

# Stephan Leibfried

## Armutspotential und Sozialhilfe in der Bundesrepublik

ZUM PROZESS DES FILTERNS VON ANSPRÜCHEN AUF SOZIALHILFE

Der Slogan von der »Neuen Sozialen Frage« wurde von der CDU in der Zeit des Bundestagswahlkampfes geprägt<sup>1</sup>. »Armut im Wohlfahrtsstaat«, »Die Übermacht der Organisierten«, »Rentner haben keine Lobby« waren die Tageslosungen zu diesem Thema. Der folgende Beitrag wird sich weder allgemein mit dem ideologisch-theoretischen Profil der »Neuen Sozialen Frage« befassen<sup>2</sup>, in dem eine konservative Hintergrundideologie mit Elementen des sozialwissenschaftlichen Disparitätstheorems vermischt ist, noch mit den besonders profilierten anti-gewerkschaftlichen Zügen dieser Programmatik auseinandersetzen<sup>3</sup>. Vielmehr soll nur ein brisanter Aspekt dieser Dokumente herausgegriffen und kommentiert werden: die von der CDU auch im quantitativen Detail herausgearbeitete Diskrepanz zwischen der Anzahl der Sozialhilfeempfänger und der Anzahl der Sozialhilfeberechtigten. Einige sozialpolitische Schichten für die Erklärung dieser Diskrepanz freizulegen, ist das Ziel dieser Arbeit.

### *I. Gesellschaftliches Armutspotential und die Strategie der »Neuen Sozialen Frage«*

Der Umfang und die Produktionsfaktoren des Armutspotentials in der Bundesrepublik und die Formen seiner administrativ-politischen Verarbeitung und Verdrängung stehen nicht im Mittelpunkt der sozialwissenschaftlichen Forschung<sup>4</sup> und üblicherweise auch nicht des öffentlichen Interesses. Die juristische Tätigkeit in diesem Bereich ist voll durch eine pragmatische Legitimation des Alltagsbetriebs der

<sup>1</sup> Das erste zentrale Dokument war: »Neue Soziale Frage« – Zahlen, Daten, Fakten –, Dokumentation vorgelegt von Staatsminister Dr. Heiner Geißler, Vorsitzender des Bundesfachausschusses für Sozialpolitik der CDU (Stand: 5. November 1975) – zit. Geißler, Dokumentation. Auf den S. 28–33 finden sich die detaillierten Angaben zum Sozialhilfepotential. Inzwischen ist diese Dokumentation auszugsweise nachgedruckt worden in: Heiner Geißler, Die Neue Soziale Frage, Freiburg u. a. (Herder) 1976 – zit. Geißler, Die Neue Soziale Frage. Auf den S. 45–56 finden sich die alten Angaben der Dokumentation – in einem allerdings redigierten und nicht originalgetreuen Auszug. Seither hat Geißler eine weitere Dokumentation vorgelegt, in der die alte Fragestellung weiterverfolgt wird: Kinderreichtum – Kennzeichen der Armut, Strukturprobleme der Sozialeinkommensentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland von 1969–1976 (Sozialeinkommensbudget), Eine Dokumentation vorgelegt von Staatsminister Dr. Heiner Geißler (Stand: 28. Juni 1976), v. Man., 73 S. (vgl. auch die gedruckte Kurzfassung gleichen Titels, herausgegeben vom Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport des Landes Rheinland-Pfalz 1976 sowie die Meldung in der FAZ vom 30. 6. 1976)

<sup>2</sup> Vgl. dazu: Gerhard Himmelmann, Zur Problematik der Neuen Sozialen Frage, Kritik einer Politik, eines Programms und einer Theorie, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1976, S. 65 ff.

<sup>3</sup> Vgl. dazu in Ansätzen: Siegmund Mosdorf, Neue Soziale Frage: die Kehrseite des Gewerkschaftsstaates? – Armutsstudie zur empirischen Absicherung einer Theorie, in: WSI-Mitteilungen August 1976 (29. Jg.), S. 15 ff.

<sup>4</sup> Vgl. zu einem Überblick über entsprechende Literatur: 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.

Ämter gekennzeichnet, punktuell ergänzt durch Gutachten zu organisatorischen Strukturproblemen (wie dem Subsidiaritätsprinzip).<sup>5</sup> Es muß daher zunächst verwundern, wenn gerade die CDU in einer Dokumentation zur »Neuen sozialen Frage« mit einer großzügigen, »explosiven« Berechnung des Armutspotentials in der Bundesrepublik auftritt. »Explosiv« ist diese Berechnung, weil ihr zufolge 1974 5,8 Mill. Personen (= 2,1 Mill. Haushalte) unter der offiziellen Armutsgrenze des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) lebten. Dieses Armutspotential kontrastiert deutlich mit den 861 000 Hilfeempfängern (= 505 000 Haushalten), die 1974 tatsächlich laufende Hilfe zum Lebensunterhalt gemäß dem BSHG erhielten<sup>6</sup>. Die Zahl der Personen, deren Einkommen unter den Bedarfsansätzen der Sozialhilfe liegt, ist also etwa 7 mal so groß wie die Zahl der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG. Laut Berechnung der CDU<sup>7</sup> läßt sich dieses Armutspotential in folgende Untergruppen aufgliedern:

Unterhalb der Bedarfssätze der Sozialhilfe lagen im Jahr 1974 mit ihrem Nettoeinkommen:

	Anteil der Haushalte in vH
– 1,1 Mio Rentner-Haushalte mit 2,3 Mio Personen	= 14,5 vH
– 0,6 Mio Arbeiter-Haushalte mit 2,2 Mio Personen	= 8,4 vH
– 0,3 Mio Angestellten-Haushalte mit 1,2 Mio Personen	= 5,9 vH
zusammen 2,1 Mio Haushalte	= 9,1 vH

(zit. aus: Geißler, Die Neue Soziale Frage, S. 49)

<sup>5</sup> Vgl. zu einem systematischen, auch historischen Überblick zur Literatur: Alfred Rinken, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem dargestellt am Rechtsstatus der Wohlfahrtsverbände, Berlin (Duncker & Humblot) 1971 sowie den Aufsatz von Friedrich Barabas / Christoph Sachße, Bundessozialhilfegesetz: Sozialstaatliche Versorgung oder Armenpolizei? in diesem Heft S. 359 ff.

Anders ist die Diskussionslage in den USA. Durch die politische Bewegung in diesem Bereich hat sich auch das Interesse der Juristen an den Problemstellungen der Sozialhilfe quantitativ und qualitativ verstärkt. Vgl. als ersten Überblick: Martin, Welfare Law: The Problem of Terminology, in: Cornell Law Review, Juni 1975 (Bd. 60 Nr. 5) S. 792–799 sowie die seit 1974 erscheinenden sozialrechtlichen Schwerpunktheft der Cornell Law Review und die bibliographischen Nachweise in: Clearinghouse Review (National Clearinghouse for Legal Services).

<sup>6</sup> Folgende statistische Materialien über die Sozialhilfe sind auf Bundesebene verfügbar:

(1) In der Fachserie K des Statistischen Bundesamts erscheint jährlich mit ca. 2 Jahren Rückstand ein Band »Öffentliche Sozialleistungen. Reihe 1: Sozialhilfe, Kriegsofferfürsorge. I. Sozialhilfe«.

