

# Friedrich Barabas / Christoph Sachße

## Bundessozialhilfegesetz: Sozialstaatliche Versorgung oder Armenpolizei?

»Das BSHG ist kein revolutionäres, sondern ein evolutionäres Gesetz« (E. Oestreicher, Kommentar zum Bundessozialhilfegesetz)

I.

Am 4. Mai 1961 hat der Bundestag das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) verabschiedet, am 30. Juni 1961 wurde es im Bundesgesetzblatt verkündet<sup>1</sup> und am 1. Juni 1962 trat es in Kraft.<sup>2</sup> Das Gesetz wird allgemein als »eines der bedeutenden Gesetzgebungswerke der Nachkriegszeit« angesehen,<sup>3</sup> erhebt es doch den Anspruch nicht mehr nur – wie das bisherige Fürsorgerecht – den notwendigen, minimalen Lebensunterhalt des Fürsorgebedürftigen zu sichern, sondern »dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht.« (§ 1 Abs. II)<sup>4</sup>

Zur Verwirklichung dieser heren Aufgabe sieht das Gesetz ein differenziertes Instrumentarium fürsorgerischer Interventionen vor und unterscheidet dabei zwei grundsätzlich verschiedene Formen der Hilfeleistung: die »Hilfe zum Lebensunterhalt« und die »Hilfe in besonderen Lebenslagen« (§ 1 I).

Hilfe zum Lebensunterhalt wird demjenigen gewährt, der sich aus eigenen Mitteln nicht oder nicht ausreichend unterhalten kann (§ 11 I). Die Hilfe zum Lebensunterhalt setzt also Bedürftigkeit voraus, bei deren Berechnung das eigene Einkommen und das verwertbare Vermögen voll angesetzt werden. Schwerpunkt der Hilfe zum Lebensunterhalt ist die »laufende Unterstützung«, die nach Regelsätzen gewährt wird (§ 22 I), die periodisch der allgemeinen Preisentwicklung angepaßt werden.<sup>5</sup> Daneben können einmalige Beihilfen für Aufwendungen für Kleidung, Hausrat und Heizung treten.

Die Regelsätze sind für die verschiedenen Familienmitglieder unterschiedlich hoch. Nach der derzeit in Hessen gültigen Regelung läßt sich für eine 4-köpfige Familie mit Kindern von 8 und 13 Jahren daher folgende Rechnung aufmachen:

Haushaltsvorstand: 273,- DM, 8jähriges Kind: 177,- DM, 13jähriges Kind: 205,-

<sup>1</sup> BGBl I S. 815.

<sup>2</sup> Seit dem Inkrafttreten wurde das BSHG mehrfach neuen, weiteren sozialrechtlichen Regelungen angepaßt (Nachweise im Einzelnen bei Oestreicher, Bundessozialhilfegesetz. Kommentar, 2. Aufl., München 1974, Einführung, Rd. 24 ff.) und bereits dreimal – zum Teil recht grundsätzlich – geändert:

1. Gesetz zur Änderung des BSHG vom 31. 8. 1965 (BGBl I S. 1027);

2. Gesetz zur Änderung des BSHG vom 14. 8. 1969 (BGBl I S. 1153) und

3. Gesetz zur Änderung des BSHG vom 25. 3. 1974 (BGBl I S. 777). Eine zusammenfassende Übersicht der Änderungen findet sich bei Senhold/Schlüsche, 50 Jahre Fürsorge und Sozialhilferecht, ZfF 5/1974, S. 103 ff.

<sup>3</sup> E. Hering, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Sozialhilfe und ihre Grenzen, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 1975, S. 148.

<sup>4</sup> §§ ohne Gesetzesangabe entstammen dem BSHG.

<sup>5</sup> § 11 II ermächtigt das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit zum Erlaß einer Rechtsverordnung, die die *Struktur* der Regelsätze und ihr Verhältnis zum Arbeitseinkommen regelt. Diese Verordnung ist am 20. 7. 1962 ergangen (BGBl I S. 515). Die Festlegung der *Höhe* der Regelsätze ist dagegen Sache der Länder, § 11 III.

DM und Mutter: 218,- DM; insgesamt also ein Betrag von 873,- DM.<sup>6</sup> Daneben übernimmt das Sozialamt die Mietkosten. Für bestimmte Personengruppen (z. B. ältere Menschen über 65 Jahre, werdende Mütter) wird der Regelsatz zudem um einen »Mehrbedarfszuschlag« von 30% erhöht.

Die spezifische Form der »Hilfe in besonderen Lebenslagen« geht demgegenüber davon aus, daß der Betroffene zwar grundsätzlich in der Lage ist, seinen laufenden Lebensunterhalt selbst zu bestreiten, lediglich in »besonderen Lebenslagen« überfordert ist und nur hier öffentlicher Unterstützung bedarf. Die Konsequenz hieraus ist, die Festlegung besonderer Einkommensgrenzen für die Inanspruchnahme solcher Hilfen, womit dem Betroffenen die Verwendung seines Einkommens für die allgemeinen Lebensbedürfnisse ermöglicht werden soll. Anders gesagt: Das eigene Einkommen wird hier nur zum Teil angesetzt. Hilfen in besonderen Lebenslagen sind z. B.: Krankenhilfe, Hilfe für werdende Mütter, Eingliederungshilfe für Behinderte, Tuberkulose-, Blinden-, Altenhilfe,<sup>7</sup> wo jeweils bestimmte Kosten oder Hilfsmaßnahmen von der öffentlichen Sozialhilfe übernommen werden.

1973 gab es in der Bundesrepublik 1 730 000 Sozialhilfeempfänger. Die Gesamtaufwendungen für die öffentliche Sozialhilfe beliefen sich im selben Jahr 5810 Mio. DM (1969: 2985 Mio. DM; 1972: 4817,4 Mio. DM). Davon entfielen knapp  $\frac{1}{3}$  (3737 Mio. DM) auf die Hilfe in besonderen Lebenslagen, davon wiederum 1895 Mio. DM auf die Hilfe zur Pflege, 819 Mio. DM auf Eingliederungshilfen für Behinderte, 443 Mio. DM auf Kranken-, 127 Mio. DM auf Tuberkulosenhilfe. Demgegenüber machten alle übrigen Hilfearten zusammen nur einen relativ unbedeutenden Betrag aus.<sup>8</sup>

Im Rahmen der Sozialhilfe werden also ersichtlich gesellschaftliche Probleme von erheblichem Ausmaß bearbeitet. Die Frage nach der Stellung und den Besonderheiten der Sozialhilfe im Rahmen staatlicher Sozialpolitik erscheint daher nicht ohne Bedeutung. In folgenden sollen nun nicht die Fülle von Leistungen und Maßnahmen, die das BSHG vorsieht, ihre Voraussetzungen und Ausgestaltung dargestellt werden. Uns geht es vielmehr darum, die spezifisch gesellschaftliche Funktion der Sozialhilfe im Gesamtzusammenhang des Systems staatlicher Absicherung der Risiken der Lohnarbeiterexistenz, ihre Eigentümlichkeit gegenüber sonstigen sozialpolitischen Maßnahmen, anhand von zwei tragenden Grundsätzen, die das gesamte Sozialhilferecht dominieren, herauszuarbeiten: dem Grundsatz der Nachrangigkeit der Sozialhilfe und dem der Individualisierung.

## II.

Erstes zentrales Charakteristikum der Sozialhilfe ist ihre grundsätzliche Subsidiarität.<sup>9</sup> Sozialhilfe erhält demnach nicht, »wer sich selbst helfen kann oder wer die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen oder von Trägern

6 Vgl. Informationen des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit vom 8. 1. 1976: Regelsätze für die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG, Stand 1. 1. 1976.

7 Eine vollständige Aufzählung findet sich in § 27.

8 Vgl. der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht 1976, Bonn 1976, S. 48, 159.

9 Dieses auf die katholische Sozialethik zurückgehende Prinzip wurde in der päpstlichen Enzyklika »Quadragesimo anno« unter Nr. 79 grundsätzlich formuliert und begründet:

»Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seiner eigenen Kraft leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.«

anderer Sozialleistungen, erhält« (§ 2 I). Das BSHG geht also zunächst davon aus, daß die Reproduktion der Individuen in unserer Gesellschaft grundsätzlich privat organisiert ist. Und auch da, wo mangels anderer Reproduktionsmöglichkeiten Sozialhilfe geleistet wird, bleibt sie Hilfe zur »Selbsthilfe durch Verwertung der eigenen Arbeitskraft.«<sup>10</sup> Ihre Aufgabe ist stets, sich selbst überflüssig zu machen. Die Regelungen des BSHG werden daher zu Recht als »Absage an den Versorgungsstaat«<sup>11</sup> gedeutet.

Auch da, wo ein Hilfesuchender – wir halten uns im folgenden an die Terminologie des Gesetzes – nicht für sich selbst aufkommen kann, ist – bevor Sozialhilfe geleistet werden kann – zunächst zu prüfen, ob nicht »andere« für seinen Unterhalt aufzukommen haben oder faktisch aufkommen. »Andere« im Sinne des Gesetzes sind dabei nicht nur die in § 2 I besonders hervorgehobenen Angehörigen und sonstige Sozialleistungsträger, sondern alle Personen, Stellen oder Verbände, von denen der Hilfesuchende Hilfe zu erhalten hat oder tatsächlich erhält. Die Sozialhilfe ist also zunächst nachrangig gegenüber allen privatrechtlichen Ansprüchen des Hilfesuchenden, seien sie vertraglicher, seien sie deliktischer Art. Aber auch rein tatsächliche Leistungen, auf die der Hilfesuchende keinen Anspruch hat, schließen Leistungen der Sozialhilfe aus, sofern sie nur die Notlage beheben (sog. Bedarfsprinzip).<sup>12</sup> Der Begriff des »Angehörigen« in § 2 I ist weit auszulegen. Er umfaßt nicht nur die Angehörigen, die privatrechtlich unterhaltsverpflichtet sind.<sup>13</sup> Interessant in diesem Zusammenhang ist die Regelung des § 122. Dort nämlich wird bestimmt, daß »Personen, die in eheähnlicher Gemeinschaft leben, . . . hinsichtlich der Voraussetzungen und des Umfangs der Sozialhilfe nicht besser gestellt werden (dürfen) als Ehegatten«. Hier also, wo es darum geht, die Voraussetzungen für das Eingreifen der Sozialhilfe möglichst restriktiv zu bestimmen, findet die »eheähnliche Gemeinschaft« durchaus gesetzliche Anerkennung, eine Anerkennung, die ihr umgekehrt überall da, wo die formale Ehe und Familie mit öffentlichen Gratifikationen bedacht wird (z. B. im Besoldungsrecht des öffentlichen Dienstes und im Steuerrecht) bis heute konsequent verweigert wird.

