).

Als Erklärung für diese Diskrepanz kommt eine »Filterung« von Ansprüchen der Armutsbefölkerung in Betracht. Mit Filterung ist eine Selektivität gesellschaftlichen Handelns gemeint, also die Hindernisse, die einer Aktualisierung eines berechtigten Sozialhilfeanspruchs entgegenstehen. Diese »Filterung« setzt an einem schon gegebenen »Armutspotential« an. Um die »Filterung« zu verstehen, muß deren Bezugspunkt (»Armutspotential«) genauer definiert werden.⁴⁶

Das Armutspotential ist zunächst dadurch bestimmt, daß der Status des Lohnarbeiters mit der Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft tendenziell zum allgemeinen Status wird, daß diesem Status kein gesichertes Einkommen zugeordnet ist und daß ihm eine individuelle Vermögenslosigkeit entspricht. Daraus folgt eine strukturell begrenzte Möglichkeit, individuell oder kollektiv (z. B. durch Gewerkschaften oder unternehmerische Sozialfonds) Einkommensausfälle zu kompensieren. Anders als in vorkapitalistischen Zeiten kann auch der Familienverband die allgemeinen Reproduktionsrisiken nicht mehr auffangen, da dieser Verband durch die Entwicklung des Kapitalismus aufgelöst wird und daher rechtlich wie faktisch nicht mehr belastbar ist.^{46a} Vernach-

⁴⁶ Die folgenden Ausführungen zu Teil III sind in überarbeiteter Form aus Stephan Leibfried, *Armutspotential und Sozialhilfe in der Bundesrepublik*, in: *Kritische Justiz* 1976, S. 377-393, hier S. 380-389, übernommen worden.

^{46a} Vgl. dazu Gunnar Heinsohn / Rolf Knieper, *Theorie des Familienrechts*.

lässigt man nun – sei es als Fiktion oder im historischen Rückblick – alle Formen der öffentlichen Intervention zur individuellen Reproduktionssicherung, so hat man das gesellschaftliche Armutspotential in seiner Rohform (*»latentes Armutspotential«* aus der Gegenwartsperspektive) vor sich und stößt auf die genannten Grundbedingungen von Armut.

Bezieht man die öffentliche Intervention in die Betrachtung ein, so zeigt sich, daß sie das »latente Armutspotential« gestaltet und begrenzt. Dies geschieht z. B. durch besondere Formen der sozialen Sicherung (wie die Versicherungszweige) bzw. sonstige reproduktionswirksame öffentliche Maßnahmen (z. B. Wohngeld, Kindergeld, Gestaltung des Steuersystems). Durch »Sozialeinkommen« formen diese Systeme öffentlicher Intervention schon im Vorfeld der Sozialhilfe das »latente Armutspotential«, so daß eine Bedürftigkeit im Sinne des BSHG ganz oder teilweise ausgeschlossen ist. Im Grunde könnte durch solche Systeme jeder Fall von Bedürftigkeit im Sinne des BSHG faktisch ausgeschlossen werden. Dies ist jedoch nicht der Fall, weil diese Systeme große Lücken haben. Die besonderen Sicherungsformen z. B. sind an ohnehin gelingender Reproduktion orientiert. So ist beispielsweise die Sozialversicherung am Äquivalenzprinzip orientiert⁴⁷ und kann deshalb Einkommensschwäche nur vom Rande her korrigieren, aber nicht beheben. Andere Systeme sind schon im Zuschnitt limitiert und finanziell relativ schwach ausgestattet (z. B. Kindergeld, Wohngeld). Wieder andere sind in ihrer bisherigen Anlage nur begrenzt positiv einkommenswirksam (z. B. Steuern – die Idee der negativen Einkommenssteuer zielt darauf, diese Restriktion zu beseitigen). Die bezeichneten öffentlichen Interventionen verfassen also erst das *»manifeste Armutspotential«*, indem sie es aus dem *»latenten Armutspotential«* ausgrenzen.

Das »manifeste Armutspotential« ist schließlich von dem *»aufgegriffenen Armutspotential«* zu unterscheiden. Letzteres umfaßt diejenigen, die ausreichende Hilfe zum Lebensunterhalt nach

Geschlechterrollenaufhebung, Kindesvernachlässigung, Geburtenrückgang, Frankfurt (Suhrkamp) 1974.

