

Stephan Leibfried / Florian Tennstedt
Armenpolitik und Arbeiterpolitik
Zur Entwicklung und Krise der traditionellen
Sozialpolitik der Verteilungsformen

» . . . die unsichtbaren Wände, / all die verfaul-
ten, feilen Masken, / die einen Menschen
trennen von den Menschen, / den einen von
sich selber . . .«

(Paz 1979: 35)

Seit einiger Zeit wird das allgemeine Leistungssystem der Sozialhilfe wieder wichtiger. Der Hilfe zum Lebensunterhalt wächst eine besondere Bedeutung zu. Die Krise der Wirtschaft und die Krise des Systems gesellschaftlicher Arbeit verweisen immer mehr Einwohner der Bundesrepublik auf das traditionelle Grundsystem der Existenzsicherung. Zugleich zeigt sich, daß gerade hier wie in verwandten Bereichen, wie der Arbeitslosenhilfe und dem Arbeitslosengeld, die im Vergleich zur sonstigen Sozialpolitik stärksten Kürzungen vorgenommen werden, in der Regel ohne größeren politischen Widerstand (vgl. S. 168 f., 223 f.). Gespart wird zunächst »unten« (Zacher 1984a: 5-6).

Es ist festzustellen, daß in der Krise mit sich ausbreitender Not das Sozialversicherungssystem »korrigiert«, eingeschränkt wird. Gleichzeitig wird das unterste, elementare Programm zur Bekämpfung von Armut und Not (Sozialhilfe, Armenpolitik) lautlos abgebaut. Dieser vergleichsweise leise wie unaufhaltsame Prozeß ist überraschend, ja scheint paradox, wenn man den oft beschworenen sichernd-humanitären Anspruch der Sozialpolitik ernst nimmt. Eine nähere Betrachtung der politischen Prozesse, die eine solche Politik der Armut kennzeichnen, macht deutlich, daß eine Auffassung von Sozialpolitik, die sich, was bisher im deutschsprachigen Schrifttum überwiegend der Fall ist, auf das Sozialversicherungssystem und dessen Probleme beschränkt, für die Sozialpolitik insgesamt, also für die Wechselbeziehung von Sozialversicherung und Sozialhilfe, die in der angelsächsischen Forschungstradition des »welfare state« immer schon als »Ein-

heit« gesehen wurde, keine ausreichende Erklärung wie Perspektive bieten kann.

Diese einengende, »deutsch-tümelnde« Fixierung auf die Sozialversicherung, die die Politik der Armut verdrängt, findet sich in der Praxis aller Parteien und der Gewerkschaften, in den entsprechenden aktuellen politischen Schriften (z. B. Ehrenberg/Fuchs 1980), in historischen Einführungen (Hentschel 1983) wie im juristischen (z. B. Zacher 1980), volkswirtschaftlichen (z. B. Transfer-Enquête-Kommission 1981, 1979) und politisch-soziologischen Schrifttum (vgl. die Arbeiten von Alber 1982 und Flora/Heidenheimer 1981), ja selbst dort, wo es eigentlich um die »Anatomie der Sozialhilfe« gehen sollte (Klanberg/Prinz 1983).

Die Sozialversicherung systematisch auf die Politik der Armut zu beziehen, ist von besonderer aktueller Bedeutung:

– In der Sozialpolitik wird das System der sozialen Sicherung von innen her aufgesprengt: »Kostenexplosion« im Gesundheitswesen, demographische Überlastung, Wandel der Familienstruktur (vgl. S. 311 ff.).

– In der Arbeitsmarktpolitik spricht einiges dafür, daß gesellschaftliche Möglichkeiten zur Erwerbsarbeit immer knapper werden (vgl. S. 54 ff., 268 ff.) und eine ganze Kaste von Menschen entsteht, die von (Erwerbs-)Arbeit dauerhaft ausgeschlossen und damit auch weitgehend von normaler sozialer Sicherung abgekoppelt wird, die ja unmittelbar an Erwerbsarbeit anknüpft.

Wenn die Trennwände im herkömmlichen System hierarchisierter sozialer Sicherung einzustürzen beginnen und der Bedarf an allgemeiner Grundsicherung für die Menschen wächst, die zur Erwerbsarbeit keinen Zugang finden, dann wird die überkommene moralische Infrastruktur sozialer Ungleichheit – Einkommens- und Statusunterschiede bewirken Sozialleistungsunterschiede: »Statussicherung« – dieser Gesellschaft radikal in Frage gestellt. Zumindest die soziale Komponente der sozialstaatlichen Tradition weist dann zurück auf die gleichheitliche »moralische Ökonomie« eines allgemeinen Grundrechts auf Leben: eine wirklich allgemeine Sicherung von sozialer Teilnahme und Teilhabe, etwa durch ein garantiertes Mindesteinkommen (vgl. S. 54 ff., 293 f., zurückhaltender aber S. 248).

Für unseren ersten Versuch, eine historisch und aktuell tragfähige Sicht von Sozialpolitik zu erarbeiten, die die Verflochtenheit ihrer Felder und Maßnahmen genügend einbezieht und erklärt, wollen wir im folgenden von dem elementaren Problem der Ar-

mutsbewältigung ausgehen (Sachße/Tennstedt 1983, 1980; Tennstedt 1981a; Hunecke 1983).