Leistungen der Sozialhilfe sind weiter nachrangig gegenüber allen sonstigen *öffentlichen* Sozialleistungen. Sozialhilfe übernimmt also die Rolle einer Ausfallbürgschaft nicht nur für den Fall des Scheiterns privater Reproduktion, sondern auch gegenüber öffentlichen Versorgungs- und Versicherungsleistungen. Die Gründe für diese Sonderstellung im System sozialer Sicherung sind sowohl in der unterschiedlichen Struktur der Leistungen selbst und ihrer Legitimation als auch in der Verschiedenheit der Lebenssituationen zu suchen, die sie absichern. Was die Struktur und die Rechtfertigung der Leistungen angeht, so liegt sowohl der Sozialversicherung als auch der Versorgung die Konstruktion eines Äquivalenzverhältnisses zugrunde. Beide Formen der Sozialleistung erscheinen durch eigene Vorleistungen des Empfängers verdient und in ihnen begründet. Bei der Sozialversicherung besteht die Vorleistung in eigenen Beiträgen des Empfängers,<sup>14</sup> die Versorgungsleistungen

<sup>10</sup> Knopp/Fichtner, Bundessozialhilfegesetz. Kommentar, 3. Aufl. München 1974, Rdn. 12 zu § 2.

<sup>11</sup> Mergler/Zink, Bundessozialhilfegesetz. Kommentar, 2. Aufl. Köln/Stuttgart/Berlin/Mainz 1975, Rdn. 2 zu § 2.

<sup>12</sup> Knopp/Fichtner, a.a.O. (Anm. 10) Rdn. 2 zu § 2; BVerwG E 32, 141; 35, 360; BVerwG NDV 1972, 222.

<sup>13</sup> Der Begriff des Angehörigen wird im BSHG allerdings stark strapaziert und variiert, kann also keine durchgängige Definition für das ganze Gesetz beanspruchen. Vgl. »unterhaltsberechtignte Angehörige«, §§ 18 I, 25 III, 84 I, 86 III; »Familienangehörige«, §§ 119 II, 136; »Haushaltsangehörige«, §§ 70, 71; »Wohngemeinschaft«, §§ 52, 57; »Haushaltsgemeinschaft«, §§ 16, 25; »häusliche Gemeinschaft«, §§ 44, 64.

<sup>14</sup> Nun besteht das »Soziale« an der Sozialversicherung gerade darin, daß hier – im Unterschied zu privaten Formen der Versicherung – das Äquivalenzprinzip weitgehend außer Kraft gesetzt wird und an seine Stelle – jedenfalls zum Teil – staatliche Umverteilungsmaßnahmen treten. Dies hat indessen die

gehen von der Konstruktion der Aufopferung körperlicher Integrität (Kriegsopferversorgung) oder vermögenswerter Sonderopfer (Lastenausgleich) für die Allgemeinheit aus.<sup>15</sup>

Demgegenüber erscheint die Sozialhilfe als unverdient, als in keinerlei Eigenleistungen des Hilfebedürftigen begründetes öffentliches »Almosen«. Schon von daher ist es einleuchtend, daß die »unverdiente« soziale Sicherung erst in Situationen eingreift, in denen die »verdienten« Sozialleistungen nicht ausreichen. Damit ist bereits die Bezugssituation unterschiedlicher Sozialleistungen angesprochen. Bei Versorgungsleistungen liegt nach dem Gesagten der Bezug auf außergewöhnliche Lebenssituationen auf der Hand. Auch versicherungsförmigen Sozialleistungen liegt aber dasselbe Bezugsmuster zugrunde. Denn wenn auch die Konstruktion eines Äquivalenzverhältnisses hier auf vorab geleisteten Eigenbeiträgen beruht, so handelt es sich bei den Lebenslagen, die abgesichert werden sollen, ersichtlich um Sondersituationen: Unfall, Krankheit, Arbeitslosigkeit. Aufgrund spezifischer Risiken, die dem kapitalistischen Produktionsprozeß innewohnen, ist der Lohnarbeiter zeitweilig außerstande, seine Arbeitskraft zu verwerten, sich also privat zu reproduzieren, ohne daß indes seine grundsätzliche Fähigkeit und Bereitschaft zur privaten Reproduktion infrage stünde. Durch geldförmige Überbrückungsleistungen soll die Reintegration in den Arbeits- und Verwertungsprozeß ermöglicht werden. Die öffentliche soziale Sicherung ist hier nur gleichsam der negative Ausdruck der grundsätzlich privaten Reproduktion<sup>16</sup> und dient gerade deren Absicherung. Anders bei der Sozialhilfe. Sie bezieht sich nicht auf – wie immer geartete – Sonderopfer, sondern auf Situationen, in denen die *grundsätzliche* Fähigkeit und Bereitschaft zur privaten Reproduktion fehlt. »Das wird ohne weiteres deutlich, wenn man das Fürsorgeprinzip einmal auf die allgemeinste mögliche Formulierung bringt: »Wer etwas braucht, bekommt das, was er braucht.«<sup>17</sup> Fürsorge stellt also nicht eine Ergänzung und Absicherung der privaten Reproduktion dar, sondern eine Alternative zu ihr; eine Alternative allerdings, die in gesellschaftlichen Verhältnissen, die gerade auf dem privatorganisierten Austausch von Lohnarbeit und Kapital beruhen, notwendig nur Ausnahmecharakter haben *darf*, soll nicht die Kernstruktur bürgerlicher Gesellschaft infrage gestellt werden. Dies bedeutet aber, daß in diesem Bereich sozialer Sicherung in die Leistungen selbst Mechanismen eingebaut sein müssen, die ihren Ausnahmecharakter (Nachrang) gewährleisten. Die spezifische Bezugssituation der Sozialhilfe, in der die Möglichkeit und Notwendigkeit privater Reproduktion überhaupt fragwürdig wird, erfordert also spezifische Formen der öffentlichen Leistung, auf die unten noch einzugehen sein wird.

Der Nachrang der Sozialhilfe äußert sich nicht nur in ihrem Charakter als Ausfallbürge in Fällen des Scheiterns sonstiger Reproduktionsmöglichkeiten, sondern auch in der Frage der Trägerschaft. Es handelt sich hier um die aus dem Jugendhilferecht bekannte Subsidiarität öffentlicher gegenüber »freien« Trägern, §§ 8 II, 10, 93 I, 95 I.

Äquivalenzkonstruktion als zugkräftiges Legitimationsmuster nicht geschwächt. Vgl. B. Schäfer, Die Rolle der Fürsorge im System der sozialen Sicherung, Frankfurt 1966, S. 153 ff.

<sup>15</sup> Dieses Sonderopferkonstrukt läßt sich im übrigen auch für die Beamtenversorgung durchhalten, die allerdings erst in jüngerer Zeit in die offiziellen Sozialstatistiken Eingang gefunden hat, also erst neuerdings explizit als Sozialleistung angesehen wird (vgl. »Soziale Sicherung«, a.a.O. (Fn. 8): Durch seine spezifischen Treue- und Loyalitätsverpflichtungen erbringt der Beamte dem Staat gegenüber Sonderleistungen, die dessen verstärkte Fürsorge rechtfertigen.

<sup>16</sup> Das ist auch bei der Alters- und Invalidenversicherung nicht prinzipiell anders. Auch hier, wo die private Reproduktionsunfähigkeit auf Dauer gestellt ist, bleibt der Ausnahmecharakter der Reproduktionsituation gemessen an der Normalität des Arbeitslebens unübersehbar.

<sup>17</sup> D. Schäfer, a. a. O. (Fn. 14) S. 159.

Die Subsidiarität öffentlicher Sozialhilfe, also das Gebot, daß öffentliche Sozialhilfe nur dann und nur da eingreifen soll, wo geeignete und ausreichende Einrichtungen und Maßnahmen privater Fürsorgeinstitutionen nicht bereitstehen, war bereits in den Vorläufern des BSHG aus der Weimarer Republik enthalten.<sup>18</sup> Neu eingeführt wurde durch das BSHG dagegen die weitergehende Funktionssperre für die Träger öffentlicher Sozialhilfe: Nicht nur da, wo ausreichende private Hilfsangebote bereits bestehen, soll die öffentliche Sozialhilfe untätig bleiben, sondern auch da, wo diese erst noch geschaffen werden sollen, § 93 I. Diese Regelung war im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens Anlaß zu heftigen Kontroversen zwischen Regierungspartei und Oppositionsparteien. So warf die SPD der Regierung und der sie tragenden Fraktion vor: »Sie wollen mit diesem Gesetzentwurf ein bestimmtes Ordnungsbild, das in der katholischen Kirche entwickelt worden ist, für alle verbindlich machen« und: »Wenn man so tut, als wenn irgendwo anders mehr Freiheit wäre und als wenn diejenigen, die für eine kommunalisierte Tätigkeit sind, für weniger Freiheit wären, dann hat man damit im Grunde genommen das Prinzip der Demokratie doch verraten.«<sup>19</sup> Regierung und Regierungspartei hingegen verwiesen vornehmlich auf »die Kräfte – wir wollen das einmal nennen – des Idealismus, die Kräfte des Humanismus, aber, meine Damen und Herren, in besonderer Weise, das möge mir erlaubt sein zu sagen, auch die Kräfte des Glaubens, des Liebens und des Hoffens. (Beifall in der Mitte.) Diese Kräfte würden verkümmern, wenn sie nicht ein gewisses Vorrecht hätten und wenn nicht die öffentlichen Träger darauf angesprochen würden, daß sie zuerst diese frischen Volkskräfte, diese freien Volkskräfte (Beifall in der Mitte) zur Geltung bringen.«<sup>20</sup>