47 Das Äquivalenzprinzip ist der versicherungsrechtliche Spezialausdruck dafür, daß eine Verknüpfung von Leistung (Beitrag) und Gegenleistung (Rente) vorliegt (privatrechtlich: Synallagma; »do ut des«). In diesem Ausdruck ist die öffentlichrechtliche Fortsetzung tauschwirtschaftlicher Verkehrsformen auf den Begriff gebracht. Vgl. dazu auch Rudolf Gärtner, *Privatversicherungsrecht*, Darmstadt (Luchterhand) 1976, S. 92-93, der die privatrechtliche Äquivalenzform betont und davon die sozialpolitische Intervention strikt trennt. Dadurch geht verloren, daß sich diese Form im öffentlichen Sektor reproduziert, wenn auch in gebrochener Weise.

dem BSHG empfangen. Da die Leistungen der Sozialhilfe in diesem Bereich nie dauerhaft sind und damit ein Rückfall in die »nicht aufgegriffene« Armut jederzeit möglich ist, soll auch hier noch von einem »Potential« gesprochen werden und nicht von »behobener Armut«.

Der Prozeß der Filterung hängt nun davon ab, welche Umstände das »manifeste Armutspotential« daran hindern, überhaupt oder mit erheblicher Verspätung und mit allen seinen Ansprüchen in ein »aufgegriffenes Armutspotential« umzuschlagen. Als Erklärung kommen zunächst drei Formen der »Filterung« von Ansprüchen der Armutsbevölkerung in Betracht.

1. Um sich gesellschaftlich gegenüber der Sozialhilfe als der allgemeinen und in Reserve gehaltenen Sicherungsform der Leistungsverwaltung als ein Armutspotential begreifen und in Aktion treten zu können, muß die betroffene Personengruppe zunächst einen *gesellschaftlichen* Filter passieren. Dieser Filter reduziert im Vorfeld einer konkreten administrativen Selektion »Komplexität« für die Leistungsverwaltung, indem potentiell Anspruchsberechtigte passiv gemacht werden (*Erster Filter: Die gesellschaftlichen Schwellen*).^{48,49}

Als eine gesellschaftliche Schwelle kommt in erster Linie die Selbstlegitimation der privaten Reproduktion, die Leistungsideologie, in Betracht – der »stumme Zwang der ökonomischen Verhältnisse«. Sie bezeichnet eine positive Fixierung dieser Personen auf die Verwertung der eigenen Arbeitskraft über den Arbeitsmarkt, durch die grundsätzlich alle Alternativen ausgeblendet werden. Individuell drückt sie sich darin aus, daß Begriffe wie »Leistung«, »Fleiß«, »Aufstieg« und »Disziplin« hochgradig positiv besetzt sind und den Zugang zu einer adäquaten Be- und Entlohnung öffnen. Ein sozialer Verstärkereffekt für eine solche positive Fixierung kommt als weitere gesellschaftliche Schwelle in

⁴⁸ Vgl. hierzu auch: Jörg Münstermann / Konrad Schacht / Michael Young, *Armut in Deutschland, in: transfer 1. Gleiche Chancen im Sozialstaat?*, Opladen (Westdeutscher Verlag) 1975, S. 27-49, insbes. S. 35, 40 ff.

⁴⁹ Diese Passivierung kann auch durch eine unzureichende besondere öffentliche Einkommenssicherung in der Weise bewirkt werden, daß an sich bestehende Zusatzansprüche aus ideologischen Gründen (Filter 1) nicht geltend gemacht werden, weil »die Sozialleistungen von den Bürgern nur als Ersatz für gänzlich fehlendes Markteinkommen gesehen werden« (Münstermann u. a. a.O., S. 35). Ein Mitarbeiter der Sozialverwaltung, der von Bujard und Lange befragt wurde, beschreibt diesen Zustand so: »Die Leute sagen sich: Ich hab' jetzt meine Rente. Die Rente ist zwar klein, aber das muß ich mir möglicherweise selbst zuschreiben. Ich hab' mir in der Zeit eben nicht mehr Rente erarbeitet, ob ich das nun wirklich verschuldet habe oder nicht. Wenn ich die Rente habe, dann muß ich damit auskommen, denn sonst hätte man mir ja mehr gegeben« (a.a.O., S. 7).

Betracht: die allgemeine Diskriminierung von »Marktversagen« als schuldhaft individuelle Unselbständigkeit, als Parasitentum.⁵⁰ Die Hilfeempfänger versuchen dieser Diskriminierung durch Rückzugs- und Distanzierungsstrategien vorzubeugen. Diese Diskriminierung wird durch die Existenz besonderer öffentlicher Sicherungsinstitutionen (Rentenversicherung, Krankenversicherung, Unfallversicherung usw.) noch erhöht. Die Unterscheidung zwischen besonderer und allgemeiner Sicherungsinstitution ist begründet in der sich historisch ausdifferenzierenden Trennung zwischen »sozial achtenswerten« und »sozial nicht besonders zu beachtenden« Risiken der Armutsbevölkerung. Da das »Netz der sozialen Sicherung« angeblich alle wesentlichen Risiken ausschaltet, steht die »Schuld« derjenigen, die von diesem Netz nicht erfaßt werden, von vornherein fest. Das Maß der Diskriminierung des Marktversagens des jeweils verbleibenden Rests vergrößert sich in dem Maße, wie die Besonderung von Sicherungsinstitutionen fortschreitet. Die Wirkung von Leistungsideologie und Diskriminierung hängt deutlich von dem Grad der Anonymität der Lebenssituation der Armutsbevölkerung ab. Im Gegensatz zur städtischen Situation ist z. B. die ländliche durch eine wenig ausgeprägte Anonymität gekennzeichnet, so daß die genannten gesellschaftlichen Schwellen dort besonders profiliert sind.⁵¹

