

## »Neue« Armut und sozialpolitische Perspektiven\*

15 Aufsätze einschlägig ausgewiesener Autoren verschiedenster fachwissenschaftlicher Provenienz untersuchen das westdeutsche System sozialer Sicherheit, staatliche und private Beschäftigungsformen neben dem ersten Arbeitsmarkt und Selbsthilfeorganisationen Arbeitsloser und Sozialhilfeempfänger unter der übergreifenden Fragestellung, ob und inwieweit sie geeignet sind, die seit Jahren wachsende, scheinbar nicht zu verringernde Zahl von Arbeitslosen und Armen aufzufangen und welches Lebenshaltungsniveau sie ihnen bieten. Grund genug, sie in der Hoffnung auf Auswege aus der allgemeinen Ratlosigkeit zur Kenntnis zu nehmen (I) und näherer Betrachtung (II, III) zu unterziehen.

*I. Sozialrecht: Nicht Netz, sondern Faß ohne Boden*

An Beispielen wie Arbeitslosigkeit (Hauser/Fischer/Klein, S. 213), Pflegebedürftigkeit (Regus/Trenk-Hinterberger, S. 336), den Bemessungskriterien der Sozialhilferegelsätze (Leibfried/Hansen/Heisig, S. 125; Galperin, S. 153), dem kommunalen Finanzierungsrahmen für Sozialhilfeleistungen (Huster, S. 190), der Behandlung von Ausländern (Zuleeg, S. 295), der Familien(Frauen)arbeit (Riedmüller, S. 311) und im internationalen Vergleich (Schulte, S. 383) zeigt sich das System sozialer Sicherheit der BRD als lückenhaft und als durch die Einsparungsgesetzgebung<sup>1</sup> glatter gewordene Rutschbahn ins gesellschaftliche Abseits, der ein stufenweiser Abbau des Berufsschutzes in AFG und BSHG bis hin zur Zumutung minderwertigster und rechtlosester Arbeit (Hoppensack/Wenzel, S. 249) und als Sanktion bei Weigerung die Entziehung des Existenzminimums oder seine Einschränkung auf ein Elendsniveau entspricht.

Noch immer konstituiert sich das System sozialer Sicherung auf der als Normalität vorausgesetzten Annahme, Erwerbsarbeit (und davon abgezweigte und umverteilte Beiträge und Steuern im Falle der Verhinderung) genügen für die Dauer eines Lebens zur Erhaltung individueller und kollektiver Reproduktion ohne Sozialhilfe (Vobruba, S. 41).<sup>2</sup> Niedriglöhne, Familienarbeit, Jugendarbeitslosigkeit, frühe und u. U. vorberufliche Behinderung, Armut im Alter und viele andere Normalitätsabweichungen nimmt es noch immer nicht systematisch, vielmehr nur partiell zur

\* Zugleich Besprechung von St. Leibfried/Fl. Tennstedt (Hg.), Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats, Suhrkamp-Verlag, Frankfurt 1985, 475 S., 24,- DM.

<sup>1</sup> Vgl. Bieback, Leistungsabbau und Strukturwandel im Sozialrecht, KJ 1984, S. 257 ff.; für weiteren Abbau von Sozialleistungen: DJT (Abt. Sozialrecht) 1984, NJW 1984, S. 2683 ff.

<sup>2</sup> S. auch Mückenberger, Ein Bruch mit dem Konzept des Normalarbeitsverhältnisses, FR v. 16. 1. 1985, S. 10 f.

Kenntnis, systematisch nur durch Verweisung an die Armenhilfe/Fürsorge/Sozialhilfe als subsidiäre, mithin anormale Hilfe für anormale Fälle. Ein bedauerlicher Mangel des Buchs besteht in der Wiederholung dieses Fehlers durch Nichtbeachtung der Ausgrenzungspolitik gegenüber Behinderten<sup>3</sup> und alten Menschen.<sup>4</sup> Der Fall der Pflegebedürftigkeit (Regus/Trenk-Hinterberger, S. 336) ist berücksichtigt, deckt aber das weite Spektrum der Ausgrenzungssystematik bei Behinderung und Alter nicht ab.

Die erwähnte Normalitätsannahme verweist auf historische und politische Zusammenhänge, die in Deutschland zur Aufspaltung in Arbeiter- und Armenpolitik führte (Leibfried/Tennstedt, S. 64). Sie siedelte – gegen die Bemühungen von Fürsorgetheoretikern<sup>5</sup> – Armut, Fürsorge und Sozialhilfe bis heute wirksam als Ausnahmezustand, als Randgruppenbereich, als gegen Versicherung, Versorgung und Entschädigung isoliertes Reservat unter staatlicher Sonderverwaltung und bei privaten Hilfsorganisationen mit ordnungspolitischen (Ruhe, Hygiene, Arbeitsdisziplin) Zielen und caritativen Maßnahmen (Existenzerhaltung, Trost, Erziehung) an und grenzte sie so aus den die Sozialpolitik i. S. einer Arbeiterpolitik gestaltenden Auseinandersetzungen aus.

Die heutige Sozialpolitik der Rückkehr zur freien Marktwirtschaft für soziale Probleme exekutiert mit Hilfe von Stichworten wie Überversorgung, Überbürokratisierung, Selbsthilfe, Sozialleistungsmißbrauch und Finanzknappheit Sozialleistungskürzungen bzw. verhindert die notwendige Fortschreibung in der zur schieren Fiktion geronnenen Überzeugung, das Normalitätsmodell Erwerbsarbeit sei weiterhin ausreichend tragende, gar erweiterbare Grundlage des Systems sozialer Sicherheit.

Die quantitativen und qualitativen Dimensionen heutiger Armut, die sich in der Sozialhilfe sammelt (Adamy/Naegele, S. 94) oder nicht einmal dort, sondern nur von der »Dunkelziffer«-Forschung (Hartmann, S. 169) mühsam erfaßt wird, beruhen indes auf Strukturveränderungen des Arbeitsmarktes, Konjunkturkrisen, demographischen und familiären Verschiebungen. Dieser Armut mit Sozialleistungskürzungen zu begegnen, forciert sie nicht nur. Sozialleistungskürzungen negieren auch, daß der fragwürdigen Normalitätskonstruktion der Reproduktionssicherung durch Erwerbsarbeit durch die erwähnten gesellschaftlichen Wandlungsprozesse weiterer Boden entzogen wird. In dieser Situation kann man – wie die Regierungspolitik seit Mitte der siebziger Jahre – eine Rückkehr zur Vollbeschäftigung in absehbarer Zeit erwarten und von moralischen und politischen Skrupeln nicht angekränkt die Gewinne und Kosten des Wartens privatisieren, indem sie als Lasten den »Armen« durch Leistungskürzungen auferlegt, den »Reichen« zur Förderung unternehmerischer Initiative (auch Rationalisierung) transferiert werden. Sozialleistungskürzungen ermöglichen zudem Lohnsenkungen, insgesamt eine Umschichtung von Mitteln zur Verbesserung privater Akkumulation (Huster, S. 200). Aber weder löst Vollbeschäftigung, wenn man an ihre Rückkehr überhaupt glaubt, die demographischen und familiär induzierten Problemlagen, noch verhindert sie die nächste Marktkrise. Die Verfasser des vorliegenden Buchs optieren deshalb für eine Erweiterung des Sozialleistungssystems mit im einzelnen unterschiedlich weitreichenden Vorschlägen. Mit Ausnahme der Wirkung dieser Vorschläge auf die Finanzierungsseite der Sozialhilfe (Huster, S. 195 ff.) beschäftigen sie sich jedoch wenig mit den Folgepro-

<sup>3</sup> Vgl. P. Runde/R. G. Heinze (Hg.), Chancengleichheit für Behinderte, 1979. Ausgegrenzt werden Behinderte wesentlich durch Betonung der Erwerbsarbeitsbefähigung und Zurückdrängung des Bedarfs an sozialer Rehabilitation unabhängig von Arbeitsleistung.