Die Regelung des § 93 I führte dazu, daß das BSHG, das im übrigen kaum kontrovers war, nur mit einer recht knappen Mehrheit von 193 zu 150 Stimmen bei 3 Enthaltungen vom Bundestag angenommen wurde. Sie führte schließlich dazu, daß das Bundesverfassungsgericht von mehreren Ländern und Gemeinden wegen der Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips im BSHG angerufen wurde. Im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ging es im wesentlichen um zwei Problemkreise: Träger öffentlicher Sozialhilfe sind die kreisfreien Städte und die Landkreise, § 96 I. Die Sozialhilfe wird von ihnen in Form einer »kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheit« wahrgenommen. Durch das Subsidiaritätsprinzip, so wie es im BSHG festgelegt ist, werden die Kommunen nun – da sie auf die Vorstellungen und Maßnahmen der freien Träger Rücksicht nehmen müssen – in der Wahrnehmung dieser Selbstverwaltungsangelegenheit durch den Bundesgesetzgeber beschränkt. Fraglich war daher, ob das BSHG einen unzulässigen Eingriff in die in Art. 28 II GG gewährleistete gemeindliche Autonomie beinhaltete. Weiter war umstritten, ob der Vorrang der freien Träger in der Sozialhilfe mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 I, 28 I GG) vereinbar sei, da es dem Staat auferlege – so die Formulierung des Bundesverfassungsgerichts – »für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen.«<sup>21</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat in beiden Fällen einen Verfassungsverstoß verneint.<sup>22</sup>

18 § 5 der Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. 2. 1924 (RGBl I, S. 100).

19 Abg. Metzger (SPD), Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, 157. Sitzung, Stenographische Berichte Bd. 49, S. 9.027 f.

20 Abg. von Bodelschwingh (CDU), Deutscher Bundestag a.a.O., S. 9.026.

21 BVerfGE 22, 204.

22 Das BVerfG a. a. O. S. 218 f. hat lediglich den § 73 II, der die zwangsweise Unterbringung zur Besserung in eine Anstalt vorsah, wegen Verstoßes gegen Art. 2 II GG für verfassungswidrig und damit nichtig erklärt.

Wir wollen dennoch im folgenden beide Problemkreise etwas grundsätzlicher, insbesondere im Zusammenhang der historischen Entwicklung von Sozialhilfe diskutieren, um auch von daher die Funktion von Sozialhilfe im Rahmen staatlicher Sozialpolitik präzisieren zu können.

### III.

In ihrer historischen Entstehung fiel die Fürsorge in die Zuständigkeit der Gemeinden. Ihre organisatorische Ausgestaltung im einzelnen und damit das Verhältnis kommunaler und zentraler Gewalt war im 19. Jahrhundert Gegenstand langdauernder Auseinandersetzungen.

Die Tatsache, daß die öffentliche Armenpflege als kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit entstanden ist – bereits die Reichspolizeiverordnungen von 1530, 1548, 1577 enthalten die Bestimmung, daß »auch die Obrigkeit Vorsehungen thue, dass eine jede Stadt und Kommune ihre Armen selbst ernähren und erhalten solle«<sup>23</sup> – besagt zunächst, daß die Gemeinden selbst die Voraussetzungen festlegten nach denen die Armen unterstützt wurden. So gingen fast sämtliche Armenordnungen der damaligen Zeit von dem sogenannten Heimatprinzip aus. Danach wurden nur die Armen versorgt, die in den Städten und Landgemeinden heimatberechtigt, d. h. die in der Regel dort gebürtig waren. Das Recht, von der Heimatgemeinde versorgt zu werden, war untrennbar an die Geburt gebunden, auch wenn später der Aufenthalt geändert wurde. Die Unterstützung nur der heimatberechtigten Armen knüpfte an die mittelalterlichen Funktionen der Innungen, Gilden und Gesellenverbände und war ersichtlich nichts anderes als die erweiterte privatrechtliche Alimentsverpflichtung des »ganzen Hauses« auf alle Gemeindemitglieder.<sup>24</sup>

Folge dieses Grundsatzes war, daß die Gemeinden den Zuzug von Ortsfremden erschweren und der Erwerb des Heimatrechts durch Fremde faktisch ausgeschlossen war. Die kommunalen Kompetenzen sind Ausdruck feudaler Gesellschaftsverhältnisse, die die Ausübung politischer Herrschaft »auf der Grundlage eines einheitlich organisierten Territoriums«<sup>25</sup> also zentral organisierte Herrschaftsfunktionen noch nicht kannten.

Eine so strukturierte Armenpflege, partikular und ständisch borniert, mußte sowohl mit der sich entfaltenden kapitalistischen Produktionsweise als auch der erstarken Staatsgewalt in Konflikt geraten.

Die sich ausdehnende Industrialisierung erforderte in zunehmendem Maße die Freisetzung der Lohnarbeit. Das gesellschaftliche Interesse an der Mobilität und Austauschfähigkeit der Arbeitskraft, die Notwendigkeit ihres schnell wechselnden Einsatzes an verschiedenen Orten<sup>26</sup> verlangte eine Reorganisation der Armenpflege. Ihre Ausgestaltung im Hinblick auf Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit, auf die räumliche Flüssigkeit der Lohnarbeit stand auf der Tagesordnung.

Trotz der zwingenden ökonomischen Erfordernisse verteidigten die Gemeinden, denen durch den unkontrollierten Zuzug von Ortsfremden ein enormes Kostenrisi-

<sup>23</sup> Reichspolizeiverordnung von 1530, Tit. 34, zit. nach Blaum, Armenwesen (Geschichte der öffentlichen Armenpflege), in: Handwörterbuch der Staatswissenschaft, Bd. 1, 4. Aufl., Jena 1923, S. 948; vgl. hierzu auch Keese, Die öffentliche Fürsorge, 5. Aufl., Frankfurt 1957, S. 15 f.

<sup>24</sup> Vgl. hierzu F. Diefenbach, Armengesetzgebung und Armenpolizei, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaft, Bd. 1, 4. Aufl., Jena 1923, S. 968 ff.

<sup>25</sup> U. K. Preuß, Legalität und Pluralismus, Frankfurt 1973, S. 36.

<sup>26</sup> Dies ist empirisch eindrucksvoll durch die enorme Zunahme der deutschen Binnenwanderung im 19. Jahrhundert zu belegen, vgl. Treue u. a., Quellen zur Geschichte der industriellen Revolution, Berlin 1966, S. 142 ff.

ko drohte, die daher den Zusammenbruch ihrer Armenpflege fürchteten, zäh das alte System des Heimatprinzipes. Nach und nach setzte sich aber die Auffassung durch, daß die öffentliche Armenpflege eine Aufgabe des Staates und nicht mehr nur der partikularen Gewalt sei.<sup>27</sup> Das bedeutete – und dieser Grundsatz wird bereits im Allgemeinen Preußischen Landrecht von 1794 deutlich zum Ausdruck gebracht, – daß die übergeordnete Gewalt und nur sekundär die Stadt- und Dorfgemeinden in der Armenpflege zuständig sind.

Die sich darin andeutende Tendenz, die Versorgung der Armen unabhängig von dem Heimatrecht zu garantieren und somit die armenpolizeilichen Schranken der Freizügigkeit zu beseitigen, wurde durch das preußische Gesetz »Über die Verpflichtung zur Armenpflege« vom 31. 12. 1842<sup>28</sup> und das Gesetz »Über den Unterstützungswohnsitz« vom 6. 6. 1870<sup>29</sup> präzisiert. In beiden Gesetzen ist zwar die unmittelbare kommunale Zuständigkeit für den Vollzug der Armenpflege für den überwiegenden Teil der Fälle nicht beseitigt worden. Die Staatsgewalt normierte aber die Organisationsregeln, den formellen Rahmen der Armenpflege. Das Recht auf Unterstützung hing nicht mehr von der Geburt in einer Heimatgemeinde ab, sondern knüpfte jetzt an die Tatsache des »gewöhnlichen Aufenthaltes«. Der Logik der sich entwickelnden kapitalistischen Produktion folgend war in dem Gesetz von 1842 noch ein 3jähriger Aufenthalt in dem Unterstützungswohnsitzgesetz von 1870 aber nur noch ein 2jähriger Aufenthalt in einer Gemeinde Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Armenunterstützung. Für alle Armen indessen, die noch kein derartiges Recht erworben hatten, wurde die Verantwortung des Staates verankert, der seine Aufgabe den Provinzen in Form der Provinziallast übertrug (Gründung von Landarmenverbänden).

Diese gesetzliche Regelung wurde nach der Gründung des Deutschen Reiches auch auf die übrigen deutschen Staaten mit Ausnahme von Bayern ausgedehnt: deutlicher Ausdruck der dort noch herrschenden überwiegend agrar-feudalistischen Verhältnisse. In Bayern trat eine entsprechende Regelung erst 1916 in Kraft.<sup>30</sup>

Die zunehmende Durchsetzung des Wohnsitzprinzips ist Ausdruck der Notwendigkeit, die zünftlerisch-ständischen Sozialverbände, die alten geschlossenen Verhältnisse zugunsten der Anforderungen des kapitalistischen Akkumulationsprozesses, der die Freiheit des Warenverkehrs voraussetzt, aufzulösen. Die Einführung des Wohnsitzprinzips in der Armenpflege ist im Zusammenhang mit der Beseitigung der Eehindernisse für ökonomisch Abhängige und der schrittweisen Verwirklichung der Gewerbefreiheit zu sehen.