Darüber hinaus wirken u. a. zwei weitere Umstände als zusätzliche gesellschaftliche Schwellen. *Erstens* die fehlenden bzw. die abschreckenden gesellschaftlich gespeicherten Informationen über Zugänglichkeit, Höhe, Art und Rückforderbarkeit von Leistungen, die in der Regel den Informationsstand der Armutsbevölkerung kennzeichnen. Der Informationsmangel und die Angst vor gesellschaftlicher Diskriminierung sind ineinander verschränkte, sich wechselseitig beständige Filterelemente: Die

⁵⁰ Zur öffentlichen Aktualisierung solcher Mechanismen der Diskriminierung vgl. Wacker/Paul a.a.O., S. 339 ff. Zur Bedeutung dieser Diskriminierung als sozialer Funktion vgl. Herbert Gans, *The Positive Functions of Poverty*, in: *American Journal of Sociology* 1972 (Bd. 78), S. 275-289, 280.

⁵¹ Dieser Umstand dürfte z. B. die unterschiedliche Sozialhilfedichte in Staaten und Flächenstaaten mit erklären. Zu einem entsprechenden Phänomen in den USA vergleiche die Studie von J. L. Marshaw, *Welfare Reform and Local Administration of Aid to Families with Dependent Children in Virginia*, in: *Virginia Law Review* 1971 (Bd. 57) S. 818-839. Wie wichtig der Anonymitätsfaktor ist, zeigt die Tatsache, daß ein Drittel aller Nicht-Sozialhilfeempfänger unter der Voraussetzung Sozialhilfe beantragen würde, daß in der Nachbarschaft niemand etwas davon erfährt (Bujard/Lange a.a.O., S. 182; zur Praxis auf dem Lande vgl. a.a.O., S. 5 f.). Auf dem Lande nimmt auch die Leistungsideologie in Form eines autarken Selbstständigkeitsdenkens besonders krasse Züge an (vgl. dazu Bujard/Lange a.a.O., S. 112 f., 129, 167, 171, 173, 199).

Furcht davor, mit der Sozialhilfe in Berührung zu kommen, hält gerade diejenigen, die Anspruch auf Sozialhilfe haben, davon ab, sich näher zu informieren, wie sie sich diese Hilfe beschaffen können. So befestigt sich die Vermeidungshaltung gegenüber jener angstbeladenen Unsicherheit, durch welche die gesellschaftliche Lage des Empfängers von Sozialhilfe definiert ist.⁵² Zweitens der geringe Grad des »Armutdrucks«, also eines Drucks, der zu einer Wahrnehmung von und aktiven Auseinandersetzung mit Armutslagen führt. Der Armutsdruck scheint gering zu sein bei Personen, die ihrer Lage in Haushaltsgemeinschaften und nicht isoliert konfrontiert sind. Der hohe Armutsdruck mag den hohen Anteil von alleinstehenden Rentnern unter den Sozialhilfeempfängern erklären, wie auch den vergleichsweise niedrigen Anteil der noch-armen, alleinstehenden Rentner an der entsprechenden Gesamtgruppe der Rentner (8,7%). Der Druck scheint ferner geringer zu sein, wenn der potentiell Anspruchsberechtigte physisch-psychisch intakt ist. Dies mag am Fall der alten Menschen illustriert werden: »[D]er erlebte Diskriminierungsdruck [nimmt] mit der Verschärfung der existentiellen Notlage ab. Je stärker alte Menschen den allmählichen oder rapiden Verfall wichtiger Funktionen zur Aufrechterhaltung ihrer Autonomie (z. B. eigene Haushaltsführung einschließlich Einkaufen, Putzen, Kochen) hinnehmen müssen, desto weniger fühlen sie sich durch den Sozialhilfeempfängerstatus diskriminiert.«⁵³

2. Die nächste Schicht der Filterung des Armutspotentials läßt sich mit dem Stichwort »passive Institutionalisierung der Verwaltung« umschreiben. Hiermit ist eine grundsätzliche Ausrichtung der Leistungsverwaltung gegenüber den von ihr zu bearbeitenden gesellschaftlichen Problemen gemeint. Passive Institutionalisierung bedeutet, daß die Verwaltung »ihre« gesellschaftlichen Probleme nicht aufspürt und ausnahmslos bearbeitet – aktive Institutionalisierung –, sondern darauf wartet, daß sich das gesellschaftliche Problem ihr »aufdrängt«⁵⁴, die Bedürftigen sich melden und ihre Ansprüche mit Nachdruck geltend machen (*Zweiter Filter: eine strukturelle administrative Schwelle – Die passive Institutionalisierung der Leistungsverwaltung*).