<sup>4</sup> Vgl. O. Bujard/U. Lange, Armut im Alter, 1978.

<sup>5</sup> Vgl. H. Achinger, Sozialpolitik und Fürsorge, 1939, S. 18 ff.

blemen für die Finanzierung und Leistungsumschichtungen, eine für die praktische Politik entscheidende Frage. Die Vorschläge werden noch angesprochen (II, III). Gemeinsam ist den Autoren des Buchs die von seinem Titel umrissene Überzeugung, daß eine Fortschreibung des derzeitigen Zustands, eventuell sogar eine Erweiterung der Privatisierung sozialer Probleme Hand in Hand mit Reduzierungen von Sozialleistungen, nicht nur die Zahl der aus gesellschaftlicher Normalität ausgegrenzten und verarmten Menschen wachsen läßt, sondern eine »Spaltung des Sozialstaats« vertieft, eine Quasi-Amerikanisierung der sozialpolitischen Landschaft der BRD. Arbeitsplatzbesitzer oder sozialrechtlich auskömmlich Gesicherte wären dabei »umgeben von einem breiten Ring weiter veröden Lebensmöglichkeiten für die vielfach in sich gestufte Kaste der Nichtbesitzer von Arbeitsplätzen, einem Ring, der von einer ebenso wuchernd sich verdichtenden und ausdehnenden Sozialpolizei durchzogen ist – die »Dienstleistungslösung« (Leibfried/Tennstedt, S. 92). Eine kritische Betrachtung kann nicht der Vielfalt fachlicher Fragen Rechnung tragen, die die in Teilen auch bereits anderweitig veröffentlichten verschiedenen Beiträge aufwerfen, geschweige denn eine Einschätzung jedes der 15 Beiträge vornehmen.

Ihre Zusammenfassung an einem Ort macht einen »systematischen Bezugsrahmen für das Verhältnis von Armen- und Arbeiterpolitik auch unter heutigen Krisenbedingungen« (Leibfried/Tennstedt, Einleitung, S. 25) als erforderlich einsichtig und stellt das Sozialhilferecht in grundsätzlicher Weise in Frage. Diese beiden Aspekte sollen im weiteren vertieft werden. Sie wirken wie ein Versuch, das von Schulte/Trenk-Hinterberger<sup>6</sup> geforderte Forschungsprogramm zur interdisziplinären Arbeit am Sozialhilferecht<sup>7</sup> in Gang zu setzen und sind daher mit dem sozialhilfrechtlichen Blickwinkel nicht einer inadäquaten Optik unterworfen.

## II. Reform der Sozialhilfe oder Basissicherung außerhalb?

Titel und Beiträge des Buchs bezeichnen ihren Gegenstand als »Armut« oder »Arme«. Sie bezeichnen ihn nicht mit der sozialhilfrechtlichen Terminologie »Hilfebedürftige«, obwohl die im BSHG verfaßte »Armut« vielfach die empirische Grundlage der verschiedenen Analysen abgibt. Damit artikuliert sich nicht nur auf sprachlicher Ebene eine der rechtlichen inkongruente sozialwissenschaftliche Sichtweise, die mit der Anlehnung an angloamerikanische Politik- und Forschungstraditionen (Leibfried/Tennstedt, S. 64) auch deren Sprachgebrauch (poverty) übernimmt. Sie bezweifelt darüber hinaus, daß »eine historisch und aktuell tragfähige Sicht von Sozialpolitik« (Leibfried/Tennstedt, S. 65) sich dem in der sorgfältig gewählten sozialhilfrechtlichen Terminologie angelegten Anspruch des BSHG überhaupt anschließen kann. »Schon die Ersetzung des Wortes arm durch das Wort hilfebedürftig bezeichnet den Versuch, von der alten Vorstellung loszukommen, als seien die Armen eine besondere Schicht und als sei die Armenpflege auch in ihren Leistungen an eine durch Traditionen geheiligte Mindestnorm gebunden.«<sup>8</sup> Der Gesetzgeber wollte sich 1960 mit dem Begriff Sozialhilfe ebenfalls »von der Vorstellung der Armenfürsorge früherer Zeiten«<sup>9</sup> lösen.

<sup>6</sup> Sozialhilfe, 1982, S. 12 ff.

<sup>7</sup> S. auch meine Besprechung von Schulte/Trenk-Hinterberger (Fn. 6), KJ 1983, S. 332 ff. (334 f.).

<sup>8</sup> H. Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, 3. A., 1979, S. 84.

<sup>9</sup> BT-Drucks. 3/1799, 31 ff. (37).

Das BSHG sollte ein »Integrationsgesetz« sein, nicht Hilfsmittel zur »Spaltung des Sozialstaats«. Vor allem neue Tendenzen zur Ausbildung von versorgungsrechtlichen Elementen<sup>10</sup> wie Leistungsdynamisierung, standardisierte Ansprüche, Einschränkung des Nachrangs (v. a. beim Unterhaltsregreß) und Anlehnung des Leistungsniveaus (v. a. der Hilfen in besonderen Lebenslagen, §§ 27 ff., BSHG) an andere Sozialleistungen<sup>11</sup> bei gleichzeitig großzügiger Bemessung von Freibeträgen für das anrechenbare Einkommen dokumentieren die Absicht der Sozialhilfe, mehr als eine Ausfallbürgschaft – schon begrifflich eine Notlösung – zu bieten. Sie strebe, sagt man, danach, »eine umfassende originäre Garantenstellung für alle Bürger«<sup>12</sup> zu sein, damit »jedem ein sozialer Mindeststandard« und unter dem Vorzeichen der Gleichheit »soziale Gerechtigkeit dadurch gewährleistet wird«.<sup>13</sup>

Umverteilung, soziale Sicherung, ja Garantie für alle beschreiben eine Sozialhilfe, in deren Rahmen »Armut« undenkbar sein muß. Solch normativem Sozialstaatsoptimismus huldigen auch Sozialwissenschaftler, wenn sie die im Einzelfall gezahlten Beträge der Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 12 ff. BSHG) als Armuts Grenze verwenden, also Sozialhilfeempfänger, deren Sozialhilfeansprüche erfüllt werden, nicht zu den Armen rechnen. Noch 1981 befand die Transfer-Enquête-Kommission der Bundesregierung: Es sei »Armut heutzutage in der Bundesrepublik Deutschland kein Massenphänomen . . ., und zwar auch dann nicht, wenn man die Meinung teilen sollte, Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe, wie sie im Rahmen der bestehenden Regelungen gewährt werden, seien unangemessen niedrig und die Empfänger seien daher objektiv zur Armutsbevölkerung zu zählen.«<sup>14</sup>

Wo hingegen Armut und Arme zum Thema werden, gilt der Anspruch der Sozialhilfe als falsche Ideologie oder als uneingelöstes, daher einzuklagendes Versprechen.

Die Autoren des vorliegenden Buchs setzen dementsprechend verschieden entweder außerhalb oder innerhalb der Sozialhilfe an. Sie weisen auf notwendige Verbesserungen der Sozialhilfe hin, um sie ihrem integrativen Anspruch näher zu bringen. Sie bestehen auf der Freiwilligkeit und Sanktionslosigkeit von Arbeit nach §§ 19 ff. BSHG und sehen in § 30 BSHG ein Mittel zur Förderung beruflicher Existenz (Hoppensack/Wenzel, S. 265). Ein verbesserter Finanzausgleich, neue kommunale Steuerquellen (Huster, S. 209) und die Verlagerung von Arbeitslosenarmut (Hauser, S. 243) und Pflegebedürftigkeit (Regus/Trenk-Hinterberger, S. 347) in die Sozialversicherungen sollen finanzielle Spielräume für großzügigere Handhabung der Sozialhilfe schaffen. Dies wäre v. a. durch Einführung eines »Teilhabestands« (Leibfried/Hansen/Heisig, S. 146) bei Bemessung der Sozialhilferegelsätze, mindestens durch Verwendung eines »sozialintegrativen« Warenkorbs (Galperin, S. 156) statt der heutigen gesetzgeberisch willkürlichen Festlegung (§ 22 Abs. 4 BSHG) zu verwirklichen.