Das Wohnsitzprinzip ist damit ein Schritt auf dem Wege der Herstellung völliger Freizügigkeit der Arbeitskraft. Dieser Prozeß vollzog sich in der Auseinandersetzung zwischen den von lokalen Interessen bornierten partikularen Gewalten und der am Interesse gesamtgesellschaftlicher Produktion orientierten Zentralgewalt. Der Sieg des Wohnsitzprinzips markiert den Punkt, an dem sich im Bereich der Armenpflege die Zentralgewalt gegenüber den lokalen Interessenvertretungen durchgesetzt hat. Bereits im 19. Jahrhundert wurden die Gemeinden, denen die formelle Zuständigkeit zur Durchführung der Armenpflege verblieb, materiell den Notwendigkeiten zentralstaatlicher Verwaltung untergeordnet. Die kommunale *Autonomie* wurde insoweit beseitigt; die Gemeinden zu Vollzugsorganen zentralstaatlicher Planungstätigkeit degradiert.

27 In Preußen bereits ansatzweise im brandenburgischen Edikt von 1696, vgl. F. Diefenbach, a. a. O. (Fn. 24), S. 969.

28 In: Gesetzessammlung für die königlichen Preußischen Staaten, 1843, S. 8 ff.

29 In: Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes, Berlin 1870, S. 360 ff.

30 Vgl. F. Diefenbach, a. a. O. (Fn. 24), S. 969 f.

Vor diesem Hintergrund stellen sich die Kompetenzstreitigkeiten zwischen Staat und Gemeinden bei Erlaß des BSHG als verfassungsrechtliches Nachhutgefecht dar. Die Feststellung des BVerfG, daß der Bund »im Rahmen seiner materiellen Gesetzgebungszuständigkeit die Einrichtung und das Verfahren kommunaler Behörden regeln«<sup>31</sup> kann, ist so gesehen konsequent. Die fortschreitende Aushöhlung kommunaler Autonomie zugunsten staatlicher Planungserfordernisse vollzieht sich heute auf anderen Schauplätzen.<sup>32</sup>

#### IV.

In den geschilderten Konflikten und Auseinandersetzungen über die Zuständigkeitsverteilung in der Armenpflege war die rechtliche Stellung der privaten Wohltätigkeitsorganisationen noch nicht thematisch. Sie durften zwar unbestritten in der Armenpflege bestimmte Aufgaben übernehmen, besaßen aber weder ein eigenständiges *Recht* auf Betätigung noch etwa die Möglichkeit, staatliche Armenpflege quantitativ oder qualitativ zu blockieren. Ihr Einfluß erstreckte sich mehr auf die Bereiche der Kinder- und Jugendfürsorge, der Betreuung von Lehrlingen und Gesellen.<sup>33</sup>

Die weit verbreitete Annahme, daß die Armenpflege im 19. Jahrhundert überwiegend privat organisiert war und auch insoweit die kirchlichen Verbände »das Geschäft der materiellen Hilfe und ideologischen Beeinflussung der um ihre Existenz kämpfenden Arbeiterklasse im Interesse der Bourgeoisie«<sup>34</sup> besorgten, verstellt den Zugang zur spezifisch *polizeilichen*, d. h. notwendig öffentlichen Aufgabe der Armenfürsorge. Im Folgenden wollen wir daher die Funktion der öffentlichen Armenpflege, die daraus ableitbare Stellung der privaten Verbände und den sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts abzeichnenden Machtzuwachs der freien Träger im Bereich der Fürsorge diskutieren.

In der vorkapitalistischen Gesellschaft hatte die institutionalisierte Armenpflege nur marginale Bedeutung, da die materielle Absicherung derjenigen, die sich nicht mehr selbst reproduzieren konnten, noch naturwüchsig in den bestehenden sozialen Bezugssystemen erfolgte. Das »ganze Haus«, die »Familie« als Produktionsgemeinschaft gewährleistete den Lebensunterhalt auch derjenigen Mitglieder, die noch nicht oder nicht mehr arbeiten konnten.<sup>35</sup> Ähnliche Sicherheit, wenn auch auf höherer Stufe organisiert, gewährten die Zünfte und Gilden, die nicht nur Produktions- und Verkaufsmethoden reglementierten, sondern schon frühzeitig »Sondervermögen« für die nicht mehr arbeitsfähigen Mitglieder bildeten.

Diese Form der sozialen Sicherung wurde durch die Trennung der Produzenten von ihren Produktionsmitteln in der ursprünglichen Akkumulation des Kapitals zerstört. In der Phase merkantiler Produktion wurden die von den Produktionsmitteln getrennten Arbeitskräfte jedoch weitgehend in Zucht-, Arbeitshäusern und Manu-

<sup>31</sup> BVerfGE 18, 181.

<sup>32</sup> Hinzuweisen ist hier vor allem auf die zunehmende Abhängigkeit der Gemeinden von zweckgebundenen Finanzzuweisungen des Bundes und der Länder sowie die fortschreitende Einbindung kommunaler Kompetenzen im Bereich der Stadtplanung und Stadtentwicklung in die Raumordnungsprogramme des Bundes und der Länder.

<sup>33</sup> Siehe zu diesem Problemkreis H. Scherpner, Geschichte der Jugendfürsorge, Göttingen 1966, S. 117 ff. mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

<sup>34</sup> P. Paulsen, Zum Problem der Organisation von Sozialarbeitern, in: Erziehung und Klassenkampf, Nr. 4 1971, S. 10.

<sup>35</sup> Zur Sicherungsfunktion des »ganzen Hauses« vgl. D. Schäfer, a. a. O. (Fn. 14), S. 115 ff., der allerdings einer »romantisierenden Glorifizierung« des vorkapitalistischen Ausgleichssystems entgegentritt, S. 121 ff. Ähnlich Weber-Kellermann, Die deutsche Familie, Frankfurt 1975, S. 87 ff.

faktoren zwangsweise eingebunden. Der Zwangsarbeit im Zuchthaus korrespondierte immerhin ein Minimum an materieller Sicherheit.<sup>36</sup>

Mit der endgültigen Befreiung der Lohnarbeit durch die beginnende Industrialisierung änderten sich die Voraussetzungen der Armenpolitik Ende des 18. Jahrhunderts radikal. Die Industrialisierung setzte durch die Überwindung der in den Manufakturen noch überwiegend handwerksmäßig betriebenen Produktion ein gewaltiges Arbeitskräftepotential frei und zerstörte zugleich die Grundlagen merkantiler Zwangsarbeit in Zucht und Arbeitshäusern. Erst in diesem Prozeß wird die Lohnarbeit endgültig freigesetzt und sich selbst überlassen. Die Risiken der Lohnarbeit sind jetzt – Kehrseite der Freiheit – gänzlich privat zu tragen. »Arbeiter haben selbst durchaus kein Eigentum und leben von dem Arbeitslohn, der fast immer von der Hand in den Mund geht; die in lauter Atome aufgelöste Gesellschaft kümmert sich nicht um sie, überläßt es ihnen, für sich und ihre Familien zu sorgen und gibt ihnen dennoch nicht die Mittel an die Hand, dies auf eine wirksame und dauernde Weise tun zu können; jeder Arbeiter auch der beste, ist daher stets der Brotlosigkeit, das heißt dem Hungertode ausgesetzt, und viele erliegen ihm.«<sup>37</sup>

Die sich aus der Massenarmut, der Verelendung der gesamten Lebensverhältnisse (Wohnung, Kleidung, Nahrung) ergebenden Störungen auch der öffentlichen Ordnung und die Gefahr der politischen Lösung dieser Zustände führte zunehmend dazu, daß Armenfürsorge als staatliche Aufgabe begriffen und organisiert wurde. Wenn im Allgemeinen Preußischen Landrecht bestimmt wurde: »Dem Staat kommt es zu, für die Ernährung und Verpflegung derjenigen Bürger zu sorgen, die sich ihren Unterhalt nicht selbst schaffen und denselben auch von anderen Personen, welche durch besondere Gesetze dazu verpflichtet sind, nicht erhalten können«,<sup>38</sup> entspricht dies exakt der Überlegung, daß die »allgemeine Macht« »die Stelle der Familie bei den Armen«<sup>39</sup> übernimmt.

Staatliche Zwangsarmenpflege – und wir werden dies bis zu Rechtsfiguren im BSHG verfolgen können – hatte einen zwieschlächtigen Charakter: Einerseits werden die Armen notdürftig versorgt, andererseits mit den Mitteln des Polizei- und Strafrechts verfolgt und diskriminiert. Beides: Repression und Versorgung ist in eigentümlicher Form in der Armenpolizei zusammengefaßt.

Daß die Versorgung der Armen durch staatliche Stellen nur der Staatsraison verpflichtet war, »Armenpflege . . . lediglich im Interesse der öffentlichen Ordnung eingerichtet«<sup>40</sup> wurde, zeigen Umfang und rechtliche Voraussetzungen der Unterstützung. Oberster Grundsatz war, »nicht mehr als das äußerste Bedürfnis zu gewähren und nichts weiter als das wirkliche Umkommen im Elend verhindern zu wollen«.<sup>41</sup> Diese »Cardinal-Maxime der Armenverwaltung« führte dazu, daß je nach den ideologischen Standpunkten der Armenpfleger und landesrechtlich variierend folgende Unterstützung als angemessen galt: Unterkunft, der unentbehrliche Lebensunterhalt, Pflege im Krankheitsfall und falls die Armenunterstützung – wie

36 Zu dem widersprüchlichen Prozeß der Freisetzung der Lohnarbeit von der ursprünglichen Akkumulation bis zur beginnenden Industrialisierung vgl. Barabas/Blanke/Sachße/Stascheit, Jahrbuch der Sozialarbeit, Hamburg 1975, S. 427 ff.