Für die Leistungsverwaltung bedeutet dies eine Strukturkon-

52 Vgl. auch Bujard/Lange, a.a.O., S. 183.

53 Bujard/Lange, a.a.O., S. 185.

54 Walzer spricht davon, daß der Sozialbürokrat folgende Funktionen hat: »serving the minimal interests of the invader and upholding at the same time the social system that is being invaded.« Vgl. Michael Walzer, *Politics in the Welfare State, Concerning the Role of American Radicals*, in: *Dissent* Januar/Februar 1968, S. 26–40.

formität mit der Eingriffsverwaltung⁵⁵: Der Leistungsberechtigte wird verwaltungsmäßig nach dem Prinzip der Hoheitsverwaltung, also prima facie als »Störer«, behandelt. Der Anspruchsberechtigte muß »auffällig« werden, um einen Eingriff der Verwaltung auszulösen. Konkret: er muß in der Regel einen Antrag stellen, der im Büroverfahren aktenmäßig erledigt und »entschieden« werden kann. Das läßt sich verwaltungsmäßig im Prinzip genauso abwickeln, wie die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung, z. B. einer hoheitlichen Bauerlaubnis. Entsprechend der Eingriffsverwaltung wird die Leistungsverwaltung auch büromäßig organisiert nach dem Prinzip der Einzelkompetenz mit Sachgebieten nach Buchstaben (Anfangsbuchstaben der Nachnamen der Antragsteller). Sie kennt einen aktenmäßigen Entscheidungsgang – Sachverhaltsaufnahme, Überprüfung, Entscheidung – und auch eine Einordnung in die Hierarchie – Sachbearbeiter, Sachgebietsleiter, Abteilungsleiter, Amtsleiter, Ressortchef. Insofern entspricht die Organisationsstruktur der Leistungsverwaltung dem Typus einer Bürokratie legaler Herrschaft im Sinne von Max Weber, eben der hierarchisch-monokratisch-aktenmäßigen Durchsetzung von gesetzten Regeln.

Nach diesem Modell der Eingriffsverwaltung geht die Verwaltung dann vor, wenn sie voraussetzt, »in der Regel« sei die private oder sonstwie öffentlich gesicherte individuelle Reproduktion gewährleistet. Wer das Gegenteil behauptet, soll sich melden, einen Antrag stellen und die Anspruchsvoraussetzungen nachweisen, so daß darüber verwaltungsintern entschieden werden kann. Die Verwaltung verhält sich also im Prinzip passiv, wartet auf den Fall einer auftretenden »Störung« in Gestalt eines Armutsfalles und beseitigt die Störung mittels Erlaß eines begünstigenden Verwaltungsaktes. D. h. der Anspruchsberechtigte muß selbst aktiv werden, sein Recht anmelden, sich als Störquelle bemerkbar machen, um eine Verwaltungsentscheidung zu seinen Gunsten zu erwirken, die ihn als Störfaktor »ausschaltet«. Soweit die Leistungsverwaltung, wie im Fall der Sozialhilfe, immer nur vorübergehende Leistungen gewährt, hat das Antragsprinzip auch Fernwirkungen: Wer nicht rechtzeitig einen *Verlängerungsantrag* stellt, fällt automatisch aus dem Bearbeitungsverfahren heraus.

⁵⁵ Die nachfolgenden Ausführungen zu Filter 2 sind entnommen aus: R. R. Grauhan, St. Leibfried, *Arbeitspapier zum Arbeitsvorhaben »Reorganisationsprobleme der Sozialverwaltung« im Projekt »Sozialpolitik in den Grenzen des Steuerstaats«*, vv. Man., Bremen, September 1976, 38 S., S. 5 f. Zur passiv institutionalisierten Eingriffsverwaltung vgl. auch Gerd Winter, *Das Vollzugsdefizit im Wasserrecht. Ein Beitrag zur Soziologie des öffentlichen Rechts*, Berlin (F. Schmidt) 1976, S. 32.