Solche auf Verbesserung der Sozialhilfe abgestellten Vorschläge thematisieren zwar wichtige, aber eher zufällig ausgewählte Ansatzpunkte zur »Weiterentwicklung der Sozialhilfe«.<sup>15</sup> Es wäre bei systematischer Kenntnisnahme des BSHG nämlich

<sup>10</sup> Eingehend B. v. Maydell, Die Stellung der Sozialhilfe im System sozialer Sicherung – Eigenständigkeit und Abhängigkeit –, NDV 1978, S. 341 ff.

<sup>11</sup> Vgl. die Zusammenstellung bei W. Frank, Rückwirkung von Gesetzesänderungen in anderen Sozialleistungsbereichen auf die Sozialhilfe, NDV 1978, S. 349 ff. (351).

<sup>12</sup> v. Maydell, (Fn. 10), S. 344.

<sup>13</sup> Ebda., S. 342.

<sup>14</sup> Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, 1981, S. 167 f.

<sup>15</sup> So der Titel einer Broschüre des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Eigenverlag 1976, in der Weiterentwicklung als Rückentwicklung zum individualisierenden, marktfernen Nothilfe-system verstanden wird.

mindestens weiter zu diskutieren, ob die finanzielle Hilfe zum Lebensunterhalt nicht auf Versorgungsämter übertragen werden, der Unterhaltsregreß weiter eingeschränkt,<sup>16</sup> die Bemessung der Freibeträge für Behinderte großzügiger, die Fortschreibung der Einkommensgrenzen und Pflegegelder nicht den Bemessungswerten anderer Sozialleistungen statt dem Regelsatz folgen, die Mehrbedarfsgruppen erweitert, die Mehrbedarfssätze erhöht werden müssen. Ebenso wichtig wäre dann auch die Fortsetzung der Diskussion um den Rechtsschutz in sozialen Betreuungsverhältnissen als Moment der »humaneren« Ausgestaltung der Armutslage.<sup>17</sup>

Anstelle einer sozialhilfeimmanenten Niveauehebung streben andere Beiträge des Buchs Reformmöglichkeiten *außerhalb* des BSHG an. Soweit die Vorschläge für die personelle (Riedmüller, S. 313) oder sachliche (Regus/Trenk-Hinterberger, S. 347) Ausweitung der Sozialversicherungen plädieren, weisen sie auf Sicherungslücken hin, die seit langem bekannt sind und seit Jahren von einer dilatorischen Sozialpolitik nicht angegangen werden. Darüber hinaus gehen Überlegungen, eine *neue* allgemeine staatsbürgerliche »Basissicherung« als »Markstein« einer »gesellschaftspolitischen Grenzüberschreitung von epochaler Bedeutung« (Vobruba, S. 61) einzuführen. Insofern stehen sie im Gegensatz zur Erkenntnis der Transfer-Enquête-Kommission, die u. a. wegen der schon im Sozialhilferecht verkörperten Realitätskonstruktion, Armutsbekämpfungsinstrument zu sein, eine aus »gesamtwirtschaftlichen Kenngrößen«<sup>18</sup> abgeleitete Staatsbürgergrundversorgung für überflüssig hielt, weil sie »im Zeitalter des Pauperismus vergangener Epochen möglicherweise angebracht und wirksam gewesen« sei. Die Vorstellungen der Kommission zielten eher in die andere in diesem Buch ebenfalls vertretene Richtung, das Bedarfsprinzip der Sozialhilfe als Vehikel einer ausreichenden Grundsicherung in alle Sozialeinkommen einzuziehen, um einem »allgemeinen Grundrecht auf Leben: eine wirkliche Sicherung sozialer Teilnahme und Teilhabe« (diess., S. 65) zur Geltung zu verhelfen.<sup>19</sup>

An der Forderung nach allgemeiner, entweder neuer oder in das vorhandene Sicherungssystem integrierter Basissicherung scheiden sich die Geister. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht herrscht hier Skepsis hinsichtlich einer erwerbsunabhängigen Grundsicherung, ob damit nicht Tendenzen der Einführung »neuer Formen ›prekärer Arbeit‹ ..., die eine ›normale‹ Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit nicht mehr unbedingt einschließen« (Hanesch, S. 294) der Weg geebnet würde.<sup>20</sup> Wohl deswegen äußert sich der Beitrag zur »Armut der Frau« als Folge unentlohnter und unversicherter Familienarbeit (Riedmüller, S. 311 ff.) nur am Rande zur Entlohnung für Hausarbeit (Erziehungsgeld: Almosen, S. 335), da er die derzeitige Familienpolitik und ihr verbundener Sozialleistungen als Versuch der Restitution »prekärer« (Haus)Arbeit erkennt. Eine andere Variante der Skepsis begründet sich mit finanziellen Erwägungen und Zweifeln an politischer Durchsetzbarkeit. Sie sieht ein »Minimalprogramm« (Hauser/Fischer/Klein, S. 246) der Aufstockung des Arbeitslosengelds und der Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau<sup>21</sup> vor. Dem ist freilich der

<sup>16</sup> Vgl. hierzu auch die Empfehlungen der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, 1977, S. 457. Die Kommission sah darin ein wichtiges Mittel zum Ausbau der Sozialhilfe zur effektiven »Grundsicherung für alle Staatsbürger« (S. 456).

<sup>17</sup> Siehe die Verhandlungen des 52. DJT und Schulte, Für und wider eine gesetzliche Neuordnung sozialer Pflege und Betreuungsverhältnisse, NDV 1979, S. 77.

<sup>18</sup> Transfer-Enquête-Kommission, Fn. 14, S. 167.

<sup>19</sup> Ebda., S. 168.

<sup>20</sup> Eingehend auch A. Bust-Bartels, Recht auf Einkommen, aus Politik und Zeitgeschichte, 28/84, S. 39 ff. (Beilage zu: Das Parlament, 14. 7. 1984).

<sup>21</sup> Ebenso Transfer-Enquête-Kommission (Fn. 14), S. 177, erweitert auf Altersrenten (S. 176), mit dem Ziel der bedarfsbezogenen Umgestaltung (meist Senkung) der Invaliditätsrenten (S. 189 f.); zur Resonanz im Sozialrecht s. u. Fn. 47.

Bericht über die internationale Diskussion um Mindesteinkommenssicherung und entsprechende Teilerfahrungen mit Mindestlöhnen, Demogrant, Volksrente, negative Einkommenssteuer u. dergl. in anderen westeuropäischen Ländern, den USA und Kanada (Schulte, S. 383 ff.) an die Seite zu stellen. Eine neue Form der Mindesteinkommenssicherung ist danach nicht als Vorschlag für Wolkenkuckucksheim abzutun, allenfalls als dem bundesrepublikanischen Sozialrecht systemfremde Sicherungsform (in diesem Sinne Leibfried/Hansen/Heisig, S. 133). Aber auch in der Bundesrepublik sind Sozialleistungen ohne beitragsmäßige Vorleistungen nicht unbekannt, wie – läßt man die hierher gehörende Sozialhilfe einmal beiseite – Ausfall-, Ersatz- und Zurechnungszeiten in der Rentenversicherung, die Landesblindenhilfe, die Bundesversorgungsgesetz (BVG) – Grundrente, das Schwerbehindertenpflegegeld im BVG, das Kindergeld, Renten an Behinderte nach überwiegend fiktiven Arbeitseinkommen u. ä. zeigen.