(2) In der Fachserie L des Statistischen Bundesamts erscheint jährlich mit ca. 3 Jahren Rückstand ein Band »Finanzen und Steuern. Reihe 5: Sonderbeiträge zur Finanzstatistik. Ausgaben der öffentlichen Haushalte für soziale Sicherung«.

(3) In der Zeitschrift »Wirtschaft und Statistik« erscheinen jährlich Vorabberichte über die zu (1) und (2) genannten Erhebungen. Diese Berichte sind überschrieben »Sozialhilfeempfänger 19...« oder »Sozialhilfeaufwand 19...«.

(4) In unregelmäßigen Abständen werden Zusatzstatistiken über die Sozialhilfe erhoben und veröffentlicht.

Der Bundesstatistik liegen entsprechende Landesstatistiken zugrunde, die in den Statistischen Landesämtern eingesehen werden können bzw. in eigenen Landesreihen publiziert sind.

Vgl. im übrigen die Berichte über Sozialhilfe im Statistischen Jahrbuch Deutscher Gemeinden (Hg. Deutscher Städtetag), zuletzt in: Jahrbuch 1974 (61. Jahrgang).

<sup>7</sup> Die Prämissen dieser »Hochrechnung« sind auf den S. 15–28 von Geißler, Dokumentation dargestellt. Zur Kritik der Prämissen vgl. Kortmann a. a. O., S. 145 ff. Zur Kritik der Bundesregierung vgl. die FAZ vom 2. September 1976 (»Streit um die Armen in der Bundesrepublik«) sowie die Stellungnahme des BMJFGes Dr. Focke am 14. Mai 1976 in der 243. Sitzung des 7. Deutschen Bundestages. Vgl. ferner: BMJFGes, Informationen zu den fragwürdigen Berechnungen des Rheinland-Pfälzischen Ministers Geißler, v. Man., Bonn 18. August 1976, 10 S.; ders., Kurzstellungnahme zur Entgegnung Minister Geißler's auf die Information des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit vom 18. Aug. 1976, v. Man., Bonn 17. Sept. 1976, 4 S. Es kann in diesem Kommentar dahinstehen, wie genau die Zahlenangaben der CDU sind, weil unter den Fachleuten seit Jahren grundsätzlich Einkert über eine nicht unerhebliche »verschämte Armut« in der Bundesrepublik Deutschland besteht (vgl. auch die angeführte Stellungnahme des BMJFGes vom 18. August 1976, S. 2/3). Auch bei veränderten quantitativen Rahmenannahmen würde es sich nicht erübrigen, den Prozeß zu skizzieren, durch den sich diese Armut als »verschämte« stabilisiert. Es muß jedoch in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen

Für Rentner, Arbeiter und Angestellte werden diese Daten noch einmal nach Haushaltsgröße desaggregiert. Hierbei ergibt sich: Bei Arbeitern und Angestellten nimmt die Wahrscheinlichkeit der Zugehörigkeit zum Armutspotential mit jedem zusätzlichen Kind zu. Sie beträgt bei einem 6 Personen Arbeiterhaushalt 50%, bei einem entsprechenden Angestelltenhaushalt 32,7%<sup>8</sup>. Bei den Rentnerhaushalten liegen die höchsten Anteilsquoten am Armutspotential in der jeweiligen Klasse von Haushalten bei 2 Personen Rentnerhaushalten (29,9%) und 3 Personen Rentnerhaushalten (40,9%), wenn jeweils nur *ein* Einkommens-(=Renten-)bezieher vorhanden ist. Einpersonenhaushalte der Rentner haben nur einen Anteil von 8,7%, der unter den Sozialhilfeleistungen liegt<sup>9</sup>. Dies ist nicht so sehr auf ein ausreichendes Rentenniveau als auf einen hohen Ausschöpfungsgrad des Sozialhilfeanspruchs bei Einpersonenhaushalten zurückzuführen. Dieser Umstand gibt Anlaß hervorzuheben, daß bei all diesen Berechnungen nur die Einkommensempfänger zusammengefaßt wurden, die *unterhalb* des Niveaus der Sozialhilfe ihr Leben fristen. Die Empfänger von Sozialhilfe – die sich *auf* dem Niveau der Sozialhilfe befinden – sind also diesen Zahlen noch hinzuzurechnen, damit das *gesamte Armutspotential* bestimmt werden kann.

Die CDU stellt sich die »Neue soziale Frage« vornehmlich deshalb, weil sie ein nicht mehr steuerbares Versagen derjenigen *Filterfunktionen* befürchtet, die das gegenwärtige, nur selektive Aufgreifen des Armutspotentials gewährleisten. Sie befürchtet, daß ein Leerlaufen dieser Funktionen zu »unvorstellbare(n) Struktur- und Finanzierungsprobleme(n)«<sup>10</sup> führen müsse.

Die »Neue soziale Frage« ist von der CDU nicht im Sinne der »alten sozialen Frage« aufgeworfen, nämlich im Blick auf eine reformistische, sozialstaatlich konsequente, universalistische monetäre Sicherung der individuellen Reproduktion. Die »neue soziale Frage« dient der CDU vielmehr als ein besonderer Anreiz für eine verstärkte Suche nach »Rationalisierungsreserven im Sozialsystem«<sup>11</sup>. Als Rationalisierungsstrategien werden diskutiert: Senkung der Kosten der Sozialverwaltung, »Strukturverbesserungsmaßnahmen« im Gesundheitssystem, Ersparnisse durch Entuniversalisierung von Sozialleistungen, Privatisierung<sup>12</sup>. Der Spielraum für eine Leistungsreserve im Bereich der Sozialhilfe soll also durch Leistungsverminderungen derjenigen sozialpolitischen Institutionen gewonnen werden, die auf die aktive Arbeitsbevölke-

werden, daß die von der CDU angestellte – und von der Bundesregierung in den *Prämissen* geteilte – Berechnung des Armutspotentials nach der »Meßlatte« des BSHG (der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt) ausschließlich auf die *Einkommenskomponente* von Armut abstellt. Als eine gesellschaftlich greifende Kategorie muß Armut jedoch auch Art und Maß des Zugangs zu bzw. des Ausschlusses von weiteren Ressourcen umfassen: so z. B. Dienstleistungen, soziale Sicherung, Wohnungsversorgung, Konsumstrukturen, Erziehung usf. (vgl. dazu: Hannes Friedrich/Hans-Jörg 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, Frankfurt/Köln (EVA) 1975, S. 185–212, 196 ff.). Da aber das Abstellen auf die Einkommenssituation auch ein strukturelles Selektionsraster des BSHG darstellt und da der hier vorgelegte Beitrag sich nur mit *zusätzlichen* Selektivitäten innerhalb dieses vorgegebenen Rasters befaßt, wird auf diese Vereinfachung des Armutspotentials nicht näher eingegangen.