Beobachtungen erfahrener Sozialverwalter weisen darauf hin, daß in dieser passiven Institutionalisierung schon ein ganz entscheidender Filter für eine Realisierung von Ansprüchen aus dem Bereich des Armutspotentials liegt. Hiernach werden Sozialleistungen schwerpunktmäßig von den »oberen« Gruppen der Berechtigten in Anspruch genommen (Prinzip des »creaming the poor«⁵⁶). So werden die Leistungen z. B. von denjenigen in Anspruch genommen, die aus dem Bürgertum abgesunken sind und wissen, wie sie ihre Rechte zur Geltung bringen können. Die Studie von Bujard und Lange ergab beispielsweise, daß der Anteil der Arbeiter unter den Empfängern und den (an sich berechtigten) Nichtempfängern von Sozialhilfe mit je etwa 60% nahezu ausgeglichen ist. Die Angestellten hingegen sind auf der Empfängerseite stärker vertreten als auf der der Nichtempfänger. Wenn Angestellte verarmen, machen sie von den an sich jedermann zustehenden Rechten intensiver Gebrauch als verarmte Arbeiter.⁵⁷ In eine entsprechende Richtung wirkt sich ein höherer Bildungsstatus aus.⁵⁸ Die Leistungen der Sozialhilfe werden ferner häufiger von solchen Personen beansprucht, die die Leistungsideologie nicht mehr behindert, weil sie an eine dauerhafte öffentliche Sicherung ihrer privaten Reproduktion schon in anderem Zusammenhang gewöhnt wurden. So haben beispielsweise die Bauarbeiter über eine laufende Inanspruchnahme von Schlechtwettergeld und ähnlichen Leistungen gelernt, regelmäßige öffentliche Ersatzleistungen für privaten Einkommensausfall als »ihr Recht« zu betrachten. Auch hier handelt es sich um eine »obere« Gruppe der Berechtigten, weil solche besonderen Sicherungen (vgl. die §§ 74-89 AFG) nur mittels einer gewissen Sozialmächtigkeit der betroffenen Industrien und Gewerkschaften durchgesetzt werden konnten. Im Gegensatz zu diesen »oberen« Gruppen der Berechtigten sind die strukturell Armen eher apathisch und in der Regel von sich aus wenig geneigt, ihre Rechte aktiv wahrzunehmen.⁵⁹ Eine Parallelfolge zum »creaming the

⁵⁶ Vgl. S. M. Miller / Pamela Roby / Alwine A. des Vos van Steenwijk, *Creaming the Poor*, in: *Transaction* 8/1970 (Bd. 7), S. 38-45.

⁵⁷ A.a.O., S. 112.

⁵⁸ A.a.O., S. 184.

⁵⁹ Zu der grundsätzlich vorherrschenden Apathie, die nur in außerordentlichen Situationen der Krise durchbrochen wird, vgl. Frances Fox Piven / Richard Cloward, S. 81 ff., 283 ff. Vgl. auch: Frances Fox Piven, *The Social Structuring of Political Protest*, v. Man., New York 1976, 57 S. (= Kapitel 1 von *Why Poor People's Movements Fail*, a.a.O.). Vgl. dazu im übrigen schon die klassische Studie von Marie Jahoda / Paul F. Lazarfeld / Hans Zeisel, *Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch*, a.a.O.

poor« mag als »creaming political discontent« beschrieben werden. Diese Folge verdankt sich den Umständen, daß politischer Widerstand nur auf Aktivität der Armutsbevölkerung aufbauen kann, Aktivität aber zugleich faktisch den Zugang zu den Leistungen der Sozialhilfe vermittelt, und zwar einen Zugang, der die der Sozialhilfe inhärenten Kontrollformen einschließt (vgl. dazu einige Elemente des Filters 3 wie Arbeitszwang und Überprüfungen). Also dürfte die passive Institutionalisierung auch als ein Anreizsystem aufzufassen sein, durch das gesellschaftliche Aktivitäten gebunden, entschärft und kontrollierbar werden. Die passive Institutionalisierung wäre dann nicht nur ein bürokratisch und fiskalisch entlastendes, filterndes Verfahren, sondern auch eine Form der institutionalisierten Kontrolle politischer Artikulationschancen.

Die passive Institutionalisierung kennzeichnet jedoch nicht nur das primäre Verhältnis von Anspruchsteller und Leistungsverwaltung; sie umschreibt auch die Art der Konsistenzpolitik, die der administrative Apparat sich selbst gegenüber betreibt, und bildet insoweit ebenfalls eine Schwelle. Die prinzipielle Kontrollform des Apparats gegenüber sich selbst ist wiederum passiv institutionalisiert: als Widerspruchsverfahren (und als weitere Kontrollform, auch die Justizkontrolle). In der Regel, so die Vermutung, hat der in Einzelkompetenz entscheidende Sachbearbeiter rechtlich zutreffend und sachlich zweckmäßig entschieden. Wer das Gegenteil behauptet und selbst betroffen ist, soll sich im Widerspruchsverfahren melden und die Rechtsfehler sowie die mangelnde Zweckmäßigkeit dartun, so daß darüber verwaltungsintern befunden werden kann. Für diesen Widerspruch gelten wiederum und in noch schärferer Weise die restriktiven Bedingungen, die schon bei einem ersten Aktivwerden des Antragstellers zu beachten waren. Hinzu kommen noch: der Mangel an besonderen Rechts- und Verfahrenkenntnissen bei den Betroffenen sowie der ihnen schwere Zugang zu Rechtsanwälten⁶⁰, ferner das Risiko, das »Wohlwollen« der Behörde durch »Renitenz« in einem Detailproblem zu verspielen, ein Wohlwollen, auf das der Antragsteller in der Regel angewiesen ist, wenn eine längerfristige Abhängigkeit von dieser Behörde wahrscheinlich ist.⁶¹ Die An-

⁶⁰ Hinzu kommt die Uninteressiertheit an (Gebühren) und die Unspezialisiertheit von Rechtsanwälten in diesem Bereich.