Die Auffassung, eine sozialstaatlich konzipierte existentielle Mindestsicherung für alle außerhalb von Armut sei mit der Sozialhilfe entgegen ihrem Anspruch in heutiger oder modifizierter Form nicht zu erreichen, stützt sich auf deren Konstruktionsprinzipien und die historisch überkommene Verortung der Sozialhilfe außerhalb der Kräfteverhältnisse, die ansonsten die Sozialpolitik bestimmen. Politisch kraftlos, weil Gewerkschaften sich nicht darum bemühen oder sich davon distanzieren (Leibfried/Tennstedt, S. 76) und die Klientel der Sozialhilfe kaum organisierbar ist, auch in Organisationsansätzen kaum politische Perspektiven entwickeln kann (v. Kardoff/Koenen, S. 366), haben Verbesserungsabsichten im Bereich der Sozialhilfe günstigstenfalls in Phasen wirtschaftlicher Hochkonjunktur wie zu Zeiten der Verabschiedung des BSHG Aussicht auf Erfolg und werden, wie die jüngste Geschichte zeigt, in Krisenzeiten rasch und ohne großen Widerstand zurückgenommen. Die Beiträge des Buchs berichten davon ausgiebig. Sozialhilfe stellt – schon aufgrund ihres Finanzierungssystems (Huster, S. 198 f.) und aufgrund ihrer rechtlichen Ausgestaltung, die die Kommunalverwaltung ermächtigt, private Leistungsfähigkeit bis zum Äußersten auszuschöpfen *und situativ flexibel Ordnungsmuster und Versorgungsniveaus zu definieren* – nicht die erforderliche verlässliche Grundsicherung dar. Sie ist ein Entsorgungsinstrument für die Endlagerung sozialer Probleme in prekären Beschäftigungsverhältnissen (Hoppensack/Wenzel, S. 255), in Minimalversorgungslagen außerhalb sozialer Teilnahme (Leibfried/Hansen/Heisig, S. 132), in überforderter Privatheit von familiären Beziehungen (Riedmüller, S. 330) oder im Dunkeln (Hartmann, S. 180), wo man Armut nicht mehr sieht. Dort gibt es freilich ein weiteres Versorgungsnetz mit noch einmal abgesenktem Niveau, das der Gefängnisse. Die Ausgegrenzten hinter Gittern geraten auch in diesem Buch nicht ins Licht (am Rande bei Huster, S. 197), obwohl doch eine »historisch und aktuell tragfähige Sicht von Sozialpolitik« die Verflochtenheit von Kriminalität, Armut und sozialer Sicherung wegen der auch rechtsnormativen Querverbindungen zwischen »Strafrecht und Sozialrecht«<sup>22</sup>, ihrer Wirkungen auf die Ermittlung des Sozialhilferegelungsniveaus<sup>23</sup> und Form und Handhabung der Arbeitspflicht in der Sozialhilfe als Abkömmling des Zucht- und Arbeitshauses<sup>24</sup> dazu hätte Anlaß geben können. Der Sinn der Sozialhilfe erschließt sich trotz ihrer Aufnahme in das SGB und der davon geförderten Bestrebungen, sie als sozialrechtliche Maßnahme zu begreifen und aufzuwerten, nicht vollständig aus ihrem Bezug zum übrigen Sozialrecht. Ihre repressive Seite, ausgeformt auch im strafvollzugsna-

22 Titel einer entspr. Untersuchung von M. Stolleis, ZSR 1979, S. 261 ff.; eingehender jetzt P. Mrozynski, Resozialisierung und Soziale Betreuungsverhältnisse, 1984.

23 G. Stahlmann, Der Strafcharakter der Sozialhilferegelungen, 1980.

hen Niveau der Sozialhilfe und den Behandlungsmethoden für die Sozialhilfeklientel (z. B. Bedürftigkeitsprüfung, Hausbesuche, Bitten um jede »einmalige« Zusatzleistung (Beihilfe), Zwangsarbeit, ist nicht allein durch die Entkoppelung von Arbeiter- und Armenpolitik bewirkt (so aber Leibfried/Tennstedt, S. 17), sondern geradezu ein begründendes Element dieser Entkoppelung. Sie beinhaltet den systematisch notwendigen unübersehbaren Hinweis auf das noch schlechtere Versorgungsniveau des Strafvollzugs als Moment der Disziplinierung durch Drohung. Die Abwendung der Arbeiterpolitik von der Strafvollzugspolitik folgte bei gleicher objektiver Interessenlage, die eine andere Gewerkschaftseinstellung wünschenswert hätte sein lassen, dem gleichen Schema wie die Abwendung von der Armenpolitik.<sup>25</sup> In beiden Fällen lag das von Marx mitbegründete politische Kalkül zugrunde, es sei aussichtsreicher, jenseits von »Lumpenproletariat« und »Zuchthäusern« anzusetzen, statt deren immanente Reform zu betreiben. Die Mitgliederstruktur der Gewerkschaften und die historischen Randbedingungen ließen wohl kaum eine andere Wahl. Man kann sie nicht unbedingt verfehlt nennen, denn die wichtigsten Neuerungen in Strafvollzug und Fürsorge/Sozialhilfe (Standardisierung, Verrechtlichung, Hebung des Versorgungsniveaus) folgten später aus bisher wenig analysierten Gründen (siehe unten) der Entwicklung des übrigen Sozialrechts.

Die unwürdige Ausgestaltung des Strafvollzugs und der Armenhilfe diente der Forderung nach besserer Sicherung der würdigeren Arbeiter als wichtiges Argument<sup>26</sup>, setzte also die Situation der Unwürdigkeit mindestens als Erhaltung des relativen Abstands zwischen den Sicherungssystemen voraus. Von daher wäre die Divergenz von Fürsorgetheoretikern, die Anschluß an die Arbeiter/Sozialpolitik suchten und Sozialpolitikern, die Versicherung, Versorgung und Entschädigung von der Fürsorge abgrenzten, eingehender als in diesem Buch zu untersuchen. Denn unzureichend bekannt ist, wie die zeitverzögerte Anpassung der Fürsorge/Sozialhilfe (auch des Strafvollzugsrechts) an den Stand des »sozialpolitischen« Sozialrechts zustandekam<sup>27</sup>, welche Triebkräfte dieser mittelbaren Sozialpolitik die Stütze gaben. Darauf bezogene Erkenntnisse könnten einer verbesserten Armenpolitik via Sozialhilfe wichtige Hinweise geben. Unzulänglich bleibt die Erklärung, aus dem »ansteigenden Volkswohlstand mit im Gesamtdurchschnitt steigenden Arbeiterlöhnen« und der »Konkurrenz« der Armutspolitik zur Arbeiterpolitik sei ein »Qualitätsdruck auf die öffentliche Armenfürsorge«<sup>28</sup> entstanden: damit wird lediglich dem zutreffend beobachteten Befund einer historischen Parallelität eine selbst erklärungsbedürftige Hypothese hinzugefügt.

Die gesellschaftspolitische Einordnung der Armenhilfe/Sozialhilfe als System der Sicherung kollektiver Reproduktion zu Billigpreisen (vgl. Riedmüller, S. 334) erklärt Interesse und Wirkung der *Frauenbewegung*<sup>29</sup> in einem Teilbereich der Armenpolitik. *Wirtschaftliche* Bedürfnisse nach mobiler Arbeitskraft vermögen die Umstellung der Armenhilfe vom Heimatprinzip auf das des Unterstützungswohnsitzes, später des Aufenthaltsorts, zu begründen (Leibfried/Tennstedt, S. 71 f.). Die Standardisie-

24 Ch. Marzahn/H.-G. Ritz (Hg.), Zähmen und Bewahren, 1984.

25 K. Lüderssen/K. F. Schumann/M. Weiss (Hg.), Gewerkschaften und Strafvollzug, 1978, S. 19 ff.

26 So schon die Kaiserliche Botschaft v. 17. 11. 1881, indem sie von einem »Anspruch (der Arbeiter-G.S.) auf ein höheres Maß staatlicher Fürsorge als ihnen bisher hat zuteil werden können« spricht.