8 Geißler, Die Neue Soziale Frage, S. 52 f.

9 Ebenda, S. 51.

10 Geißler, Dokumentation, S. 39.

11 Ebenda, S. 40 ff., Geißler, Die Neue Soziale Frage, S. 132 ff.

12 Mit dieser Strategie der Kostenrationalisierung fügt sich die CDU in eine bundesweite Reformtendenz nur in einem modernisierten Gewande ein. Vgl. zu dieser Tendenz als Versuch einer theoretischen Einschätzung: Rudolf Hickel, Einleitung: Krisenprobleme des verschuldeten Steuerstaats, in: Rudolf Goldscheid/Joseph Schumpeter, Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen (Hg. Rudolf Hickel), Frankfurt (Suhrkamp) 1976, S. 7–39; vgl. als Überblick über die strategischen Reformoptionen: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Lage der Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 15. August 1975, Nr. 103, S. 1001–1016.

nung zentriert sind. Die »neue soziale Frage« reduziert damit die Auseinandersetzung zwischen den gesellschaftlichen Klassen über das Maß und den Verwendungszweck staatlich angeeigneter Werte auf die *Perspektive* einer klasseninternen Umverteilungspolitik. Auf das von ihr beschriebene Armutspotential geht die CDU jedoch nicht *aktiv* zu. Sie schlägt keine grundlegenden Änderungen der »attentistischen« Strukturen von Sozialverwaltung vor. *Sie will nur eine Handlungsreserve bilden, um für den absehbaren Fall eines Versagens von Filterfunktionen gerüstet zu sein.* So jedenfalls scheint es, wenn man sich nur auf die Texte zur »Neuen Sozialen Frage« stützt. Betrachtet man aber zugleich die faktische Entwicklung des Sozialhilfesystems, so fällt auf, daß Leistungsverlechterungen in der Sozialhilfe anstehen<sup>13</sup>, die von der CDU/CSU zumindest mitgetragen werden. Es spräche für ein zynisches Verhältnis der CDU zur Armutsbevölkerung, wenn sie einerseits in der Wahlzeit mit der »Meßlatte« des BSHG die Politik der Bundesregierung angreift, um diese Schichten zur Stimmabgabe für sich zu gewinnen, und andererseits gegen eine Veränderung dieser »Meßlatte« nach unten nicht protestiert, ja solchen Entwicklungen selbst Vorschub leistet.

## II. Der Filter

Durch welche Prozesse kann eine derartige Diskrepanz zwischen dem gesamten Armutspotential (= dem Potential aller Ansprüche nach dem BSHG) und dem Ergebnis der administrativen Bearbeitung dieses Potentials erklärt werden? Als Erklärung kommen vor allem eine »*Filterung*« von Ansprüchen der Armutsbevölkerung in Betracht. Mit Filterung ist eine Selektivität gesellschaftlichen Handelns gemeint. Hiermit sind die Hindernisse angesprochen, die einer Aktualisierung eines an sich gegebenen Sozialhilfeanspruches entgegenstehen. Diese »Filterung« setzt an einem schon gegebenen »Armutspotential« an. Um die »Filterung« zu verstehen, muß zunächst deren Bezugspunkt (»Armutspotential«) genauer definiert werden.

<sup>13</sup> Zu diesen »Strukturbereinigungsversuchen« 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, v. Man., Bonn 18. Juni 1976, 62 S., Landkreistag Baden-Württemberg/Städtetag Baden-Württemberg, Zusammenstellung von Gemeindeüberlegungen für Änderungen des Bundessozialhilfegesetzes mit dem Ziel von Einsparungen ohne Minderung fürsorglich gebotener Hilfe, v. 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). 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 etwas eingeschränkterem 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 usw. 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.



Dieses 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 gesicherter Bezug von Einkommen zugeordnet ist und daß ihm eine individuelle Vermögenslosigkeit entspricht. Daraus folgt eine strukturell begrenzte Möglichkeit, individuell oder kollektiv-privat (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, weil dieser Verband durch die Entwicklung des Kapitalismus zersetzt wird und daher rechtlich wie faktisch nicht mehr belastbar ist. Vernachlässigt man nun – sei es als Fiktion oder im historischen Rückblick – alle Formen der öffentlichen Intervention zur individuellen Reproduktionssicherung, so hätte man zunächst das gesellschaftliche Armutspotential in seiner Rohform (*»latentes Armutspotential«* aus der Gegenwartsperspektive) und stößt auf die genannten Grundbedingungen von Armut.

Bezieht man nun diese 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 die Schaffung von *»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. Logisch gesehen könnte durch solche Systeme jeder Fall von Bedürftigkeit im Sinne des BSHG faktisch ausgeschlossen werden. Dies ist jedoch gegenwärtig 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 orientiert<sup>14</sup> 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. Dieses manifeste Armutspotential umfaßt die von der CDU errechneten 5,8 Millionen Bürger sowie die 861 000 Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, also insgesamt ca. 6,6 Millionen Bürger.

Das *»manifeste Armutspotential«* ist schließlich von dem *»aufgegriffenen Armutspotential«* zu unterscheiden. Letzteres umfaßt diejenigen, die ausreichende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG erhalten. Da die Leistungen der Sozialhilfe in diesem Bereich nie dauerhaft sind und damit ein Rückfall in die *»nicht aufgegriffene«* Armut jederzeit wieder möglich ist, soll auch hier noch von einem *»Potential«* gesprochen werden und nicht von *»behobener Armut«*.

Der Prozeß der Filterung bezieht sich nun darauf, welche Umstände das *»manifeste Armutspotential«* daran hindern, in ein *»aufgegriffenes Armutspotential«* umzuschlagen. Als Erklärung kommen zunächst drei Dimensionen der *»Filterung«* von Ansprüchen der Armutsbevölkerung in Betracht.

<sup>14</sup> 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 öffentlich-rechtliche Fortsetzung tauschwirtschaftlicher Verkehrsformen auf den Begriff gebracht.

(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 schon im Vorfeld einer konkreten administrativen Selektion »Komplexität« für die Leistungsverwaltung, indem potentiell Anspruchsberechtigte passiviert werden (*Erster Filter: Die gesellschaftlichen Schwellen*)<sup>15</sup>, <sup>16</sup>.

Als eine gesellschaftliche Schwelle kommt in erster Linie die Selbstlegitimation der privaten Reproduktion, die Leistungsideologie, in Betracht – der »stumme Zwang der ökonomischen Verhältnisse«. Sie beinhaltet eine positive Fixierung dieser Personen auf die Verwertung der eigenen Arbeitskraft über den Arbeitsmarkt, durch die grundsätzlich alle Alternativen ausgeblendet werden. Ein sozialer Verstärkereffekt für eine solche positive Fixierung kommt als weitere gesellschaftliche Schwelle in Betracht: die allgemeine Diskriminierung von »Marktversagen« als schuldhaft individuelle Unselbständigkeit, als Parasitentum<sup>17</sup>. Diese Diskriminierung wird durch das Vorhandensein besonderer öffentlicher Sicherungsinstitutionen 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 primäre, das besondere Netz der sozialen Sicherung vorgibt, alle wesentlichen Risiken zu umfassen, 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. Das Durchschlagen von Leistungsideologie und Diskriminierung hängt in seiner Intensität besonders stark 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<sup>18</sup>.

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. Zweitens, der geringe Grad des »Armutsdrucks«, 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%).

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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).

<sup>17</sup> Zur öffentlichen Aktualisierung solcher Mechanismen der Diskriminierung vgl. Wacker/Paul a. a. O., S. 339 ff.

<sup>18</sup> Dieser Umstand dürfte z. B. die unterschiedliche Sozialhilfedichte in Stadtstaaten und Flächenstaaten mit erklären.