⁶¹ Ein nicht geringer Teil an Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt steht in einem langfristigen Abhängigkeitsverhältnis zur Behörde. Vgl. dazu: Tabelle 4 (»Haushalte nach der Dauer der Gewährung laufender Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt, Haushaltstypen und sozialer Stellung«) in dem Aufsatz »Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Ergebnis einer Zusatzstatistik zur Sozialhil-

spruchsberechtigten sind daher meist »more interested in security and a measure of stability than in exercising their rights vis-à-vis the welfare department«. ⁶²

Die aktiv institutionalisierte Sozialverwaltung unterscheidet sich von der passiv institutionalisierten dadurch, daß sie Armut nicht als Störung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung mittels bindender Entscheidung im Einzelfall bekämpft, sondern von sich aus dafür sorgt, daß die Mindeststandards menschlicher Lebensbedingungen zumindest für jene geschaffen werden, die nach dem BSHG ein Recht darauf haben, denn: »Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht« (§ 1 II BSHG). ⁶³

3. Hat das Armutspotential schließlich in der Form eines dem Amt gegenüber aktiv gewordenen Antragstellers eine für die Verwaltung bearbeitbare Gestalt angenommen, so wird es durch bürokratische Filter im engeren Sinne geleitet und gereinigt. ⁶⁴ Diese Filter scheiden die erfolgreichen von den nicht erfolgreichen Leistungsfällen im Wege einer »Legitimation durch Verfahren«, eines Verfahrens als Hindernislauf. ⁶⁵ Allein derjenige, der auch dieses Nadelöhr je wieder passiert, hat Erfolg. Er erlangt jedenfalls eine vorläufige – niemals eine dauerhafte – monetäre Absicherung seiner individuellen Reproduktion (*Dritter Filter: Die manifest administrativen Schwellen*).

festatistik im Juni 1972« in: *Wirtschaft und Statistik* 1975, S. 518 ff., 521. Hiernach erhielten 1972 nur 8,3% aller Haushalte Sozialhilfe für weniger als ein halbes Jahr. Hingegen erhielten 60,1% aller Haushalte Sozialhilfe für 3 und mehr Jahre.

⁶² So Joel F. Handler, Ellen Jane Hollingsworth, *The »Deserving Poor«. A Study of Welfare Administration*, New York u.s.f. (Academic Press) 1971, S. 199 f. Vgl. auch die Beobachtungen im Kieler Raum von Heinz Strang, *Erscheinungsformen der Sozialhilfebedürftigkeit. Beitrag zur Geschichte, Theorie und empirischen Analyse der Armut*, Stuttgart (Enke) 1970, S. 149 f. Zu einer Untersuchung der Struktur des Widerspruchsverfahrens in diesem Bereich (=The Hearing System-) in den USA vgl. Daniel J. Baum, *The Welfare Family and Mass Administrative Justice*, New York (Praeger) 1974.

⁶³ Zur negativen Einstellung der Sozialhilfverwaltung gegenüber einer Aktivierung vgl. Bujard/Lange, a.a.O., S. 39 f.

⁶⁴ Zu den einzelnen Varianten der manifest administrativen Schwellen in den USA vgl. John Denvir, *Controlling Welfare Bureaucracy: A Dynamic Approach*, in: *Notre Dame Lawyer* 1975 (Bd. 50) S. 457-482, S. 459 ff.

⁶⁵ Zu den verschiedenen Techniken des Hindernislaufes vgl. Piven/Cloward, S. 215 ff. (=»Keeping People Off the Rolls«), sowie Frances Fox Piven, *The Urban Crisis: Who Got What, and Why*, in: Piven/Cloward (Hrsg.), *The Politics of Turmoil, Essays on Poverty, Race and the Urban Crisis*, New York (Pantheon) 1972, S. 310 ff.

Eine Grundform der manifest administrativen Schwellen ist die funktionale Ausdifferenzierung der Sozialhilfeverwaltung selbst; es existiert ein Kontaktzwang mit einer eigens herausgehobenen Instanz für »Marktversager«. Diese administrative Vorgabe wirkt in jedem Fall – ganz unabhängig davon, wie human das Verfahren jenseits der Schwelle zum Sozialamt gestaltet ist. Zusammen mit einzelnen Elementen des Verfahrens erscheint diese Schwelle als ein Degradierungsmechanismus. Sie hat außerdem abschreckende Wirkung; man unterläßt es, seine Ansprüche überhaupt oder im gesetzlich gewährleisteten Umfang geltend zu machen.