27 Zur sehr schnellen Einsicht der Armenhilfetheoretiker und -praktiker in dieser Richtung: Freiherr v. Reitzenstein, Arbeiterversicherung, Armenpflege und Armenreform, Freiburg 1895. In der Folgezeit (bis 1930) spielen immer wieder Vorschläge von bedarfsbezogener Ergänzung der Renten oder von Sonderversorgungen außerhalb der Fürsorge eine Rolle, vgl. die Übersicht bei Polligkeit/v. Nidda, Die Beziehungen zwischen Sozialversicherung und öffentlicher Fürsorge, in: Schriften des DV, Heft 14 (N.F.), 1930, S. 1–20.

28 F. Tennstedt, Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland, 1981, S. 215.

29 Ebda., S. 215 f.

rung und die Hebung des Leistungsniveaus des notwendigen Lebensunterhalts beruhen wesentlich auf der Einwirkung von *organisierter Klientel* (Kriegsopfer, Sozialrentner); diese leitete aus der durch Versicherung verstärkten sozialstaatlichen Verantwortung Ansprüche auf gehobene Fürsorge ab.<sup>30</sup>

Unklar ist, welchen Anteil die Einbettung der Armenhilfe in die sich erweiternde, marktentkoppelte und bedarfsbezogene *Kommunalpolitik* der Daseinsvorsorge und die Verprofessionalisierung der Fürsorge (Leibfried/Tennstedt, S. 80) hatten. Auch *Verrechtlichung* und Vergerichtlichung werden heute als Mittel weiterer Verbesserung der Sozialhilfe berufen (Leibfried/Hansen/Heisig, S. 145), ohne daß ihre Bedeutung in der historischen Entwicklung der Armenpolitik geklärt wäre. Mitgewirkt hat schließlich die wachsende Einsicht in die *soziale Produktion von Armut*. Auf ihr beruht das Prinzip der »Kompensation«.<sup>31</sup> Mit ihm läßt sich eine *allgemeine* staatliche Einstandspflicht für ein an Durchschnittslebenslagen orientiertes Sicherungssystem für *Alle* begründen: ohne Rücksicht auf Ursachen und Erscheinungsformen. Diese Entwicklung entzieht der Marx'schen Unterscheidung von Arbeiter- und Lumpenproletariat die Grundlage.<sup>32</sup> Sie kommt heute in vielfacher Anlehnung der Sozialhilfe an das allgemeine Lebenshaltungsniveau (Rechtsanspruch, Versorgungsniveau, Verknüpfungen mit den Sozialversicherungen) zum Ausdruck.<sup>33</sup> Es bedürfte jedoch weiterer Untersuchungen, um ihrer Umsetzung in der Armenpolitik auf die Spur zu kommen.

Wie schon früh in der sozialpolitischen Diskussion wird auch in dem besprochenen Buch ein »qualitative(s) Interesse der Armenpflege an der Sozialversicherung« betont. Die Armenhilfe sollte »durch Anregungen zur Beseitigung von Lücken in der Gesetzgebung und zur Ausdehnung der Versicherungspflicht auf einen größeren Personenkreis«<sup>34</sup> entlastet werden, um »die humanitären Gesichtspunkte in der Bemessung ihrer Leistungen stärker«<sup>35</sup> beachten zu können. Soweit Arbeiter/ Sozialpolitiker mit der Notwendigkeit eines Abstandes zwischen Armenhilfe/Fürsorge einerseits, Sozialrecht andererseits argumentierten<sup>36</sup> und aus ihr Forderungen entwickelten, machten sie das von der Armenhilfe/Fürsorge definierte Existenzminimum lediglich implizit, das in der Versicherung enthaltene Versprechen der Bewahrung vor dem Existenzminimum explizit zum Motor von Lohnanhebungen. Denn die Sozialversicherung und ihr Leistungsniveau speiste sich vorwiegend aus lohnabhängigen Beiträgen. Der Lohn selbst mußte darum nach Abzug der Beiträge über dem Existenzminimum liegen, »sonst wären Lohnabzüge zum Zwecke der solidarischen Unterhaltssicherung nicht durchzusetzen gewesen.«<sup>37</sup>

Aus der gleichen Logik ergibt sich heute die Forderung einer Mindesteinkommenssicherung außerhalb der Sozialhilfe durch »Sockelung« der übrigen Sozialleistungen nach dem Bedarfsprinzip.<sup>38</sup> Sie argumentiert implizit mit der – trotz aller Annäherungen – systemgegebenen Notwendigkeit, Sozialhilfe und sonstige Sozialleistungen (insbes. Sozialversicherungsleistungen) auseinanderzuhalten, die eine als die

30 Vgl. S. Leibfried, Existenzminimum und Fürsorgerechtsätze in der Weimarer Republik, in: Ch. Sachße/ F. Tennstedt (Hg.), *Jahrbuch der Sozialarbeit* 4, 1981, S. 469 ff.

31 N. Luhmann, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, 1981, S. 8; aus juristischer Sicht vgl. B. Schulin, *Soziale Sicherung der Behinderten*, 1980, S. 136.

32 Tennstedt (Fn. 28), S. 221 f.

33 Vgl. auch v. Maydell (Fn. 10), S. 344, wonach Verbesserungen der Sozialhilfe auf die »allgemeine wirtschaftliche und soziale Lage« zurückgingen.

34 Pollickkeit/v. Nidda (Fn. 27), S. 7 f.

35 Ebd., S. 6.

36 Tennstedt (Fn. 28), S. 87 ff.

37 D. Schäfer, *Soziale Schäden, soziale Kosten und soziale Sicherung*, 1972, S. 122.

38 In diese Richtung gehen auch die Bemühungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, vgl. Frank (Fn. 11).



schlechtere gegenüber den besseren und umgekehrt auszuweisen: Verbesserungen der übrigen Sozialleistungen werden dann für notwendig erklärt, wenn sie sich als nicht geeignet zur Bewahrung vor der Sozialhilfe erweisen.

Durch die »Sockelung« in Höhe der Sozialhilfe könnte wenigstens formal eine Mindestsicherung außerhalb der Sozialhilfe erreicht werden, die für das gesamte sozialrechtliche Ausgabevolumen theoretisch kostenneutral wäre. Das wäre mehr als sozialpolitische Kosmetik, da auf diese Weise andere Träger als die Kommunen zuständig würden und der dem Sozialamt anhaftende Ruch der Armenhilfe entfiel. Man könnte dadurch auch eine Verringerung der sogenannten Armutsdunkelziffer erwarten. Das materielle Versorgungsniveau ändert sich dadurch allerdings nicht, allenfalls dann (wohin die Hoffnungen auch gehen), wenn durch ihre veränderte institutionelle Verortung die finanzielle Minimalversorgung zum Gegenstand der (Arbeiter)Sozialpolitik würde. Vor allem für Gewerkschaften müßte sie zum Ansatzpunkt ihrer Politik werden, weil der Zusammenhang von Lohn, Versicherungsbeitrag und Mindestversorgung explizit würde.