(2) Die nächste Schicht dieses Prozesses einer 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«, 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 Strukturkonformität mit der Eingriffsverwaltung<sup>19</sup>. 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.

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«<sup>20</sup>). So werden die Leistun-

<sup>19</sup> 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 (E. Schmidt) 1976, S. 32.

<sup>20</sup> Vgl. S. M. Miller/Pamela Roby/Alwine A. des Vos van Steenwijk, *Creaming the Poor*, in: *Transaction* 8/1970 (Bd. 7), S. 38–45.

gen z. B. von denjenigen in Anspruch genommen, die aus dem Bürgertum abgesunken sind und wissen, wie sie ihre Rechte zur Geltung bringen können. Dies gilt auch für Personen, 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 »wirklich«, die strukturell Armen eher apathisch und in der Regel von sich aus wenig geneigt, ihre Rechte aktiv wahrzunehmen<sup>21</sup>. Eine Parallelfolge zum »creaming the 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 kontrollierbarer 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 auch insoweit 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 Struktur gewordene 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 entschieden 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 faktisch schwere Zugang zu Rechtsanwälten<sup>22</sup>. Ferner kommt das Risiko hinzu, das »Wohlwollen« der Behörde durch »Renitenz« bezüglich eines Detailproblems zu verspielen, ein Wohlwollen, auf das der Antragsteller in der Regel angewiesen ist, wenn eine langfristige Abhängigkeit von dieser

21 Zu der grundsätzlich vorherrschenden Apathie, die nur in außerordentlichen Situationen der Krise durchbrochen wird vgl. Frances Fox Piven/Richard Cloward, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, New York (Vintage) 1971, S. 8 ff., 223 ff. Vgl. auch: Frances Fox Piven, *The Social Structuring of Political Protest*, vv. Man., New York 1976, 57 S. (= Kapitel I einer historisch-empirischen Studie verschiedener sozialer Protestbewegungen der Arbeiter in den USA, die demnächst bei Pantheon veröffentlicht wird). Vgl. dazu im übrigen schon die klassische Studie von Marie Jahoda / Paul F. Lazarsfeld / Hans Zeisel, *Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch*, Leipzig (S. Hirzel) 1933 und Frankfurt (Suhrkamp) 1975.

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

Behörde wahrscheinlich ist<sup>23</sup>. Die Anspruchsberechtigten sind daher in der Regel »more interested in security and a measure of stability than in exercising their rights via-à-vis the welfare department«<sup>24</sup>.

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).

(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. Diese Filter scheiden die erfolgreichen von den nicht erfolgreichen Leistungsfällen im Wege einer »Legitimation durch Verfahren«, eines Verfahrens als Hindernislauf.<sup>25</sup> Allein derjenige, der auch dieses Nadelöhr *je wieder* passiert, hat Erfolg. Er erlangt jedenfalls eine vorläufige – nie: eine dauerhafte – monetäre Absicherung seiner individuellen Reproduktion (*Dritter Filter: Die manifest administrativen Schwellen*).

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 wirkt diese Grundform einer Schwelle zunächst als ein Degradierungsmechanismus. Sie hat außerdem abschreckende Wirkung in der Richtung, daß man es unterläßt, 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 und personalen Ausstattung, insbesondere auch von der Arbeitsorientierung<sup>26</sup>, der beruflichen Herkunft und der

23 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 Sozialhilfestatistik 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.

24 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.

25 Zu den verschiedenen Techniken des Hindernislaufes vgl. Piven/Cloward a. a. O., S. 149 ff. (»Keeping People Off the Rolls«) sowie Frances Fox Piven, *The Urban Crisis: Who Got What, and Why*, in: Piven/Cloward (Hg.), *The Politics of Turmoil, Essays on Poverty, Race and the Urban Crisis*, New York (Pantheon) 1972, S. 314 ff. Vgl. im übrigen auch die anschauliche Illustration bei S. M. Miller u. a., *Creaming the Poor* a. a. O., S. 38/39.

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

Art der Professionalisierung des Personals. Ferner ist die Extensität und Intensität des Antragsverfahrens ein Faktor, der den Umfang des erfolgreichen Nachweisenkönnens 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<sup>27</sup>. 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<sup>28</sup>. In der Regel erfolgt eine solche Gewährung über Bezugsscheine als Mittel für eine spezifizierte Marktteilnahme, ausnahmsweise auch durch eine direkte Sachleistung des Sozialamtes (z. B. Möbellager). In den beiden zuletzt angeführten 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 noch 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«. Auch die institutionalisierte Unsicherheit über die Berechtigung einer Leistung, die aus dem subjektiven Einschlag des Anspruchstatbestandes folgt (Bedürftigkeit; Arbeitsbereitschaft) und die durch konnexe verwaltungs- (§§ 60 ff. SGB-AT) und strafrechtliche (§ 263 StGB – Unterstützungsbetrug) Institute eingeeht ist, führt zu einem Druck auf eine Veröffentlichung der Privatsphäre, die ein Ausweichen in die Struktur der Privatheit nahe legt.

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.

Soviel zur einfachen, statischen Konzeption des Filterns. Der skizzierte Prozeß des Filterns kennt jedoch, wenn er dynamisch »in der Zeit« betrachtet wird, noch eine Rückkoppelung, quasi einen Meta-Filter.

Dieser Prozeß 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 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

<sup>27</sup> Vgl. die Hinweise in Fußnote 25.

<sup>28</sup> Zur Erlangung solcher Leistungen bedarf es überdies eines zusätzlichen Antrags (s. Filter 2).



Verhältnis zur durchschnittlichen bzw. überhaupt vorhandenen behördlichen Praxis. Allerdings behindert die tatsächliche Praxis die Wirksamkeit solcher Information als gesellschaftliche Schwelle in keiner Weise<sup>29</sup>. Soweit die einzelnen Bescheidverfahren die Ohnmacht gegenüber der Behörde dokumentieren und in vielfältiger Weise »Marktversagen« diskriminieren, bekräftigen sie immer wieder die Ideologie der privaten Reproduktionsnotwendigkeit und die korrespondierende gesellschaftliche Diskriminierung der »Marktversager«.

Der damit vollständig beschriebene Prozeß einer Filterung des Anspruchspotentials der Armutsbevölkerung erklärt vielleicht in groben Zügen die Diskrepanz zwischen den von der CDU errechneten 5,8 Millionen potentiell Anspruchsberechtigten einerseits und den 861 000 Hilfeempfängern andererseits. Dieser Prozeß wird in dem Schaubild auf der nächsten Seite noch einmal schematisch zusammengefaßt.

Die beschriebenen Filterungsprozesse werden in der Bundesrepublik Deutschland nicht systematisch untersucht, wie überhaupt konkrete sozialpolitische Forschung herrschaftlich-rechtsstaatlich fixierten »Improvisationen« in diesem Bereich systematisch nachsteht<sup>30</sup>. Eine solche Untersuchung vor allem des Bereichs der »manifest administrativen Schwellen« würde eine Kombination von vornehmlich juristischem und sozialwissenschaftlichem Sachverstand erfordern. Das stellt eine unwahrscheinliche Kombination dar, weil die Wertschätzung des Themenbereichs Sozialpolitik in beiden Disziplinen zwar steigt – vom Nullpunkt her gesehen –, die Bedeutung dieses Schwerpunkts in der jeweiligen Disziplin jedoch weiterhin gering ist und interdisziplinäre Unterfangen kaum tragen kann.