37 F. Engels, Die Lage der arbeitenden Klasse in England, MEW Bd. 2, Berlin (DDR) 1974, S. 304.

38 § 1, Teil II, Titel 19 des Allgemeinen Preußischen Landrechts: Von Armenanstalten und anderen milden Stiftungen.

39 Hegel, Rechtsphilosophie § 241, zit. nach R. Kosseleck, Preußen zwischen Reform und Revolution, Berlin 1967, S. 621.

40 Urteil des königlichen Obertribunals, in: Entscheidungen des königlichen Obertribunals, 23. Band (1853), S. 249 ff. (S. 249).

41 Motive zum Gesetz »Über die Verpflichtung zur Armenpflege« von 1842, zit. nach: Urteil des königlichen Obertribunals, ebda., S. 252.

häufig genug – nicht hinreichend gewesen war, ein angemessenes Begräbnis.<sup>42</sup> Auf diese kümmerlichste Versorgung hatten die Armen – ganz folgerichtig und völlig unbestritten – kein Recht. Die Gesetze gewährten »den Armen überhaupt keinen klagbaren Rechtsanspruch gegen die öffentlichen Armen-Anstalten.«<sup>43</sup>

Obwohl die Armenfürsorge also ersichtlich polizeilichen Zwecken diene, sahen konservative Armutstheoretiker bereits darin, daß den Armen überhaupt öffentliche Unterstützung gewährt wurde, die Gefahr des »industrial pensioner« aufziehen, desjenigen also, der sich auf Dauer dem Produktionsprozeß verweigert und stattdessen von öffentlicher Unterstützung lebt. Sie warnten vor dem »abschüssigen Weg von der gesetzlichen Armenpflege zum Communismus«.<sup>44</sup>

Indessen waren die Ängste davor, daß die staatlich verantwortete Armenfürsorge massenhaft die private Reproduktion tangieren könne, unbegründet. Die minimale Versorgung der Armen wurde durch offene Repression derjenigen, die der staatlichen Wohlfahrt anheim fielen, flankiert. Es war selbstverständlich, daß die Bezieher öffentlicher Armenunterstützung nach Anordnung der Behörden sich einer angemessenen Arbeit unterziehen mußten. Wer sich weigerte, derartige Arbeiten auszuführen, konnte »auf Antrag des unterstützenden oder erstattungspflichtigen Armenverbandes für die Dauer der Hilfsbedürftigkeit in einer öffentlichen Arbeitsanstalt oder in einer staatlich als geeignet anerkannten privaten Anstalt (zwangsweise) untergebracht . . . (und) zur Arbeit angehalten werden.«<sup>45</sup> Aber nicht nur an dem armenpolizeilichen Arbeitszwang und der Möglichkeit des Freiheitsentzuges zeigt sich der repressive Charakter der staatlichen Armenfürsorge. Ausnahmslos alle Wahlgesetze der Länder und später des Deutschen Reiches enthielten Bestimmungen, die die Empfänger öffentlicher Unterstützung vom aktiven und passivem Wahlrecht ausschlossen. Nicht nur als Nuance sei erwähnt, daß es in einigen Ländern auch verboten war, an öffentlich versorgte Arme »alkoholische Getränke in Wirtschaften«<sup>46</sup> abzugeben. Darüberhinaus wurde Landstreicherei und Bettlei strafrechtlich verfolgt und sanktioniert (§§ 361, 362 RSTGB). Die gesellschaftliche Diskriminierung und Verachtung der Arbeitsunfähigen und Arbeitslosen verwies nicht nur diese selbst nachdrücklich auf die private Reproduktion. Sie zielte auf alle Lohnabhängigen, die abgeschreckt und damit gezwungen werden sollten, ihre Arbeitskraft zu verwerfen. Unter diesem Blickwinkel kann nunmehr die Tätigkeit der privaten Wohltätigkeitsorganisationen in diesem Bereich der Sozialpolitik näher bestimmt werden. Soweit die Armenfürsorge ausschließlich polizeiliche Aufgaben im Sinne direkter Sanktionierung der Armut wahrnahm, also hoheitlich organisiert war, stellte sich das Problem privater Wohltätigkeit nicht. Polizeiliche oder strafrechtliche Verfolgung der Armen konnte nicht privatisiert werden. Anders die Versorgung: Die Gewährung milder Gaben an die Bedürftigen durch Private griff nicht in hoheitliche Funktionen ein und konnte neben der staatlichen Armenfürsorge existieren.

Daß die auf minimaler Versorgung und Repression aufbauende staatliche Armenfürsorge nicht das geeignete Instrument war, die durch die kapitalistische Form der Produktion bedingte Massenarmut zu steuern, noch die gewissermaßen im Vorfeld

42 Vgl. F. Diefenbach, a. a. O. (Fn. 24) S. 980.

43 Urteil des Königlichen Obertribunals, a. a. O. (Fn. 40), S. 249.

44 Roscher, System der Armenpflege und Armenpolitik, Ein Hand- und Lesebuch für Geschäftsmänner und Studierende, Stuttgart 1894, S. 131; Diese Art der Argumentation folgt unmittelbar den Überlegungen Malthus', wonach jede Unterstützung den Armen ermuntert »sich sorgenlos fortzupflanzen, so daß unter der Wirkung der Armenpflege die Zahl der Armen sich lawinenartig« vermehrt.

45 Art. 76 bayrisches Armengesetz in grundsätzlicher Übereinstimmung mit den Armengesetzen der übrigen deutschen Länder, zit. nach F. Diefenbach, a. a. O. (Fn. 24), S. 983.

46 Art. 7 I bayrisches Armengesetz, zit. nach F. Diefenbach, a. a. O. (Fn. 24), S. 984.

der eigentlichen Armut liegenden Reproduktionsrisiken wie Unfall, Krankheit oder Arbeitslosigkeit auffangen konnte, war gleichsam »negativer Consensus«.<sup>47</sup>

Die Vergesellschaftung dieser Lohnarbeiterrisiken durch staatlich veranstaltete, von den Versicherten mitverwaltete Zwangsversicherungen begann mit der Bismarckschen Sozialversicherung. Die fortschreitende Ausweitung der nun versicherungsförmig organisierten Absicherung, führte dazu, daß die staatliche Fürsorge nach und nach ihre Bedeutung als zentrales Instrument staatlicher Sozialpolitik verlor. Sie wurde zunehmend auf Residualbereiche beschränkt, hatte nur noch diejenigen zu unterstützen, die von der Sozialversicherung nicht erfaßt wurden. Dadurch ist die Armenpflege »zum Unterstock des sozialen Sicherungssystems«<sup>48</sup> herabgesunken. Da die entehrende Behandlung der auf die Fürsorge Verwiesenen beibehalten blieb, mußte gerade jetzt der diskriminierende Aspekt der Armenfürsorge, ihr repressiver Charakter besonders hervortreten und wurde damit zugleich verstärkt. »Wenn die Arbeiterversicherung ausdrücklich zum Ziel hatte, die anständigen und fleißigen Arbeiter aus den Diskriminierungen der Armenpflege zu erlösen, so mußten sich die Zurückgebliebenen erst recht als die outcasts empfinden.«<sup>49</sup> Wenn Sozialpolitik aber durch die Einführung und den Ausbau von Versicherungssystemen ihren Ausnahmeharakter verlor, d. h. tendenziell *alle* Lohnabhängigen erfaßt, wird die Lückenbüßerfunktion der Fürsorge evident. Durch die Restriktion armenpolizeilicher Aufgaben ergab sich aber auch zwangsläufig, daß die privaten Träger, deren Partizipation an den staatlichen Zwangsversicherungssystemen nie ernsthaft in Erwägung gezogen wurde, selbst nur noch in den der Fürsorge zugewiesenen Randbereichen tätig sein konnte.

Hier allerdings ergibt sich eine eigentümliche Entwicklung: In dem Maße, wie die Armenfürsorge nachrangig gegenüber anderen Versorgungsleistungen wurde, konnten die privaten Wohlfahrtsorganisationen ihre Positionen rechtlich absichern und permanent Kompetenzen hinzugewinnen, die sie im 19. Jahrhundert jedenfalls nicht besaßen. Die Auseinandersetzungen über öffentliche oder private Zuständigkeit in der Armenfürsorge fanden ihren vorläufigen Abschluß durch die Regelung des § 5 der Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. 2. 1924.<sup>50</sup> In dieser Verordnung wurden »die Verbände oder Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege« (§ 5 I) erstmals im Bereich der Armenfürsorge erwähnt, ihre Tätigkeit unter staatlicher Verantwortung abgesichert. Gleichzeitig aber bestimmte § 5 III Fürsorgepflichtverordnung die grundsätzliche Nachrangigkeit öffentlicher Armenfürsorge. Damit hatte sich der Gesetzgeber nicht etwa »für die Wahrung der Selbständigkeit der freien Wohlfahrtspflege entschieden«,<sup>51</sup> sondern erstmals den Einbruch Privater in staatliche Funktionen zugelassen.

Durch die Regelung des § 93 I BSHG konnten die privaten Träger – wie bereits

47 Das wurde auch gerade von denjenigen gesehen, die grundsätzlich Bedenken gegen die Unterstützung der Armen hatten, vgl. Roscher, a. a. O. (Fn. 44), S. 306.

48 D. Schäfer, a. a. O. (Fn. 14), S. 89. Die Bismarcksche Sozialgesetzgebung bildet den Anfang einer Entwicklung, durch die zunehmend Lohnarbeiterrisiken wie Krankheit, Alter und Invalidität versicherungsförmig abgesichert wurden. Keineswegs ist durch die Bismarcksche Sozialgesetzgebung selbst die Armenfürsorge bereits von der Absicherung der genannten Risiken völlig entlastet worden. Die Leistungen der Versicherungsträger waren so erschreckend niedrig (so betrug die durchschnittliche jährliche Höhe der Invalidenrente im Deutschen Reich 1891: 113,49 RM, 1901: 146,32 RM, 1911: 180,09 RM und 1917: 202,13 RM), daß zunächst auch Rentenbezieher weiter auf die Unterstützung der Armenfürsorge angewiesen waren. Vgl. F. Tennstedt, Berufsunfähigkeit im Sozialrecht, Frankfurt 1972, S. 14 ff.