Stehen nach entsprechenden wirtschaftspolitischen Weichenstellungen Lohnsenkungen an, wie in den letzten Jahren der »Krise«, muß infolge des Zusammenhangs von Lohn und Mindestversorgung zuerst das Niveau des Existenzminimums, heute des notwendigen Lebensunterhalts in der Sozialhilfe, Federn lassen (Leibfried/Tennstedt, S. 89), flankiert von der Kürzung anderer Sozialleistungen. Mit der Finanznot der Kommunen wird die seit 1981 (vgl. Leibfried/Hansen/Heisig, S. 131) betriebene Demontage des Sozialhilfeexistenzminimums vorwiegend begründet (ebenso wie Leistungssenkungen im übrigen sozialen Sicherungssystem). Dahinter verbirgt sich in Wirklichkeit eine »Krise des Steuerstaats« (Huster, S. 199), eine wirtschaftspolitische Umkehr in der Verteilungspolitik. Die Absicht der Lohnsenkung ist öffentlich kaum darstellbar, da sie die manifeste Gegnerschaft der Gewerkschaften heraufbeschwört, aber Konsens in der Bevölkerung nur *mit* ihnen finden kann. Die Finanznot kann hingegen mit z. T. drastischen Ausgabensteigerungen im sozialen Sicherungssystem dokumentiert werden und findet in der Sozialhilfe infolge ihres geringen öffentlichen Kredits besonders leichtgläubige Zustimmung. Auch insofern erweist sich die heutige Ausgestaltung der Sozialhilfe und die Belassung des Mindestversorgungsniveaus dort als Element flexibler Entsorgungsmechanik. Die Kommunen spielen dieses Spiel mit. Vorschläge, den durch Sozialhilfe überlasteten Kommunen durch Rückführung der »neuen« Armut in die Sozialversicherung, durch (über Wohngeld und Kindergeld hinausgehende) bundesstaatliche Beteiligung an der kommunalen Sozialhilfe oder durch Einführung neuer Gemeindesteuerquellen mehr Luft zu verschaffen, müßten daher begründen, warum die Kommunen frei gewordene Gelder in Verbesserungen der Sozialhilfe statt wie auch in der Krise recht ungehemmt in Luxusbäder, Kultureinrichtungen des gehobenen Geschmacks oder regionale Wirtschaftsförderung, Mittelschichtpolitik mit-hin, investieren würden. Die modischen Forderungen nach Dezentralisierung, Kommunalisierung und Laisierung (Selbsthilfe in Gruppen) haben bisher kein kommunalpolitisches Potential erschlossen, das als Gegengewicht zur kommunalen Sozialhilfesparspolitik auftreten könnte.

### *III. Das Bedarfsprinzip als Rettungsanker mit Bumerangeffekt*

Obwohl manche Vorschläge des besprochenen Buchs zur Abhilfe gegen Sozialleistungs- und Lohnkürzungen außerhalb der Sozialhilfe ansetzen, bleiben sie ihr verhaftet. Das ist schon deshalb unvermeidlich, weil die Forderung nach Mindest-

einkommenssicherung in dieser oder jener Weise den »Bedarf«, nicht die »Leistung« als Maßstab verwendet. Das Bedarfsprinzip im System sozialer Sicherung hat sich aber am Eindeutigsten im Sozialhilferecht niedergeschlagen, und es hat in seiner standardisierten Form in den Sozialhilferegelsätzen (bzw. diesen zugrundeliegenden Bedarfsbemessungsstandards) seinen elaboriertesten Ausdruck gefunden. Alle Reformvorschläge, ob bedarfsbezogene »Sockelung« (Begriff von Leibfried/Hansen/Heisig, S. 127) oder neue Staatsbürgergrundversorgung, sind genauso viel und so wenig wert wie sie von den als Armutsstandards, nicht *Armutsaufhebungsstandards*, bewerteten der Sozialhilferegelsätze wegführen.<sup>39</sup>

Die Forderung, das Sozialleistungssystem außerhalb des BSHG mit Bedarfsuntergrenzen zu versehen, knüpft dort entgegen dem ersten Anschein an einen aktualisierbaren Gehalt an. Seine Ausgestaltung folgt zwar in erster Linie anderen Prinzipien als dem Bedarfsprinzip. Aber schon seine vielfache Verwebung mit Bedarfskriterien (Familienhilfe, »unechte« Fälle der Sozialversicherungen, Anrechnungszeiten, Zurechnungszeiten, Rente nach Mindesteinkommen, Hinterbliebenenrente u. a.) läßt fragen, ob das Bedarfsprinzip nicht ohnehin bereits außerhalb der Sozialhilfe einen bestimmenden Platz im Sozialrecht hat. Bedarfssicherung ist schließlich der allen Sozialleistungen vorausliegende Horizont, insofern in ihnen die Einsicht zur Geltung gelangt, daß Lebenssicherung durch Leistung mangels Leistungsfähigkeit (z. B. Krankheit, Mutterschaft, Alter) oder Gelegenheit zur Leistung (Arbeitslosigkeit) oder trotz Leistung (fehlende Entlohnung für Erziehungsarbeit, Hausarbeit, Niedriglöhne) nicht gelingt. »Die Orientierung am Bedarf ist in Wirklichkeit sowohl bei der Planung gesetzlicher Leistungen als bei ihrer Korrektur eine ständig mitwirkende Komponente. Diese Orientierung bedeutet im Zusammenhang mit den vorher genannten Voraussetzungen eines Hilfesystems das wichtigste Mittel zur Korrektur und Weiterentwicklung der sozialen Hilfe überhaupt.<sup>39a</sup>«. Forderungen nach Umgestaltung des Sozialleistungsrechts nach Maßgabe des Bedarfs befinden sich daher in guter Gesellschaft.

Ein problemloser Maßstab ist das Bedarfsprinzip allerdings nicht.<sup>40</sup> Obwohl es als Kampfbegriff in der sozialpolitischen Diskussion, auch in dem hiesigen Buch, vielfach gegen Leistungskürzungen mit größter Gewißheit seines Inhalts, gar des daraus abzuleitenden Lebenshaltungsniveaus ins Feld geführt wird, eröffnet es zunächst nur eine Fragestellung. Was braucht ein Mensch in einer gegebenen oder zur Herbeiführung einer künftigen gesellschaftlichen Situation an Lebensgütern? Worauf ist ihm in einem Rechtssystem mit Ansprüchen ein Rechtsanspruch gegenüber dem Staat einzuräumen, wenn er seinen Bedarf nur über staatliche Sozialleistungen zu erlangen vermag? Als Gegenpol des Leistungsprinzips vermittelt das Bedarfsprinzip zunächst nichts weiter als einen Anspruch auf Leben *dem Grunde nach*<sup>41</sup>. Alles weitere, alle Versuche der Konkretisierung des Leistungsniveaus, sind »gewagte« Zutaten, wie man sie in der Sozialhilfe nachzeichnen kann. Extrapoliert wird aus historischen Entwicklungen, wo dem Bedarfsprinzip der Zug zur Standardisierung und Verwissenschaftlichung eingezeichnet wird (Leibfried/Hansen/Heisig, S. 128), aus verfassungsrechtlichen und sozialrechtssystematischen Zusammenhängen, wo ein »sozialstaatlich offensiver Standard entwickelt werden soll« (diess.,

<sup>39</sup> Dazu sehr skeptisch Bust-Bartels (Fn. 20), S. 42–48.

<sup>39a</sup> H. Achinger, Zur Neuordnung der sozialen Hilfe, 1954, S. 27; zur Verwebung der Versorgungs- und Versicherungsleistungen mit dem Fürsorge- resp. Bedarfsprinzip vgl. D. Schäfer, Die Rolle der Fürsorge im System der sozialen Sicherung, 1966, S. 140 ff., 180 ff.

<sup>40</sup> Vgl. zuletzt D. Schäfer, Das Bedarfsprinzip in der Sozialhilfe, BIWP 1985, S. 33 ff.

<sup>41</sup> Dem entspricht die verfassungsrechtliche Unklarheit über die Höhe des Existenzminimums, vgl. M. Stolleis, Die Rechtsgrundlagen der Regelsätze unter besonderer Berücksichtigung verfassungsrechtlicher und sozialhilferechtlicher Grundsätze, NDV 1981, S. 99 ff.