Es zeichnet sich zwar ein Interesse der Soziologen an solchen Fragestellungen ab<sup>31</sup>. Die makrotheoretische Abdichtung dieser Interessenten an sozialpolitischer Forschung führt jedoch in der Regel zu einem »Überfliegen« der spezifischen Organisationsformen, Handlungsinstrumentarien und Wirkungsweisen sozialpolitischer Institutionalisierungen, das derartige konkrete Problemstellungen verfehlt. Dies scheint mir z. B. das Problem solcher sozialwissenschaftlicher Ansätze zu sein, die

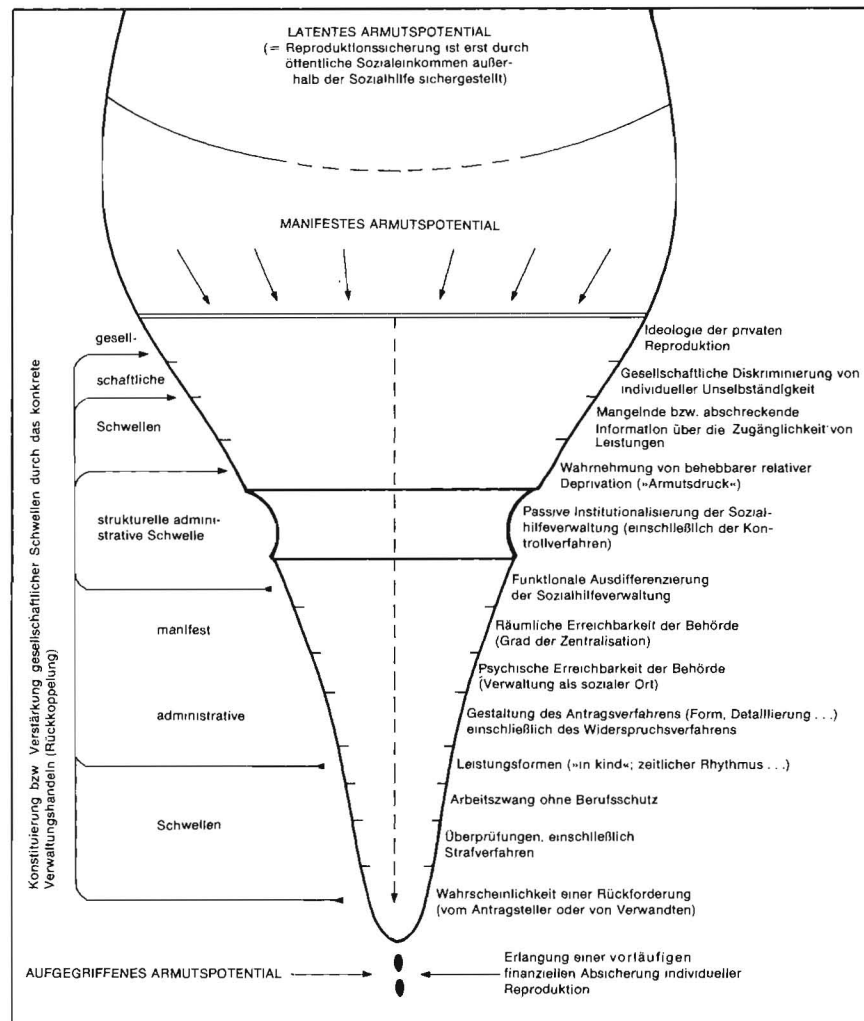
<sup>29</sup> Korrigierendes Wissen wird auf Grund der passiven Institutionalisierung nicht erzeugt. Auch bei der Rückkoppelung greift also wieder ein Filter in den anderen und verstärkt den »Sortiereffekt«.

<sup>30</sup> Im Bereich der Sozialhilfe erschöpft sich die einschlägige Literatur einerseits in herrschaftspragmatisch rechtlichen Handwerkslehren: Vgl. z. B. Werner Ostermann, Sozialhilfe, Köln (Heymanns) 1975 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, Hamburg (Rowohlt) 1967; Joachim Matthes, Gesellschaftspolitische Konzeptionen im Sozialhilferecht. Zur soziologischen Kritik der neuen deutschen Sozialgesetzgebung 1961, Stuttgart (Enke) 1964; Dieter Schäfer, Die Rolle der Fürsorge im System sozialer Sicherung. Ein Beitrag zur Entwicklung und Begründung eines gegliederten Sozialleistungssystems, Frankfurt (Eigenverlag des Deutschen Vereins) 1966; Heinz Strang, Erscheinungsformen der Sozialhilfebedürftigkeit. Beitrag zur Geschichte, Theorie und empirischen Analyse der Armut, Stuttgart (Enke) 1970; Martin Rudolf Vogel, Die kommunale Apparatur der öffentlichen Hilfe. Eine Studie über Grundprobleme ihres gegenwärtigen Systems, Stuttgart (Enke) 1966. Zum allgemeinen Zustand der sozialpolitischen Forschung vgl. insbes.: Florian Tennstedt: zur Ökonomisierung und Verrechtlichung in der Sozialpolitik, in: Axel Murswieck (Hg.), Staatliche Politik im Sozialsektor, München (Piper) 1976, S. 139–165, insbes. S. 154 f. und auch: Bernhard Badura / Peter Gross, Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen, München (Piper) 1976. Zu einem sehr breiten Aus- und Überblick vgl.: Axel Murswieck, Perspektiven einer Theorie des Wohlfahrtsstaates in der BRD, in: Geschichte und Gesellschaft 2 (1976).

<sup>31</sup> Insofern ist einerseits das rege Interesse am Themenbereich Sozialpolitik auf dem 18. Deutschen Soziologentag in Bielefeld im September/Oktober 1976 zu beachten. Dieses aktuelle Interesse kann andererseits die Tradition der Nichtbefassung mit solchen Themen (vgl. Burkhard Lutz in: Mitteilungsblatt der DGS 1/75, S. 100–101) nicht verdecken. Es mag sich hierbei um eine ebenso kurzweilige Bresche in das soziologische Forschungsdesinteresse handeln, wie sie schon vor 17 Jahren durch Hans Achinger auf einem Soziologentag geschlagen wurde (vgl. ders., Soziologie und Sozialreform, in: Verhandlungen des 14. Dt. Soziologentages, Stuttgart (Enke) 1959, S. 39–52). Vgl. zu diesem Themenbereich: Christian von Ferber, Soziologie und Sozialpolitik, vv. Man., Bielefeld 1976, 23 S. und allgemein Florian Tennstedt, Sozialwissenschaftliche Forschung in der Sozialversicherung, demnächst in: KZfSS Sonderheft zu »Soziologie und Sozialpolitik«.