49 D. Schäfer, a. a. O. (Fn. 14), S. 89.

50 RGBl. 1924 I, S. 101.

51 Krug v. Nidda, Entwicklungstendenzen und gegenseitige Beziehungen der öffentlichen und privaten Wohlfahrtspflege in Deutschland in der Epoche des Übergangs von der Armenpflege zur Fürsorge in: Beiträge zur Entwicklung der Deutschen Fürsorge, Köln Berlin 1955, S. 315.

erwähnt – ihre Machtpositionen nochmals erheblich ausbauen. Nicht zu Unrecht wurde in der parlamentarischen Beratung des BSHG darauf hingewiesen, daß »der Bund, die Länder und die Kommunen praktisch nur noch Zahlmeister sind, die bei der Erfüllung der Aufgaben der sozialen Fürsorge wenig, am besten gar nichts mehr zu bestimmen haben.«<sup>52</sup>

Die Entwicklung der freien Träger von Agenten privater Wohlfahrt zu Vollzugsorganen öffentlicher Aufgaben bedarf der Erklärung. Unsere Annahme geht dahin, daß die Rücknahme von staatlichen Kompetenzen in diesem Bereich, die ja im Gegensatz zur allgemeinen Tendenz der Verstaatlichung immer weiterer Reproduktionsaufgaben steht, der spezifisch polizeilichen Funktion der Fürsorge geschuldet ist. Der polizeiliche Charakter der Armenfürsorge diente – so hatten wir gesehen – dem Zwang zur privaten Verwertung der Arbeitskraft, also der Verhinderung von öffentlicher Reproduktion auf Dauer. Eine weitergehende Vergesellschaftung der Reproduktion ist gerade im Rahmen der Fürsorge aus gesellschaftsstrukturellen Gründen nicht möglich. Die Tätigkeit der freien Wohlfahrt tritt also nicht in Widerspruch zur Notwendigkeit weitergehender Vergesellschaftung. Sie ist vielmehr angemessener Ausdruck des grundsätzlich privaten Charakters von Reproduktion in der bürgerlichen Gesellschaft: Auch wo die individuelle Verwertung der Arbeitskraft gescheitert ist, erfolgt die notdürftige Absicherung des Individuums primär in privater Form. In dem Maße, in dem die Armenfürsorge durch die Einführung von Versicherungssystemen sozial weiter abgewertet wurde, und sich mit ihrer Beschränkung auf Lückenbüßerfunktionen<sup>53</sup> in den verbleibenden Bereichen der diskriminierende Charakter verstärkte, trägt zudem das Engagement der freien Verbände dazu bei, den polizeilichen Charakter der Fürsorge zu verhüllen. Daneben sind sicherlich die konkreten politischen Verhältnisse bei Erlaß des BSHG in Rechnung zu stellen: das in der westdeutschen Rekonstruktionsperiode vorherrschende neoliberale Gedankengut, die Dauerherrschaft einer politischen Partei, die vor allem der katholischen Soziallehre verpflichtet war und naturgemäß die Interessen der kirchlichen Träger besonders berücksichtigte. Denn die oben angestellten Überlegungen gelten ja nur für den Bereich der Fürsorge, und die freien Träger konnten durch die Regelungen des etwa gleichzeitig mit dem BSHG erlassenen JWG ihre Position auch in der Jugendhilfe verstärken;<sup>54</sup> einem Bereich, wo die eigenständige Tätigkeit der freien Träger gegenwärtig zunehmend in Widerspruch zu der Notwendigkeit weitergehender Vergesellschaftung von Erziehung tritt.<sup>55</sup> Wenn wir die Position der freien Träger in der Fürsorge versucht haben, aus dem widersprüchlichen Charakter der Armenpolizei zu erklären, so wird doch in der einschlägigen Literatur gerade das BSHG als Ausdruck eines grundsätzlich veränderten Verständnisses von Fürsorge gewertet: »Schon rein äußerlich demonstriert das BSHG mit der Änderung der Bezeichnung »öffentliche Fürsorge« in »Sozialhilfe«, daß hier gegenüber dem bisherigen Recht wesentlich Neues geschaffen worden ist.«<sup>56</sup> Es ist daher fraglich, ob die eben angestellten Überlegungen auch für das BSHG Gültigkeit haben können. Wandlungen in der Sozialhilfe und fortbestehende Parallelen zum früheren Recht wollen wir jetzt am Individualisierungsgrundsatz näher bestimmen.

52 Abg. Freiherr v. Mühlen (FDP), Deutscher Bundestag, a. a. O. (Fn. 19) S. 9032.

53 So ist der Anteil der öffentlichen Fürsorge am Gesamtaufwand staatlicher Sozialleistungen in den letzten 40 Jahren von 36% (1933) auf 4,6% (1973) zugunsten der der Renten- und Krankenversicherung zurückgegangen. Vgl. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialbericht, Bonn 1973, S. 58 f.

54 So steht auch § 5 III JWG eine Funktionssperre für die öffentlichen Träger vor, die das RJWG von 1922 in dieser Form noch nicht kannte.

55 Vgl. dazu ausführlich Barabas/Blanke/Sachße/Stascheit, a. a. O. (Fn 36), insbes. S. 41 ff., 231 ff., 392 ff.

56 Schellhorn/Jirasek/Seipp, Das Bundessozialhilfegesetz. Kommentar, 7. Aufl., Neuwied Berlin 1971, Einführung S. 5.

Grundsatz jeder Sozialhilfe ist ihre Anpassung an die spezifischen Erfordernisse des Einzelfalls. »Art, Form und Maß der Sozialhilfe richten sich nach der Besonderheit des Einzelfalls, vor allem nach der Person des Hilfeempfängers, der Art seines Bedarfs und den örtlichen Verhältnissen«, § 3 I. Die Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe unterscheiden sich also von den Versicherungs- und Versorgungsleistungen grundlegend. So sehen zwar auch Sozialversicherung und Versorgung ein differenziertes System von Leistungsvoraussetzungen vor. Diese Voraussetzungen sind jedoch tatbestandsmäßig generalisiert und im vorhinein festgelegt. Bei Eintritt des Versicherungs- oder Versorgungsfalles wird lediglich geprüft, ob die gesetzlich geregelten Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen. Liegen sie vor, so wird die Leistung gewährt, ohne daß im Einzelfall geprüft würde, ob der Empfänger auch bedürftig ist oder ob Art und Ausmaß der Leistung seiner konkreten Lebenssituation gerecht werden. Konsequentermaßen erfolgen Versicherungs- und Versorgungsleistungen auch grundsätzlich geldförmig und unterliegen der freien Verwendbarkeit durch den Empfänger. Anders bei der Sozialhilfe. Auch wo die Voraussetzungen ihrer grundsätzlichen Gewährung – der »Bedarf« – vorliegen, werden Art und Ausmaß der Leistung den spezifischen Besonderheiten des konkreten Falles entsprechend jeweils aufs neue überprüft und festgesetzt. So kennt die Sozialhilfe neben Geldleistungen auch Sachleistungen und die persönliche Hilfe, § 8 I. Und auch wenn die Sozialhilfe geldförmig erfolgt, unterliegt der Betrag nicht umstandslos der freien Verfügung des Empfängers, sondern muß möglichst »wirtschaftlich« eingesetzt werden.<sup>57</sup> Zudem wird auch die geldförmige Sozialhilfe, die sogenannte laufende Hilfe, keineswegs als rentengleiche Dauerleistung gewährt. Sie bleibt »Hilfe für eine bestimmte Person in einer bestimmten Notlage«.<sup>58</sup> Der »Bedarfszeitraum« ist von vornherein auf in der Regel einen Monat beschränkt und verlängert sich nur, wenn keine Änderung der Verhältnisse eintritt. Jede Veränderung z. B. der Einkommensverhältnisse verändert die laufende Hilfe. Der Sozialhilfefall wird gleichsam täglich neu regelungsbedürftig.<sup>59</sup>

Diese Besonderheiten der Leistungen in der Sozialhilfe haben notwendig verwaltungsorganisatorische und verwaltungsrechtliche Konsequenzen. *Verwaltungsorganisatorisch* bedingen sie eine spezifische Behördenstruktur, die die Überprüfung der individuell wechselnden Voraussetzungen der Hilfeleistung und die Entscheidung über die je adäquate behördliche Reaktion ermöglicht. Damit ist der fürsorgerische Außendienst angesprochen, der sonstigen Sozialverwaltungen in dieser Form unbekannt ist und der bürokratischen Rationalisierung der Fürsorgebehörden enge Grenzen setzt. *Verwaltungsrechtlich* setzt die Notwendigkeit flexibler Reaktionen der Behörde zunächst voraus, daß diese nicht nur auf Antrag der Betroffenen, sondern auch von sich aus tätig werden kann (Amtsprinzip, § 5 I). Zum anderen impliziert sie, daß die gesetzlichen Vorgaben für das Handeln der Behörde nur relativ gering sein können, dieser also ein weitgehendes Ermessen eingeräumt werden muß, § 4 II.

Der Individualisierungsgrundsatz in der Sozialhilfe wird gemeinhin damit begründet, daß eine schematische Gleichbehandlung den individuellen Besonderheiten des Menschen nicht gerecht werde. Nur die besondere Berücksichtigung der je konkreten Bedürfnisse und Probleme gewährleiste die Anerkennung des Menschen in

<sup>57</sup> Vgl. § 25 II Ziff. 2.

<sup>58</sup> Vgl. Knopp/Fichtner a. a. O. (Fn 10), Rdn. 3 zu § 21.