S. 149), der »bürgerschaftliche Teilhabe und Teilnahme« (diess., S. 146), »das ›Teilhabe dürfen‹ der Bedürftigen« (Galperin, S. 156) verbürgt, aus »wissenschaftlichen« Daten ernährungsphysiologischer und sozialwissenschaftlicher Art, deren Auswahl jedoch keineswegs wissenschaftlichen, sondern pragmatischen und politischen Zusatzannahmen verschwiegener Art entspringt.<sup>42</sup> Das alles bedeutet nicht, Popper läßt grüßen, man bewege sich beim Bedarfsprinzip, zumal an seinen Untergrenzen, nur in einem Morast von Wertungen höchst unüberprüfbarer, daher besser zu vermeidender Sorte.<sup>43</sup> Es bedeutet allerdings, daß der Schrei der Empörung über die Demontage des Bedarfsprinzips nichts weiter enthält als den Hinweis auf die Rücknahme des historisch erreichten rechtlichen und wissenschaftlichen Niveaus der Bedarfsdeckung und ihrer konkreten Höhe. Bestandsschutz, gar ein (Rechts)Anspruch auf Fortentwicklung, wird damit nicht belegt. Das Operieren mit dem Bedarfsprinzip hat darin seine eigentümliche Schwäche.

Die Beiträge des Buchs überwinden die Schwäche des Bedarfsprinzips als Begründungsmittel nicht. Sie zeigen weder verlässliche rechtliche Maßstäbe der Bestandssicherung (vage Hoffnungen auf die Justiz bei Leibfried/Hansen/Heisig, S. 145) oder Fortentwicklung noch politische Verbündete in diesem Sinne. Daß Gewerkschaften sich um Bedarfssicherung durch Erweiterung des Bedarfsprinzips in das Sozialversicherungssystem hinein oder durch eigenständige Formen einer Mindesteinkommenssicherung kümmern müßten (Leibfried/Tennstedt, S. 64 ff.), ist überzeugend dargetan, als erwartbare Politik aber nicht aufgewiesen.<sup>44</sup> Die Kommunen und betroffenen Sozialhilfeempfänger sind, wie die Analyse ihres Verhaltens (Huster, S. 203 ff.) und ihrer Verhaltensmöglichkeiten (v. Kardoff/Koenen, S. 374) zeigen, zur Verteidigung oder Ausweitung des Bedarfsprinzips entweder nicht bereit oder nicht in der Lage. Die im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge versammelten öffentlichen und privaten Sozialhilfeträger haben ihre sozialpolitische Hilflosigkeit anläßlich der Diskussion um einen neuen Warenkorb (Leibfried/Hansen/Heisig, S. 141; Galperin, S. 163) offenbart.<sup>45</sup> Sie scheint sogar zum Teil selbstverschuldet, nimmt man die wiederholte Behauptung eines in dieser Sache wichtigen Mitarbeiters des Vereins ernst, eine Senkung des Sozialhilferegelsatzniveaus müsse wegen der Ergebnisse des sogenannten »Fuldaer Experiments« hingenommen werden (so erneut Galperin, S. 165). Wer die Fuldaer Studie in dieser Weise interpretiert, hat sie entweder nicht gelesen<sup>46</sup> oder muß sich nach seiner politischen Absicht für das gezielte Mißverständnis fragen lassen.

Die Verwendung des Bedarfsprinzips als Element sozialpolitischer Forderungen gegen die »Spaltung des Sozialstaats« gerät angesichts der mit ihm verbundenen Schwächen in die Gefahr, den Interessen an Absenkung des Leistungsniveaus im Recht der Sozialversicherung und Entschädigung in die Hände zu arbeiten. Dort werden Vorschläge zur systematischen Anwendung des Bedarfsprinzips vorgetragen, um angebliche Überversorgung und ungerechte Versorgungsgefälle abzubauen und eine kostensparende Umverteilung einzuleiten.<sup>47</sup> Das Bedarfsprinzip zieht auch

42 Vgl. Barabas/Sachße, Sozialstaatliche Versorgung und Armenpolizei, KJ 1976, S. 359 ff.; Schäfer (Fn. 40), S. 33.

43 Auf solcher Einschätzung beruht aber die Kontrollabstunz des BVerwG (E 25, 307 ff.) gegenüber der Praxis der Regelsatzgewinnung.

44 Zum sozialrechtlichen Handicap der Gewerkschaften vgl. U. Mückenberger, Thesen zur Funktion und Entwicklung des Sozialrechts, KJ 1976, S. 341 ff. (347 f.).

45 Vgl. Projektgruppe: Ein Leben aus dem Warenkorb, Materialien zur Sozialarbeit und Sozialpolitik (FH Ffm), Bd. 5, 1982, S. 112 ff.

46 Ausführlich Projektgruppe (Fn. 45), S. 121 f.

47 Vgl. Bieback (Fn. 1), S. 268 ff.; zu weitergehenden Vorschlägen bedarfsbezogener Senkung von Renten vgl. E. Jung, Die abstrakte Schadensberechnung in der gesetzlichen Unfallversicherung, ZfSH/SGB 1984, S. 253 ff. und Ruland, Die »Erwerbsminderungsrente« als Möglichkeit zur Reform der Sicherung

unvermeidlich die im BSHG bekämpfte unwürdige »Bedürftigkeitsprüfung« nach sich, die die Denkfigur des Äquivalenzprinzips bisher im Sozialversicherungsrecht zu umgehen erlaubte. Daneben ist das Bedarfsprinzip Ansatzpunkt ordoliberaler Sozialpolitik zur Minimalisierung des Sozialleistungssystems und begründet gesetzgebungspraktisch die Einführung von Selbstbeteiligungen in der Sozialversicherung schon heute.<sup>48</sup> Das Bedarfsprinzip ist also nicht nur mit Schwächen behaftet, sondern ambivalent einsetzbar, zum Ausbau von Sozialleistungen ebenso wie zur Verringerung. Entscheidend ist, welche politische Kraft hinter den dazu gesammelten Konkretisierungsvorschlägen steht. Es kann nicht aus sich heraus einen »Doppelanker« der Existenzsicherung (so aber Leibfried/Hansen/Heisig, S. 148) bilden, wenn ihm auch die Wirkung eines »Bumerangs« nicht fern liegt. Die Widerstandskraft des Bedarfsprinzips gegen Sozialleistungskürzungen auch juristisch zu diskutieren hat das Buch nicht versucht. Dennoch mögen zum Schluß einige Bemerkungen zur Sicherung der Untergrenze des Existenzminimums aus juristischer Sicht stehen.

Soweit der Sozialhilferegelsatz als Derivat des Bedarfsprinzips anzusehen ist, darf er nicht aus dem Gegenteil, dem Leistungsprinzip, hergeleitet werden. Das wäre unmittelbar der Fall bei einer Konstruktion des Regelsatzes als »Lohnstandard«, mittelbar als »Statistikstandard« (Leibfried/Hansen/Heisig, S. 139). Der »Statistikstandard«, auf den für die Zukunft des Sozialhilferegelsatzes manches hindeutet,<sup>49</sup> wäre nur dann ein »gesetzwidriger Paradigmenwechsel« (Leibfried/Hansen/Heisig, S. 140), wenn es gelänge, das Bedarfsprinzip als Rechtsnorm, nicht nur als sozialpolitischen Topos, auszuweisen. Meines Wissens ist das trotz vielfacher Verwendung des Begriffs im rechtlichen Kontext<sup>50</sup> bisher nicht geschehen, obwohl die verfassungsrechtliche Garantie des Existenzminimums durch Sozialleistungen<sup>51</sup> aus nichts anderem als dem Schutz des Bedarfsprinzips vor Aushöhlung durch das Leistungsprinzip bestehen kann. Auf der Ebene des BSHG ist dagegen das Bedarfsprinzip schon weitgehend durch die vielfachen Bezugnahmen auf das Leistungsprinzip (Lohnabstandsgrenze: § 22 Abs. 3; Arbeitspflicht: § 19) deformiert, so daß dort Anknüpfungen an Erwerbseinkommen (Leistung) eher gesetzeskonform erscheinen, das BSHG daher doch »locker gewebt« (Leibfried/Hansen/Heisig, S. 145 gegenteiliger Auffassung) wirkt.