Im Bereich des Verfahrens im Sozialamt gibt es weitere Barrieren. So gehört zu den Schwellen die Erreichbarkeit der Behörde, sei es im räumlichen oder im psychischen Sinne der Adressatennähe. Diese Erreichbarkeit hängt u. a. ab vom Grad der Zentralisation der Behörde, von ihrer räumlichen Ausstattung, den Wegen und Treppen (»architektonische Barrieren«), den Laufereien, die vom Hilfeempfänger im Amt gefordert werden, den Wartezeiten, der Art der Abfertigung und dem Verhältnis der je spezifischen Klientengruppen zu den übrigen Klienten im Sozialamt. Sie hängt auch ab von der Ausstattung des Amtes mit Personal, insbesondere auch von der Arbeitsorientierung⁶⁶, der beruflichen Herkunft und der Art der Professionalisierung des Personals. Ferner ist die Extensität und Intensität des Antragsverfahrens ein Faktor, der den Umfang des erfolgreichen Nachweises von Anspruchsvoraussetzungen bestimmt. Die bewußte Variierung des Antragsverfahrens als Steuerungsmechanismus für eine Verengung oder Ausweitung der Anspruchsberücksichtigung ist vor allem in den USA praktiziert worden.⁶⁷ Als Schwelle beachtlich ist auch die Koppelung von Reproduktionssicherung und kaum beschränkter Arbeitspflicht. Insoweit existiert keinerlei »Berufsschutz« – vgl. die §§ 18, 20, 25 BSHG. Arbeit, die sonst als normales Mittel zur Sicherung der individuellen Reproduktion verstanden wird, ist allein dadurch in »Strafarbeit« transformiert. Arbeitsverweigerung kann zur Leistungseinschränkung führen (§ 25 BSHG).

Auch die Formen der Leistung sind nicht neutral in ihrer Wirkung auf den Leistungsadressaten. Einmalige Hilfen zum Lebensunterhalt werden zwar grundsätzlich in Geld, in bestimmten Fällen aber auch in natura gewährt.⁶⁸ In der Regel erfolgt eine

⁶⁶ Zu den Folgen einer »strategy of withdrawal« des Personals vgl. Handler/Hollingsworth, *The Deserving Poor*, a.a.O., S. 201-203.

⁶⁷ Vgl. die Hinweise in Fußnote 65.

⁶⁸ Zur Erlangung solcher Leistungen bedarf es überdies eines zusätzlichen Antrags (s. Filter 2). Die Folge hiervon ist ein zusätzlicher Zwang zum Kontakt mit

solche Gewährung über Bezugsscheine als Mittel einer spezifizierten Marktteilnahme, ausnahmsweise auch durch eine direkte Sachleistung des Sozialamtes (z. B. Möbellager). In den beiden zuletzt genannten Fällen wird dem Leistungsempfänger handfest bestätigt, daß er der allgemeinen Marktteilnahme unwürdig geworden ist. Eine noch intensivere Form einer solchen Bestätigung stellt die Zuteilung von gebrauchten Gegenständen dar (z. B. Möbel). Die spezifizierende Struktur der Leistungsform diskriminiert und bestätigt den »Marktversager«. Sie filtert damit Ansprüche durch Abschreckung und bekräftigt den Markt als attraktive, alternative Form von Bedürfnisbefriedigung.

Schließlich können die »Wahrheitsproben« der Verwaltung als Filter verstanden werden: der Sozialarbeiter, der den Leistungsempfänger praktisch als Ermittlungsbeamter der Sozialbehörde aufsucht, um »nach dem Rechten zu schauen«, relativiert notwendigerweise die Privatsphäre des Empfängers und veröffentlicht erneut sein »Marktversagen«. ⁶⁹ Auch die institutionalisierte Unsicherheit über die Berechtigung einer Leistung, die aus dem subjektiven Moment des Anspruchstatbestandes folgt (Bedürftigkeit; Arbeitsbereitschaft) und die durch konnexe verwaltungs- (§§ 60 ff. SGB-AT) und strafrechtliche (§ 263 StGB-Unterstützungsbetrug) Institute eingehengt ist, führt zu einem Druck auf eine Veröffentlichung der Privatsphäre, die ein Ausweichen in die Struktur der Privatheit nahelegt.