## Stufen der Filterung des Armutspotentials



eine derartige Konkretisierung sozialpolitischer Forschung schon deshalb nicht nachvollziehen können, weil sie die Sozialhilfe einem »Typ von Sozialpolitik« zuschlagen, der »relativ kapitalismusunspezifisch ist«<sup>32</sup>. Wollte man als Abgrenzungskriterium zwischen kapitalismusspezifischen und -unspezifischen Sozialpolitiken darauf abstellen, ob Leistungsbedingung eine grundsätzliche Arbeitswilligkeit ist<sup>33</sup>, so fällt die Antwort leicht: die Arbeitsbereitschaft ist im Bereich der Sozialhilfe mit der Hilfeebringung noch enger gekoppelt als im Bereich der Arbeitslosenversicherung (vgl. §§ 18–20, 25 BSHG und § 103 AFG<sup>34</sup>). Eine derartige Ausgrenzung der Sozialhilfe als systemunspezifisch muß diesen ganzen Prozeß einer Filterung von Ansprüchen aussparen, obwohl eine genauere Betrachtung gerade hier die feineren Formen eines Struktur gewordenen »Marktverweises« dechiffrieren kann.

### III. Bruchloser oder widerspruchsvoller Filter

Ist die Sozialhilfeverwaltung ausschließlich im Sinne eines Filterns von Ansprüchen institutionalisiert? Falls nein, wie werden die Konflikte, die sich aus den dann institutionalisierten Gegensätzen ergeben, durch die Sozialverwaltung entpolitisiert und verdrängt? Schließlich, welche Wege gibt es, um das »aufgegriffene« und das »manifeste« Armutspotential zur Deckung zu bringen, also das Filtern von Ansprüchen strukturell zu unterbinden? Abschließend soll versucht werden, Antworten auf diese Fragen zu skizzieren.

In *institutioneller* Hinsicht gibt es einige Anhaltspunkte dafür, daß die Sozialhilfeverwaltung nicht ausschließlich im Sinne des Filterns von Ansprüchen funktionalisiert ist.

Die *Handlungsformen* der Sozialhilfeverwaltung sind rechtlich von ausbaufähigen und teilweise aktivierten Elementen für eine aktive Institutionalisierung durchsetzt. Als Beispiele hierfür lassen sich die §§ 5, 6 BSHG anführen:

§ 5 Die Sozialhilfe setzt ein, sobald dem Träger der Sozialhilfe oder den von ihm beauftragten Stellen bekannt wird, daß die Voraussetzungen für die Gewährung vorliegen.

§ 6 (1) Die Sozialhilfe soll vorbeugend gewährt werden, wenn dadurch eine dem einzelnen drohende Notlage ganz oder teilweise abgewendet werden kann . . .

Die Widersprüchlichkeit des BSHG zeigt sich hier darin, daß eine aktiv Leistungen produzierende anstelle einer passiv Störfaktoren beseitigenden Sozialverwaltung zwar nicht explizit vorgeschrieben – aber auch nicht ausgeschlossen ist<sup>35</sup>. Von dieser Möglichkeit ist auch Gebrauch gemacht worden, z. B. durch Öffentlichkeitsarbeit der Sozialämter<sup>36</sup>. Allerdings fallen solche Aktivitäten einer krisenbedingten Rationalisierung als erste zum Opfer. Aber auch außerhalb solcher zyklischen Schwan-

32 So: Rainer Funke u. a., Theoretische Problemskizze für eine Untersuchung der Entwicklungstendenzen im Bereich staatlicher Sozialpolitik, vv. Man., Starnberg 1976, S. 10 ff.

33 So: Funke a. a. O., S. 10 ff.

34 Vgl. zum AFG: Werner Schmidt, Berufsschutz in der Arbeitslosenversicherung?, in: Die Sozialgerichtsbarkeit 1975, S. 312–314. Zum BSHG vgl.: Gottschick/Giese Rdn. 4 zu § 18 BSHG.

35 Vgl. auch Grauhan/Leibfried a. a. O., S. 7.

36 So z. B. im Land Bremen. Entsprechende Aktivitäten erklären auch Unterschiede in der Sozialhilfedichte im Städtevergleich. Die Anzahl von Sozialhilfeempfängern je 10 000 Einwohner betrug 1974 in Berlin 616, Bremen 509, Hamburg 475, Essen 432, Düsseldorf 417, Köln 367, Dortmund 366, Hannover 363, Stuttgart 292, München 269, Nürnberg 263. Der Städtevergleich weist ein deutliches Nord-Süd Gefälle aus. Dieses Gefälle dürfte mit der politischen Nord-Süd Verdrängung sozialdemokratischer durch konservative Parteien zu erklären sein. Je konservativer, je stärker akzentuiert sind die Filterfunktionen und je schwächer Ansätze zu einer aktiven Institutionalisierung der Arbeit des Sozialamts.

kungen bleibt der Typus der passiven Institutionalisierung so gut wie ungebrochen dominant.

Die Handlungsformen der Sozialhilfeverwaltung sind ferner durch versorgungsähnliche, dauerhafte Leistungen mitgeprägt. So z. B. bei der Behindertenhilfe und der Hilfe zur Pflege – also gerade bei den Hilfen in besonderen Lebenslagen. Diese Hilfen stehen im Gegensatz zu einer nur vorläufigen, individualisierten, monetären Sicherung. Der Gegensatz wird allerdings dadurch geglättet, daß versorgungsähnliche Leistungen nur erbracht werden, wenn solche Zusatzbedingungen vorliegen, wonach der Empfänger dem Arbeitsprozeß ohnedies physisch entzogen ist. In den Kernbereichen der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) dominiert also die provisorische, individualisierte Hilfe fast ungebrochen.

Die *öffentlichen Haushaltsmittel* sind einerseits durch die universalistische Gewährleistung eines Rechtsanspruchs auf Sozialhilfe an jedermann (vgl. § 4 BSHG) unbegrenzt beanspruchbar. Andererseits würden durch eine solche umfassende Beanspruchung die durch den Steuerstaat gesetzten finanziellen Restriktionen staatlicher Intervention wesentlich berührt.

Die öffentliche *Organisation* von sozialer Hilfe soll einerseits Dienstleistungen erbringen. Dies geschieht z. B. als »persönliche Hilfe« gemäß § 8 BSHG wie auch in Form der direkten öffentlichen Unterhaltung von Pflegestätten. Andererseits soll die Sozialverwaltung auch klassische Herrschaftsfunktionen (»Polizeifunktionen«) wahrnehmen, die mit diesen Dienstleistungsfunktionen schwer vereinbar sind. Die klassischen Herrschaftsleistungen lassen sich umstandsloser mit der Verwaltung von Geldleistungen kombinieren. Dieser Gegensatz findet seinen organisatorischen Ausdruck in der Trennung des Außendienstes vom Innendienst, in der Trennung von sozialpädagogischem Zugriff und der Entscheidung über Geldleistungen in klassischen Verwaltungsformen und in der Ausgliederung von einzelnen Serviceeinrichtungen aus dem Bereich klassischer Herrschaftsleistungen.

Das *Personal* schließlich soll einerseits einen sozialisativen, reintegrierenden Einfluß auf die Armutsbevölkerung nehmen. Dem entspricht eine an Sozialisationserfolgen orientierte pädagogisierte Verwaltung, die unter eine klassisch-hierarchische Verwaltungsorganisation nur zwanghaft subsumiert werden kann. Dem entspricht auch eine an Problemen des Klientels orientierte besondere Ausbildung dieses Personals im Fachschul-, Fachhochschul- und Hochschulbereich.