<sup>59</sup> BVerwG FEVS 14, 243.

seiner spezifischen Subjektivität und damit die Verwirklichung der Menschenwürde, der das BSHG ja in seiner Gesamtheit verpflichtet ist. So überzeugend dies Argument in seiner Abstraktheit auch sein mag, so wenig trifft es die Problematik der Individualisierung der Sozialhilfe. Bedeutet doch Individualisierung der Sozialhilfe, ihre Orientierung am Einzelfall, für den Hilfesuchenden ihre Unbestimmtheit und Unverlässlichkeit. Er weiß im vorhinein nicht, ob seine Situation als »Bedarfsfall« angesehen und mit welchen Mitteln reagiert wird. Das Ermessen der Behörde konstituiert zugleich die Ungewißheit des Klienten. Anders als die am Äquivalenzprinzip orientierten Versicherungs- und Versorgungsleistungen, die zwar schematisch-geldförmig erfolgen, in ihren tatbestandsmäßigen Voraussetzungen aber vorab festliegen und damit kalkulierbar sind, bietet die Sozialhilfe gerade *nicht* »in nie zuvor erreichter Weise eine zuverlässig erwartbare Leistung, gleichsam Sicherheitshorizont des täglichen Lebens auf unbestimmte Zeit in den sachlichen Grenzen der Organisationsprogramme, deren jeweiligen Inhalt man feststellen kann.«<sup>60</sup>

Individualisierung der Leistung bedingt Individualisierung der Prüfung des Vorliegens ihrer Voraussetzungen. Anders wiederum als bei Versicherung und Versorgung, deren schematischer Leistungsmechanismus eine Beschränkung der behördlichen Prüfung der Leistungsvoraussetzungen auf objektivierte, entindividualisierte Merkmale ermöglicht, werden bei der Sozialhilfe die persönlichen Lebensverhältnisse, die gesamte Privatsphäre zum Gegenstand der Bedarfsprüfung. Der Hilfesuchende wird jeder schützenden Anonymität entkleidet und gezwungen, seinen Intimbereich der Behörde offenzulegen. Dies ist – wie gezeigt – nicht nur Voraussetzung der erstmaligen, sondern auch jeder weiteren Leistung, gilt also für die gesamte Dauer der Abhängigkeit von der Sozialhilfe. Die Eigentümlichkeit dieses »test of means or need«<sup>61</sup> erweist sich damit als die materielle Grundlage des diskriminierenden und stigmatisierenden Charakters der Fürsorge, der ihr auch in der Form der Sozialhilfe bis heute anhaftet. Die Diskriminierung setzt sich fort in der Form der Leistungsgewährung. Auf die behördlich festgestellte konkrete Mangellage wird mit ebenfalls konkreten persönlichen oder sachlichen Abhilfemaßnahmen reagiert. Und auch wo die Unterstützung geldförmig erfolgt, bleibt sie – wie erwähntes es bereits – zweckgebunden. Es bleibt also nicht der Entscheidungsfreiheit des Hilfeempfängers überlassen, wie er sich mit Hilfe der öffentlichen Unterstützung aus seiner Notsituation befreit, er bleibt vielmehr auch insoweit der unmittelbaren behördlichen Aufsicht unterworfen und wird dadurch in spezifischer Weise entmündigt und diskriminiert. Die Individualisierung der Sozialhilfe – eingangs gepriesen als Modus zur Wahrung und Förderung von Subjektivität und Menschenwürde – entschleierte sich bei näherer Betrachtung als subtiler Kontrollmechanismus, der den Hilfeempfänger fortlaufend daran erinnert, daß er Empfänger unverdienter Almosen, daß öffentliche Reproduktion nur ein mühsam geduldeter Ausnahmezustand ist, und ihm die Beendigung dieses Ausnahmezustand deutlich genug nahelegt. Zugleich gemahnt die soziale Diskriminierung, die dem Individualisierungsgrundsatz innewohnt, all diejenigen, die nicht oder noch nicht hilfsbedürftig sind, unübersehbar an ihre Verpflichtung zur privaten Reproduktion. Gerade am Individualisierungsgrundsatz erweist sich somit der bis heute fortbestehende repressive, polizeiliche Charakter der Sozialhilfe: Sozialhilfe als »Gefahrenabwehr«, als Armenpolizei.

Dies läßt sich an einigen weiteren Vorschriften des BSHG verdeutlichen: So wird

60 Niklas Luhmann, Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen in: H. U. Otto/S. Schneider (Hrsg.), Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit, Band 1, 3. Aufl., Neuwied Darmstadt 1975, S. 32.

61 Eveline M. Burns, The American Social Security System, Boston 1949, S. 31, zit. nach D. Schäfer, a. a. O. (Fn. 14), S. 168.

dem Hilfeempfänger in § 18 eine Arbeitspflicht auferlegt und gem. § 20 I können die Behörden Tests zur Prüfung seiner Arbeitsbereitschaft veranstalten. Wer es ablehnt, »zumutbare« Arbeit zu leisten, verliert seinen Anspruch auf Sozialhilfe, § 25 I. Daneben besteht die Möglichkeit, die Sozialhilfe »auf das zum Lebensunterhalt Unerläßliche« zu beschränken; so bei Hilfeempfängern, die trotz Belehrung »unwirtschaftliches Verhalten« fortsetzen; ebenso bei solchen, die ihr Arbeitsverhältnis kündigen oder durch vertragswidriges Verhalten Anlaß zur Kündigung des Arbeitgebers geben oder sich weigern, an Maßnahmen zur beruflichen Ausbildung, Fortbildung oder Umschulung teilzunehmen, § 25 II. Das gewichtigste Repressionsinstrument in diesem Zusammenhang schließlich, die zwangsweise Unterbringung in einer geschlossenen Arbeitsanstalt bei *wiederholter* Weigerung, zumutbarer Arbeit zu leisten, § 26, wurde erst 1974 ersatzlos gestrichen.<sup>62</sup>

Ergibt sich aus dem Grundsatz der Individualisierung und den zuletzt angeführten Vorschriften die bis heute existente Verwandtschaft der Sozialhilfe zum Polizeirecht, so steht doch eine Regelung des BSHG im scheinbar krassen Widerspruch zu diesem Ergebnis: § 4 bestimmt, daß der Hilfesuchende einen Rechtsanspruch auf Sozialhilfe hat. Die Gewährung eines – gerichtlich einklagbaren – Anspruchs widerspricht aber der Einräumung eines weitgehenden Ermessens der Sozialbürokratie, die wir oben als notwendige Konsequenz der Individualisierung bezeichnet hatten: Individualisierung, flexibles Eingehen auf den Einzelfall und behördliches Ermessen auf der einen Seite, gesetzlich fixierte und damit generalisierte Rechtsansprüche auf der anderen Seite schließen sich wechselseitig aus. »Wo das Ermessen aufhört, hört auch die Fürsorge auf und beginnt die Versorgung.«<sup>63</sup>

So wird die Einführung des Rechtsanspruchs in § 4 in der einschlägigen Literatur auch als grundlegende Änderung des Verständnisses von Sozialhilfe, als Ausdruck der Tatsache, daß auch hier das Individuum fortan nicht mehr als Objekt behördlichen Handelns, sondern als vollwertiges Subjekt behandelt werde, angesehen.<sup>64</sup> Sie ist in der Tat einmalig in der Geschichte der Fürsorge: »Sozialhilfe. Ihr gutes Recht«?

Bei näherem Zusehen indes verliert der Widerspruch zwischen Anspruch und Ermessen, Fürsorge und Versorgung an Schärfe. Denn »das BSHG unterscheidet wohl abgewogen zwischen Muß-, Soll- und Kann-Leistungen. Einen Rechtsanspruch hat der Hilfesuchende nur auf die Muß-Leistung und auch hier regelmäßig nur dem Grunde nach, nicht auch hinsichtlich der Art und des Umfangs der Leistungen.«<sup>65</sup> Darüber hinaus wird der Anspruch des Hilfesuchenden von vornherein durch die spezifische Form der Sozialhilfe, die wir oben bereits dargestellt haben, beschränkt: Aus der jederzeitigen Abänderbarkeit bzw. Einstellbarkeit der Sozialhilfe folgt, daß die Änderung bzw. Einstellung nicht den Widerruf eines

62 3. Gesetz zur Änderung des BSHG, a. a. O. (Fn. 2). Die Streichung des § 26 wurde im wesentlichen damit begründet, daß geeignete Anstalten nicht zur Verfügung stünden und deren Schaffung im Hinblick auf die geringe Zahl der in Betracht kommenden Fälle unverhältnismäßig sei. Vgl. Oestreicher, a. a. O. (Fn. 2), Rdn. 3 zu § 26. Das BVerfG DöV 1971, 129 hatte die Vorschrift jedenfalls insoweit für mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt, als sie die Möglichkeit eröffnete, jemanden in eine Anstalt unterzubringen, sofern aufgrund seiner Weigerung, zumutbare Arbeit zu leisten, laufende Hilfe an Unterhaltsberechtigten geleistet werden mußte.

63 D. Schäfer, a. a. O. (Fn. 14), S. 172.

64 Vgl. Schellhorn/Jirasek/Seipp, a. a. O. (Fn. 56), Einführung S. 7; Knopp/Fichtner, a. a. O. (Fn. 10), Einleitung S. 5. Der Einführung eines Rechtsanspruchs in § 4 waren bereits mehrere Urteile von Obergerichten vorangegangen, die die Existenz von Ansprüchen der Betroffenen auch im Bereich der Fürsorge bejahten, erstmals BayVerwGH DöV 1949, 375. Das BVerwGE 1, 159 ff. begründete diesen Wandel in der Rechtsprechung im wesentlichen mit der im Grundgesetz normierten Freiheit der Person (Art. 2, I GG), der Würde des Menschen (Art. 1 GG) und dem Grundsatz des sozialen Rechtsstaats (Art. 20, 28 GG).