Die Intention, das Bedarfsprinzip in seiner regelsatzförmigen Ausprägung gerichtlichem Schutz zu unterstellen, findet Anhaltspunkte in Rechtsprechungstendenzen, die außerrechtliche Standards und dabei angewandte Verfahrensweisen ihrer Herstellung zunehmend gerichtlicher Kontrolle unterstellen.<sup>52</sup> Der planenden und lenkenden Verwaltung kann im Sozialstaat nur eine gesteigerte gerichtliche Kontrolle das erforderliche Maß an Rechtssicherheit und Existenzgewährleistung abge-

bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeit, DRV 1980, S. 12 ff. Hierher gehören auch Modelle einer Teilarbeitsunfähigkeit bei Krankheit (vgl. Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, Stand Febr. 1982, S. 391) und die (künftige) bedarfsabhängige Hinterbliebenenrente.

<sup>48</sup> Vgl. Miegel, Sicherheit im Alter, 1981.

<sup>49</sup> Beratungsergebnisse (1984) der interministeriellen Gremien in: Informationen zum Arbeitslosen- und Sozialhilferecht (info also), Materialien zur Sozialarbeit und Sozialpolitik (FH Ffm), Bd. 11, 4/1984, S. 42 ff.

<sup>50</sup> Vgl. D. Giese, Das Bedarfsprinzip der Sozialhilfe im Zusammenhang mit ihrem Auftrag zur sozialen Integration, ZfSH 1975, S. 129 ff.; H. Bley, Alternative Elementarprinzipien des Sozialleistungsrechts, ZSR 1978, S. 1 ff (17); zu sozialwissenschaftlichen Problemen der Erfassung des dem Bedarf zugrundeliegenden »Bedürfnisses« s. R. Ch. Rudolf, Bedürfnis und Bedürftigkeit, 1983, S. 43 ff.

<sup>51</sup> Vgl. Stolleis (Fn. 41).

<sup>52</sup> Vgl. G. Stahlmann, Verwaltungsgerichtliche Kontrolle des Bedarfsbemessungsschemas zu den Sozialhilferegelsätzen, BIWP 1985, Heft 2, S. 50 ff.

winnen.<sup>53</sup> Bezogen auf den Gerichtsschutz bei administrativer Festlegung des Bedarfs von Sozialleistungen fehlen indes juristische Erörterungen weitgehend. Im Gegenteil dominieren hier Warnungen, die Vergerichtlichung zu weit zu treiben.<sup>54</sup> Materiellrechtlich das Niveau der Sozialhilfeleistungen, den Bedarf der Höhe nach, zu begründen, geben die einschlägigen Begriffe wie Menschenwürde und notwendiger Lebensunterhalt nach der minimalistischen Rechtsprechung des BVerwG<sup>55</sup> wenig her. Sie verweist insoweit für das Regelsatzniveau auf (außerrechtliche) Sachkunde,<sup>56</sup> im Entscheidungsfall die des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. Sie macht damit den Bock zum Gärtner. Die Zusammensetzung des Vereins überwiegend aus Sozialhilfeträgern und staatlichen Stellen, zudem seine Finanzierung überwiegend aus öffentlichen Mitteln lassen Vertrauen in seine Unbefangenheit nicht zu. Ein anderes als das vom Deutschen Verein entwickelte Bedarfsbemessungsschema, der aus der englischen Literatur entnommene »Teilhabestandard« (Leibfried/Hansen/Heisig, S. 146 ff.), bedürfte für seine Übertragung auf die BRD ausgedehnter Forschung, für die sich ein neutraler, politisch konsensfähiger und finanzkräftiger Träger noch finden müßte. Zur Zeit bewegt sich die Entwicklung in die gegenteilige Richtung hin zu einem von Ministerialverwaltungen entworfenen »Ausgrenzungsstandard«,<sup>57</sup> damit auch formal zurück zu verwaltungsinternen Maßstäben der Armenbehandlung, wie es für die Richtsatzfestlegung vor 1955 Praxis war. Fände sich dagegen ein Verwaltungsgericht, das an den künftigen Regelsatz der Sozialhilfe entsprechend der Logik des BVerwG die prozessual übliche Bedingung für Sachkunde, nämlich Unabhängigkeit, knüpfte, wäre eine wichtige Voraussetzung für einen »Teilhabestandard« geschaffen.

Die gegen den Sozialstaatsabbau, neuerdings distinguiert die »Reduktionsgesetzgebung«, gebildeten »Aufschrei«-Initiativen von Sozialarbeitern finden im hier besprochenen Buch ein gutes wissenschaftliches Echo. Das Tableau von Problemen, Diskussionszusammenhängen und Lösungsansätzen stellt außerdem, gerade auch wo es lückenhaft ist oder aus anderen Gründen nicht befriedigt, ein Spiegelbild der sozialpolitischen Diskussion und des Standes der wissenschaftlichen Befassung mit diesem Themenkomplex in der BRD dar. Insofern bietet es dem Leser eine gute Lagebeschreibung. Da es die sozialpolitischen Kräfteverhältnisse wenig im Detail analysiert und theoretisch fragmentarisch bleibt, läßt es die Frage nach einem gangbaren Weg aus der Misere ohne klare Antwort. Das gilt auch für die Frage danach, ob die Grundsicherung sozialer Existenz innerhalb oder außerhalb des BSHG anzustreben ist<sup>58</sup> und wie die Transformation und Multiplikation der erreichten Einsichten auf der politischen Ebene von Entscheidungen vorstatten gehen sollen.

<sup>53</sup> Freilich wird bereichsspezifisch zu klären sein, ob nicht vorrangig der Gesetzgeber (Wesentlichkeitstheorie) zur Gestaltung berufen ist; vgl. zuletzt wieder Erichsen, Die sog. unbestimmten Rechtsbegriffe als Steuerungs- und Kontrollmaßgaben im Verhältnis von Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung, DVBl. 1985, S. 22, 25 ff. Mit der im Text erkennbaren Zuweisung einer Kontrollaufgabe an Gerichte soll keine gesellschaftspolitische Funktionsbeschreibung der Justiz gegeben werden.

<sup>54</sup> Durchgängiger Tenor aller Sozialhilferechtspraktiker, der meist sorglos von der Rechtswissenschaft übernommen wird; vgl. z.B. v. Maydell (Fn. 10), S. 345: Es bestehe die »Gefahr« der Verfestigung von Rechtsansprüchen »auch dem Umfang nach«, worunter dann die Individualisierung leide. Belegt wird diese Sorge mit dem Hinweis auf den Praktikerkommentar von Schellhorn-Jirasek-Seipp.

<sup>55</sup> Und anderer Verwaltungsgerichte, vgl. Schulte/Trenk-Hinterberger (Fn. 6), S. 91–93.

<sup>56</sup> BVerwGE 25, 307 (317 f.).

<sup>57</sup> Vgl. die Beratungsergebnisse, Fn. 49.

<sup>58</sup> Eingehende Erörterungen auch bei S. Sugarman, Diskussion um die Reform der englischen Sozialhilfe. Strukturelle Probleme staatlicher Transferprogramme und ihre rechtlichen Lösungsmöglichkeiten, ZSR 1980, S. 519 ff.; 1980, S. 18 ff. Für eine »schrittweise Reform der Sozialhilfe« als Annäherung an eine ausreichende Mindesteinkommenssicherung auch der Sozialpolitikexperte der »Grünen«, M. Opielka, Das garantierte Einkommen – ein sozialstaatliches Paradoxon?, in: Thomas Schmid, Befreiung von falscher Arbeit, 1984, S. 99 ff. (109 f.).