Das Personal soll andererseits aber auch eine materielle Reproduktionsmöglichkeit für die Armutsbevölkerung gewährleisten, die unmittelbar an die marktförmige Reproduktion rückgebunden ist. Dem entspricht eine monetäre Zuteilungsverwaltung, die der klassischen-herrschaftlichen Verwaltungsorganisation (Aktenförmigkeit, Eingriffsorientierung usw.) leichter subsumiert werden kann<sup>37</sup>. Dem entspricht ferner eine eher verwaltungsuniversalistische Verwaltungsinnausbildung<sup>38</sup>.

Auch in *funktionaler* Hinsicht gibt es Anhaltspunkte dafür, daß die Sozialhilfeverwaltung nicht ausschließlich auf die Filterfunktion zugeschnitten ist, sondern überschießende Tendenzen enthält. Die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beispielsweise orientiert sich in ihrem Leistungsniveau und in den Leistungsarten

<sup>37</sup> Die Geldleistungserbringung muß der herrschaftlichen Struktur von Verwaltung jedoch nicht notwendig subsumiert sein. Als Alternative ist denkbar: Die automatische, antragslose Verteilung der Gelder kann z. B. durch die Finanzämter im Wege einer negativen Lohn- oder Einkommensteuer bei universalisierter Steuererklärungspflicht (Antragsverfahren versus Automatismus) vorgenommen werden.

<sup>38</sup> Zum konstitutiven Zusammenhang von Organisation, Qualifikation und Interventionsformen vgl. 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*, Heft 4 1975, S. 473–504; Heft 1 1976, S. 97–121.

einerseits unabhängig vom Markt am standardisierten *Bedarf*<sup>39</sup> (vgl. §§ 3, 12 ff. BSHG). Die Hilfe zum Lebensunterhalt hat also ihren Bezugspunkt insoweit in politisch definierten, gleichen, sozialstaatlichen Minimalstandards von Reproduktion. Andererseits dürfen die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt jedoch keinesfalls durchschnittliche und möglichst nicht untere Reproduktionschancen von Lohnarbeitern in der privaten Produktion überschreiten, damit ein hinreichender automatischer Druck auf eine Reintegration in den Arbeitsmarkt besteht (vgl. den zwingenden § 4 der Regelsatzverordnung). »Bedarfsdeckungsprinzip« versus »Aufgangsgrenze« (bzw. »principle of less eligibility«) sind die Stichworte, die diesen Widerspruch umschreiben. Der Widerspruch aktualisiert sich vor allem bei mehrköpfigen Haushalten, weil in diesen Fällen in der Sozialhilfe ein Aufsummen der Regelsätze Platz greift, das die Sozialleistungen schnell über das Lohnniveau unterer Einkommensschichten hinaus treibt.

Die Konflikte, die sich aus diesen institutionalisierten Gegensätzen ergeben, werden durch die Sozialverwaltung in vielfältiger Weise entpolitisiert und verdrängt. Eine der entpolitisierenden Wirkungen liegt schon auf der *organisationsstrukturellen* Ebene. Die Dezentralisation des Orts der Leistungserbringung in den Kommunen, welche die Sozialhilfe als Selbstverwaltungsangelegenheiten wahrnehmen (Art. 28 GG, § 96 BSHG), bewirkt, daß das Bearbeiten des Armutspotentials bundesweit zersplittert wird. Gleichzeitig wird das Bearbeiten der »guten Risiken« in Beitragssystemen zentralisiert (z. B. Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung, Unfallversicherung). Durch dieses bundesweite Bündeln der Problembearbeitung wird ein Zeichen sichtbarer Sozialstaatlichkeit gesetzt, das sich deutlich von der geringeren Sichtbarkeit der Probleme abhebt, die vom Sozialamt aufgegriffen werden. Etwa anstehende Konflikte werden in der Sozialhilfe kommunal je einzelt gebrochen und können schon deshalb politisch kaum generalisiert werden, weil es auf der gesamtstaatlichen Ebene an einer administrativen Bündelung und Vereinheitlichung fehlt. Eine solche Bündelung und Vereinheitlichung wird auch nicht durch die weiteren Kontrollverfahren der Verwaltungsgerichtsbarkeit (vgl. § 40 I VwGO; eine Sonderzuständigkeit der Sozialgerichte besteht für diese der Polizeitradition verhaftete Materie nicht) hergestellt. Die Sozialhilfepraxis versteht sich als eine nur marginal justiziell programmierte. Auch hier wirkt sich die passive Institutionalisierung der externen Rechtskontrolle aus (wo kein Kläger, da kein Richter), wie auch, daß die Sozialhilfeverwaltung als diejenige anerkannt wird, die eine adäquatere Fallbehandlung garantiert, weil sie qua Natur der Sache fallnäher entscheidet. Die mangelnde Organisationsfähigkeit sowie die geringe Konfliktfähigkeit der Armutsbevölkerung findet so ihre Entsprechung in einer administrativen Dezentralisierung des Sozialhilfewesens, einer wenig ausgeprägten Justizialisierung und in der relativen Unsichtbarkeit der Probleme des Sozialhilfesystems. Eine weitere entpolitisierende Wirkung geht vom *Verfahren* der Sozialhilfeverwaltung aus. Durch ein universalistisch verrechtlichtes wie auch faktisch selektives administratives Verfahren der Leistungserbringung wird sowohl erreicht, daß die Ansprüche derjenigen Elemente der Armutsbevölkerung, die nachhaltig gegenüber der Verwaltung aktiv werden, weitgehend befriedigt werden, wie auch, daß der universelle Charakter der Leistungen für diejenigen Bürger ständig neu symbolisiert

39 Zur Natur dieses Bedarfs vgl. Falco Werkentin: Die Quantifizierung der Würde des Menschen im Rahmen des BSHG, in: Kritische Justiz 1974, S. 296–300. Zu einem allgemeinen Überblick vgl. Käthe Petersen, Die Regelsätze nach dem BSHG – ihre Bedeutung, Bemessung und Festsetzung, Frankfurt (Eigenverlag des Deutschen Vereins) 1972, 88 S.

werden kann, die derzeit nicht dem »manifesten Armutspotential« sondern dem »latenten« zuzurechnen sind<sup>40</sup>.

Schließlich werden durch die Benutzung von Geld als *Leistungsmittel* etwaige Konfliktfronten gebrochen. Zunächst wirkt die Verwendung dieses Leistungsmittels entpolitisierend, weil es den Empfänger in eine Situation bringt, in der er nicht umhin kann, seine Reproduktion praktisch und kontinuierlich in das geldwirtschaftliche System zu integrieren. Ferner wirkt dieses Mittel entpolitisierend, weil es den institutionalisierten Ausdruck administrativer Nichtbefassung mit dem Armutproblem darstellt. Es zu verwenden, heißt einen Zusammenhang zu reproduzieren, indem soziale Probleme nicht direkt angegangen werden, sondern die Folgen solcher Probleme in bar abgegolten werden. Schließlich wirkt die Verwendung von Geld als das Leistungsmittel schlechthin im Sinne einer Subjektivierung von sozialer Verantwortung. Dieses Leistungsmittel privatisiert die Verwendungsentscheidung und schafft damit die Voraussetzungen dafür, das Risiko der Armut in einer auch den Hilfeempfänger beeindruckenden Weise als Schuldproblem zu reformulieren (z. B. der Hilfeempfänger ist »unfähig, mit den ihm überlassenen Mitteln zu wirtschaften und einen geordneten Haushalt zu führen«). Kurzum, die Benutzung von Geld als Leistungsmittel erneuert und bestätigt den Marktzusammenhang<sup>41</sup>, der mehr oder weniger vermittelt die Armutsbevölkerung stets neu produziert.