65 Vgl. Schellhorn/Jirasek/Seipp, a. a. O. (Fn. 56), S. 8.

begünstigenden Verwaltungsakts beinhaltet, gegen den der Widerspruch mit aufschiebender Wirkung und die anschließende Anfechtungsklage gegeben wäre. Vielmehr kann lediglich ein neuer Antrag gestellt werden und erst gegen dessen Ablehnung sind Widerspruch und Klage möglich.<sup>66</sup>

Der Rechtsanspruch in der Form, wie er in § 4 gesetzlich geregelt ist, hebt also die Bedeutung des behördlichen Ermessens in der Sozialhilfe keineswegs auf, beschränkt jedoch seine Ausübung, ganz wie auch die eingangs erwähnten Regelsätze, nach denen die Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt wird, das individuelle Ermessen der einzelnen Behörde einschränken. Hier zeigt sich der eigentümliche Doppelcharakter der Fürsorge: Neben ihrer polizeilichen Funktion übernimmt sie auch Aufgaben der Versorgung. Insoweit unterliegt das Verwaltungshandeln gewissen Minimalstandards von Regelmäßigkeit und Rechtsgleichheit, die aber den polizeilichen Charakter der Sozialhilfe, wie er insbesondere am Individualisierungsgrundsatz nachgewiesen werden konnte, nicht vollends aufheben.

Der Individualisierungsgrundsatz erweist sich damit als Konsequenz und Voraussetzung der Subsidiarität zugleich. Er ist notwendige Konsequenz des Charakters der Sozialhilfe als Hilfe zur Selbsthilfe. Denn nur wenn die Art der Leistung: Geldleistung, Sachleistung oder persönliche Hilfe und der Umfang, in dem sie gewährt wird, den Besonderheiten des konkreten Falles angepaßt werden, kann auf den Hilfeempfängern dahingehend eingewirkt werden, seine Reproduktion schnellstmöglich wieder privat zu betreiben; nur dann kann Wohlverhalten im Sinne des Gesetzes honoriert, Fehlverhalten dagegen sanktioniert werden. Er ist *Voraussetzung* der Subsidiarität, indem gerade er den Mechanismus beinhaltet, der gewährleistet, daß öffentliche Reproduktion eben nur in Ausnahmefällen als Alternative zur privaten Reproduktion gesellschaftlich geduldet wird.

## VI.

Einstweilen können wir festhalten, daß Fürsorge in der bürgerlichen Gesellschaft historisch als Armenpolizei entstanden ist und auch in ihrer heutigen Form als Sozialhilfe allen gegenteiligen Beteuerungen zum Trotz noch deutlich polizeirechtliche Züge trägt. Die repressiven Merkmale der Sozialhilfe erwiesen sich als Konsequenz der Notwendigkeit, öffentliche Reproduktion nur in Ausnahmefällen als Alternative (und nicht bloße Absicherung) der privaten Reproduktion gesellschaftlich zu dulden.

Dieses Ergebnis bedarf für das BSHG jedoch einer gewichtigen Einschränkung. Wir haben bereits eingangs darauf hingewiesen, daß das BSHG neben der »Hilfe zum Lebensunterhalt« auch die »Hilfe in besonderen Lebenslagen« vorsieht und die Sozialhilfe-Statistik ergab, daß auf diese Form der Hilfe der größte Teil der Ausgaben verwendet wird. Die Hilfe in besonderen Lebenslagen dient nun ersichtlich der Absicherung besonderer Lebensrisiken, nicht aber als Alternative zur privaten Reproduktion überhaupt. Bereits die beschränkte Anrechnung des privaten Einkommens und Vermögens bei der Feststellung der Leistungsvoraussetzungen zeigt, daß die generelle Fähigkeit zur privaten Reproduktion hier nicht in Zweifel steht. Das Gesetz geht vielmehr gerade davon aus, daß der Hilfesuchende sich grundsätzlich selbst unterhalten kann und nur in spezifischen Problemsituationen überfordert ist. Die Bezugssituationen der Hilfe in besonderen Lebenslagen entsprechen also denen, die auch der Sozialversicherung zugrunde liegen. Auch hier

<sup>66</sup> Knopp/Fichtner, a. a. O. (Fn. 10), Rdn. 3 zu § 21.

geht es – analog der Kranken-, Invaliden- oder Altersversicherung – um Reintegration der Arbeitskraft in den Produktionsprozeß, also Flankierung privater Reproduktion, oder um Versorgung nach dem endgültigen Ausscheiden aus der gesellschaftlichen Produktion. Einer versicherungsförmigen Absicherung der von der Hilfe in besonderen Lebenslagen in Bezug genommenen Lebensrisiken steht grundsätzlich nichts entgegen. Und in der Tat werden Aufgaben in diesem Bereich, die zunächst im Rahmen der Sozialhilfe bearbeitet wurden, zunehmend in den Bereich der Sozialversicherung überführt. So wurden beispielsweise die Kosten für Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation noch 1967 zu 11% von den Sozialämtern getragen, 1974 aber nur noch zu 0,8%. Dagegen hat sich der Anteil der Kostentragung durch die Bundesanstalt für Arbeit im gleichen Zeitraum von 16,5% auf 43,8% erhöht.<sup>67</sup>

Den unterschiedlichen Formen der Hilfe nach dem BSHG liegen demnach verschiedene Strukturen zugrunde. Die Hilfe in besonderen Lebenslagen stellt Auffangtatbestände für anderweitig (noch) nicht erfaßte Risiken bereit und ähnelt durchaus der Sozialversicherung. Der zwieschlächtige Charakter der Armenpolizei haftete dagegen nur der Hilfe zum Lebensunterhalt an. Nur hier tritt öffentliche Reproduktion an die Stelle der privaten und macht repressive Steuerungsmittel notwendig, um den Ausnahmecharakter dieser Reproduktionsform zu wahren.<sup>68</sup>

Die Hilfe zum Lebensunterhalt – und der Funktionsmechanismus von Fürsorge überhaupt – ist damit durch ein eigentümliches Paradoxon gekennzeichnet: Sie beinhaltet den Zwang zur privaten Reproduktion und zugleich das Eingeständnis, daß die private Reproduktion der Individuen in der bürgerlichen Gesellschaft permanent bedroht ist. Die Kernstruktur bürgerlicher Gesellschaft, der Austausch von Lohnarbeit und Kapital, tritt weitergehender Vergesellschaftung der Reproduktion der Individuen als Schranke entgegen, ohne doch die erforderlichen Vergesellschaftungsleistungen selbst zu erbringen. Dieser Widerspruch wird in dem Maße deutlicher, wie die Sozialhilfesätze sich dem Durchschnittseinkommen annähern oder es gar überschreiten,<sup>69</sup> Sozialhilfe damit den Charakter staatlicher Versorgung der Durchschnittsbevölkerung unter Aufrechterhaltung des Zwangs zur privaten Verwertung der Arbeitskraft erhalte.

67 S. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit 12/1975, S. 1165. Was die Rehabilitationsleistungen insgesamt angeht, so haben zwar die Aufwendungen für Eingliederungshilfe gem. §§ 39 ff. in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen (1971: 509,1 Mio; 1972: 663,5 Mio; 1973: 819 Mio; 1974: 1068 Mio, vgl. Sozialbericht 1976, a. a. O. (Fn. 8), S. 159), andererseits wendeten allein die Träger der Rentenversicherung 1974 4% ihres gesamten Ausgabevolumens von 79 443 Mio DM, also ca. 3200 Mio DM für Rehabilitationsmaßnahmen auf. Vgl. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, »Soziale Sicherheit«, 9. Auflage, Bonn Bad Godesberg 1974, S. 57.

68 Auch versicherungsförmige Sozialleistungen sind allerdings nicht immer frei von repressiven Steuerungsmitteln, jedenfalls da, wo sie an einen sachlich/zeitlich begrenzten Zweck gebunden sind. So erfolgt die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall nur für einen bestimmten Zeitraum, auch dann, wenn die Krankheit länger dauert. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung erfolgt die Steuerung über den Begriff der »Zumutbarkeit« von Arbeitsangeboten. Durch krisenhaft bedingte restriktive Interpretation des Begriffs wird der Versicherte gezwungen, auch Arbeiten anzunehmen, die erheblich unter dem Niveau seiner bisherigen Tätigkeit liegen: Die Arbeitslosenversicherung soll die Reproduktion nicht auf Dauer sichern, der Versicherte ist daher zur privaten Reproduktion auch um den Preis von Status- und Einkommenseinbußen gezwungen. Vgl. dazu A. Wacker/G. Paul, Der Zumutbarkeitsbegriff des Arbeitsförderungsgesetzes, KJ 4/1975, S. 339 ff.

69 Vgl. dazu F. Werkenun, Die Quantifizierung der Würde des Menschen im Rahmen des BSHG, KJ 3/1974, S. 296 ff. Erst kürzlich hat der parlamentarische Staatssekretär im Bundesfamilienministerium, F. Zander, die Behauptung der Bayerischen Staatszeitung »Wirtschaft und Soziales« zurückgewiesen, wonach trotz der Kindergeldreform das verfügbare Einkommen eines Facharbeiters vom 3. Kind an unter die Sozialhilfegrenze absinke. Das durchschnittliche Einkommen eines männlichen Facharbeiters habe im Oktober 1975 2033,- DM brutto betragen. Zusammen mit dem Kindergeld für 3 Kinder, 240,- DM, ergebe das ein verfügbares monatliches Nettoeinkommen von 1725,- DM. Im gleichen Zeitraum habe der Sozialhilfesatz für eine 5-köpfige Familie dagegen rund 1425,- DM betragen. Vgl. Informationen des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Nr. 11 vom 18. 3. 1976, S. 5.

Das dargestellte Paradoxon kennzeichnet die Fürsorge auf allen Entwicklungsstufen der bürgerlichen Gesellschaft. Die Armenpolizei frühbürgerlicher Gesellschaft beinhaltete ja immer schon neben der Repression *auch* die Versorgung. Unter dem Deckmantel der Gefahrenabwehr sorgte sich der Staat unangefochten um das positive Wohl seiner Bürger. Auch hieran wird deutlich, daß die Realität bürgerlicher Gesellschaft in keiner Phase der Entwicklung ihrem klassischen theoretischen Selbstverständnis entsprochen hat.