Endlich wirkt auch die (durchaus begrenzte) Möglichkeit des Sozialamts, Ansprüche gegen einen nach bürgerlichem Recht Unterhaltspflichtigen überzuleiten (§§ 90, 91 BSHG), als eine Schwelle, weil sie bei dem Anspruchsberechtigten Erwägungen über die Belastbarkeit seiner familiären Beziehungen auslöst. ⁷⁰

Soviel zur einfachen, statischen Konzeption des Filterns. Der skizzierte Prozeß hat jedoch, wenn er dynamisch »in der Zeit« betrachtet wird, noch eine Rückkoppelung, quasi einen Meta-Filter. Er verstärkt seine eigene Wirkung im Zuge seiner kontinuierlichen Anwendung: die manifest administrativen Schwellen konstituieren bzw. bekräftigen immer neu die gesellschaftlichen Schwellen. Mangelnde Information über die Zugänglichkeit von

der Behörde (vgl. Bujard/Lange, a.a.O., S. 46 f.) und eine betonte Unterausstattung von Klienten der Sozialhilfe mit Einrichtungsgegenständen des Standardgebrauchs (vgl. a.a.O., S. 186). Erwa 50% der von Bujard und Lange befragten Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt hatten, seitdem sie ihren Antrag gestellt hatten, noch keine einzige »einmalige Beihilfe« (hier: Bekleidungsbeihilfe) erhalten (a.a.O., S. 69).

⁶⁹ Vgl. dazu die Hinweise bei Bujard/Lange, a.a.O., S. 29, 74 ff.

⁷⁰ Vgl. dazu Bujard/Lange, a.a.O., S. 22 ff., und den Forschungsbericht von Robert Imlau und Ute Leitner, a.a.O.

Leistungen wird aufrechterhalten. Stets wird neue abschreckende Information erzeugt. Dabei steht das Geglautwerden von abschreckender Information (z. B. solcher über den Umfang der Kostenerstattungspflicht des Empfängers bzw. seiner Verwandten) in der Armutsbevölkerung grundsätzlich ganz außer Verhältnis zur durchschnittlichen behördlichen Praxis.⁷¹ Allerdings behindert die tatsächliche Praxis die Wirksamkeit solcher Information als gesellschaftliche Schwelle in keiner Weise.⁷² Soweit die einzelnen Bescheidverfahren die Ohnmacht gegenüber der Behörde dokumentieren und in vielfältiger Weise »Marktversagen« diskriminieren, bekräftigen sie die Ideologie der privaten Reproduktionsnotwendigkeit und die korrespondierende gesellschaftliche Diskriminierung der »Marktversager«.⁷³

Der damit vollständig beschriebene Prozeß einer Filterung des Anspruchspotentials der Armutsbevölkerung erklärt vielleicht die Diskrepanz zwischen den von der CDU (Geißler-Studie) für 1974 errechneten 5,8 Millionen potentiell Anspruchsberechtigter einerseits und den 861 000 Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Anstalten andererseits. Dieser Prozeß wird in Schaubild 2 noch einmal schematisch zusammengefaßt.

Die beschriebenen Filterungsprozesse werden in der Bundesrepublik Deutschland kaum systematisch untersucht, wie überhaupt konkrete sozialpolitische Forschung herrschaftlich-rechtsstaatlich fixierten »Improvisationen« in diesem Bereich systematisch nachsteht.⁷⁴ Eine solche Untersuchung vor allem des Be-

71 Das gilt beispielsweise für die Unterhaltspflicht; vgl. Bujard/Lange, a.a.O., S. 157.

72 Korrigierendes Wissen wird auf Grund der passiven Institutionalisierung nicht erzeugt. Auch bei der Rückkoppelung greift also wieder ein Filter in den anderen und verstärkt den »Sortiereffekt«.

73 Zum »subjektiven Niederschlag« von Sozialhilferecht und Sozialhilfeverwaltung vgl. die Untersuchung von Scott Briar, *Welfare From Below: Recipients' Views of the Public Welfare System*, in: *California Law Review* 1966 (Bd. 54), S. 371-385. Diese Arbeit zeigt, wie sich die Hilfeempfänger einerseits mit der Amtspraxis identifizieren, ja, eine Praxis befürworten, die weit schärfer ist als die geübte (Identifikation mit dem Aggressor), und wie sie sich andererseits von anderen Hilfeempfängern isolieren und distanzieren. Vgl. dazu auch die Arbeit von Bujard/Lange, a.a.O.

74 Im Bereich der Sozialhilfe erschöpft sich die einschlägige Literatur einerseits in herrschaftspragmatisch rechtlichen Handwerkslehren: Vgl. z. B. Werner Ostermann, *Sozialhilfe*, Köln (Heymanns) 1975. Freudenthal, *Sozialhilferecht*, Herford (Maximilian Verlag) 1976, bzw. in entsprechenden Kommentaren (wie z. B. dem von Gottschick/Giese: *Bundessozialhilfegesetz*, Köln (Heymanns) 1974, 5. Aufl., und andererseits in ca. 5 älteren Monographien von in der Regel beschränkter Reichweite: Vgl. Christian von Ferber, *Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft*,

Schaubild 2: Stufen der Filterung des Armutspotentials