Ein abschließender Blick zurück auf die Vorschläge der CDU zur »Neuen Sozialen Frage« zeigt, daß sie an der systematischen Untererfüllung von Sozialhilfeansprüchen nichts ändern können. Wollte man das »aufgegriffene« und das »manifeste« Armutspotential wirklich deckungsgleich werden lassen, so gibt es hierfür unter den gegebenen Bedingungen nur zwei Wege. Ein Weg wäre die schnelle und gezielte Expansion der Reproduktionssicherung durch öffentliche Sozialeinkommen außerhalb der Sozialhilfe. Ein Teil des manifesten Armutspotentials könnte durch Systemänderungen der Rentenversicherungen ausgeschöpft werden; das Äquivalenzprinzip wäre durch das Bedarfprinzip zu ersetzen (Ergebnis: Keine Ansprüche auf rentenergänzende laufende Hilfe zum Lebensunterhalt aus der nunmehr verrenteten Aktivbevölkerung). Einem weiteren Teil könnte durch ein Anheben des Mindestlohnlevels auf Sozialhilfestandards geholfen werden (Ergebnis: Keine Ansprüche auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt aus der Aktivbevölkerung). Auch das manifeste Armutspotential in der »passiven« Arbeitsbevölkerung könnte in einer je nach Problemgruppe unterschiedlichen Weise in den Genuß der Standards kommen, die die Sozialhilfe für eine minimale Reproduktion vorgibt. Eine konsequente Vergesellschaftung der privaten Erziehungsfunktionen durch eine öffentliche Entlohnung der entsprechenden Frauen- bzw. Männerarbeit ist ein Beispiel für ein solches Vorgehen (Ergebnis: Keine Ansprüche auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt aus üblicherweise nicht als »aktiv« betrachteten Teilen der Bevölkerung). Der erste mögliche Weg liefe also darauf hinaus, mehr oder weniger gezielt das Repro-

<sup>40</sup> Man könnte auch dies als einen Unterfall einer »Ausgleichsfiktion der Verrechtlichung« (vgl. Tennstedt a. a. O., S. 145) betrachten.

<sup>41</sup> Eine Entkoppelung des Leistungsmittels von der Marktform ist durchaus denkbar und entspricht in den größeren Wirtschaftskrisen durchaus der Praxis von Sozialverwaltungen. Zu denken ist z. B. an die marktentkoppelten Selbstversorgungseinheiten, »die Kolonien«, die »sich zu völligen Selbstversorgungseinrichtungen entwickeln« (Hermann Mönch, Die Wirtschaftlichkeit der Arbeitslosenhilfe in der Geschichte. Eine systematische Studie, Jena (Gustav Fischer) 1937, S. 43) sollten, die »Tauschhandelsgruppen« (a. a. O., S. 45 f.) und »Genossenschaften« (a. a. O., S. 45/46). Dieses System der »Hilfswirtschaften« (a. a. O., S. 46) ist eine voll dekomodifizierte Form der Sozialhilfe, die anders als die »produktive Armenfürsorge« den stetigen Rückkoppelungszusammenhang von Arbeits- und Konsumgütermarkt mit der Verwaltung von Sozialhilfeleistungen auflöst.

duktionsniveau einzelner Untergruppen des »manifesten Armutspotentials« zu verbessern.

393

Ein zweiter Weg ist mehr universalistischer Art. Er sieht also von den einzelnen Untergruppen im manifesten Armutspotential ab. Ihm zufolge ist entweder die gegebene Institution des Sozialamts aktiv zu institutionalisieren oder es ist eine äquivalente Institution zu schaffen. Eine aktive Institutionalisierung des Sozialamts ist nur denkbar, wenn das Amt ohne weiteres und in umfassender Weise in einschlägige Daten der konkreten gesellschaftlichen Einkommensverteilung Einblick nehmen kann. So wäre z. B. eine quantitative und qualitative Ausweitung der Erklärungspflichten gegenüber den Steuerbehörden in der Weise denkbar, daß die Steuerbehörden automatisch alle Daten erheben, deren Kenntnis für die Bewilligung entsprechender Leistungen der Sozialhilfe erforderlich ist. Das Sozialamt könnte dann auf diesem Informationssystem aufbauen, aktiv die privaten Einkommenslücken aufsuchen und ohne weiteres mit herkömmlichen Verwaltungsmitteln füllen. Eine weitere äquivalente Möglichkeit ist diejenige, die ganze laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Anstalten in das Steuersystem zu integrieren. Das Konzept der »negativen Einkommensteuer« (»negative income tax«<sup>42</sup>) zielt auf eine solche Situation. Soweit ein Steuerpflichtiger – eine allgemeine Erklärungspflicht ist vorausgesetzt – ausweislich seiner Veranlagung ein Einkommen erzielt, das unterhalb der Sozialhilfeschwelle liegt, erhält er automatisch die Differenz in Form von monatlichen Zahlungen durch die Steuerbehörde.

Soweit solche Konzepte an das *gegenwärtige Leistungsniveau* der Sozialhilfe anknüpfen<sup>43</sup>, kann man sie als ehrliche Versuche betrachten, das Problem einer Diskrepanz zwischen der Anzahl derjenigen anzugehen, die einen Anspruch auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt haben und den wenigen, die diesen Anspruch auch durchsetzen. Allein, die Grenzen des Steuerstaats – das »finanzpolitisch Machbare« – könnten hier ein Hindernis bilden, das kaum zu überwinden ist, wenn das »manifeste Armutspotential« auch nur in etwa den Umfang hat, wie es die CDU annimmt. Wären diese Grenzen überschritten, so dürfte davon auszugehen sein, daß es sich bei der Untererfüllung von Sozialhilfeansprüchen um ein konstitutives Systemproblem handelt. Es müßte jedenfalls in diesem Bereich sozialpolitischer Intervention bei dem Spruch und Widerspruch von Karl Kraus verbleiben: »Sozialpolitik ist der verzweifelte Entschluß, an einem Krebskranken eine Hühneraugenoperation vorzunehmen«.<sup>44</sup>

42 Vgl. hierzu die US-amerikanische Diskussion der letzten Jahre über die Reform der Sozialhilfe: Vincent Burke / Vee Burke, *Nixon's Good Deed: Welfare Reform*, New York (Columbia University Press) 1974.

43 Das war in den USA nicht der Fall. Die dortige »negative income tax« hätte nicht den gesamten einzelstaatlich schon anerkannten Bedarf gedeckt. Zu einem Überblick über die dort diskutierten Alternativen einer Reform des sozialpolitischen Leistungssystems vgl.: Irene Lurie, *Integrating Income Maintenance Programs: Problems and Solutions*, in: *Integrating Income Maintenance Programs* (Irene Lurie Hg.), New York u.s.f. (Academic Press) 1975, S. 4 ff. sowie die einzelnen Beiträge in diesem Sammelband.

44 Karl Kraus, *Sprüche und Widersprüche*, Frankfurt (Suhrkamp) 1973, S. 72.