Schwierig an einem solchen Vorgehen ist zunächst, daß Armut kaum absolut definiert werden kann, sondern ein negativer wie relativer Begriff ist (Townsend 1979). Man kann sagen, daß Mangel an Besitz, besonders am nötigsten Lebensbedarf (Mindestbedarf oder Existenzminimum) Armut kennzeichnet. Aber auch dann bleibt die Schwierigkeit, daß selbst ein solches Existenzminimum eine gesellschaftlich und politisch bestimmte Größe ist (Leibfried 1981a). Hinzu kommt, daß Standards für einen solchen existentiellen Bedarf in Deutschland kaum normativ systematisch und öffentlich behandelt worden sind, sondern Armut empirisch dadurch bestimmt wurde, daß man auf die administrativ, nämlich in den Richtlinien und Regelsätzen der Fürsorge, für ausreichend erachteten Mittel zu ihrer »Aufhebung« abstellte. Der Begriff Armut wurde auf diese Weise durch eine negativ besetzte Zielorientierung der öffentlichen Intervention verengt.¹

Gleichwohl, Armutsbewältigung ist seit Jahrhunderten eine elementare individuelle und gesellschaftliche Aufgabe. Seit dem Spätmittelalter können wir besondere Formen herrschaftlicher Intervention in diesem Bereich ausmachen: *Armutspolitik* (s. Schaubild). Die klassische Form von Armutspolitik ist die *Armenpolitik* (zum Mittelalter vgl. Lindgren 1980: 183 ff.; zur Epochenschwelle der Neubewertung von Arbeit und Armut vgl. Oexle 1985). Sie umfaßt das, was gemeinhin als Armenpflege, Fürsorge und Sozialhilfe bezeichnet wurde und wird. Qualitativ aufgebrochen und überwunden wird sie in der sogenannten Staatsbürgerversorgung, heute mehr in der Sonderform des »garantierten Mindesteinkommens« diskutiert. Die neuere, zunächst ergänzende, dann zunehmend vorherrschende Form der Armutspolitik ist die auf Statussicherung gerichtete *Arbeiterpolitik*. Damit soll bezeichnet sein, was im 19. Jahrhundert als nicht sehr wirksame Arbeiterschutzgesetzgebung von einer »vor Ort« einsetzenden Kassenpolitik begleitet wurde und zunehmend durch eine reichseinheitlich ausgebaute, zwangsförmige Arbeiterversicherungspolitik verdrängt und »ersetzt« wurde, um dann im 20. Jahrhundert als Sozialversicherung und allgemeine soziale Vorsorge perfektioniert zu werden. Gemeinhin wird die Sozialversicherung als Grundelement des Sozialstaats und der Sozialpolitik angesehen. Entsprechend ausführlich sind ihre Probleme untersucht, so daß sie hier weitgehend vernachlässigt werden

können. Die Probleme sozialstaatlicher Intervention sind allerdings weit umfassender, und das eingangs genannte Scheinparadoxon kann nur aufgelöst werden, wenn die Armenpolitik als unabdingbarer »Unterstock« des Sozialstaates mit betrachtet wird und Armutsbewältigung als gesellschaftliches Grundproblem im Blick bleibt (vgl. einführend Wagner 1982; Brandt 1983).

Der Stellenwert von Armenpolitik im Verhältnis zur Arbeiterpolitik oder Sozialversicherungspolitik und deren wechselseitige Abhängigkeit läßt sich am deutlichsten in historischer Perspektive herausarbeiten, die ihren Ausgangspunkt im 19. Jahrhundert nimmt, teilweise aber bis ins Spätmittelalter zurückreichen muß. Die grundlegenden Veränderungsschübe, die sich dabei ergaben und einander wechselseitig verstärkten, können mit den klassischen Mitteln der Geschichtsschreibung nur ungenügend analysiert werden. Die meisten Darstellungen zur Geschichte der Sozialpolitik beschränken sich auf eine zu geringe Zeitspanne, um derartige Schwellen gesellschaftlicher Entwicklung zu erfassen. Ferner sind sie thematisch zu eng angelegt, um die Strukturbrüche der Sozialpolitik und ihre Verwerfungen nachzeichnen zu können. Darüber hinaus fehlt vielfach das entsprechende Problembewußtsein, das heute ein Blick in die sogenannten Entwicklungsländer durchaus schaffen könnte (vgl. S. 421 ff.).

Bürgerliche Gesellschaft: Private Existenzsicherung und arme Arbeiter

Im 19. Jahrhundert wurden in Deutschland, ausgehend von Preußen, die Prinzipien der bürgerlichen Gesellschaft allgemein durchgesetzt, in der mit der Vorherrschaft kapitalistischer Marktprinzipien die Existenzsicherung grundsätzlich zur privaten Angelegenheit wurde. Existenzsicherung war in drei Grundformen denkbar: (Erwerbs-)Arbeit, Privateigentum und in der Familie (Unterhaltsverband), wobei der Unterhaltsverband auch wieder auf (Erwerbs-)Arbeit und Privateigentum verwiesen war und Familienarbeit (vgl. S. 311 ff.) organisierte. Diese Sicherungsformen waren zwar rechtlich gewährleistet, konnten aber faktisch keineswegs allgemein als existenzsichernd für den gesamten Lebenszyklus angesehen werden. Dafür spricht schon der durchaus wirklichkeitsbezogene Begriff des »Hungerlohnes«. Im

Schaubild: Typen der Armutspolitik

Charakteristiken der Formen der Armutspolitik	Arbeiterpolitik (Leitgröße in der Konjunktur)	Armenpolitik (Leitgröße in der Krise)
Handlungsinstanz im öffentlichen Raum	staatlich, para-staatlich (in diesem Rahmen: dezentral)	kommunal
Sozialer Bezugspunkt	»durchschnittliche« Lohnarbeitsrisiken	zeitlich, sachlich, sozial »unkanalisierte« Problemlagen
Ausschlaggebendes Prinzip der Finanzierung	Beitrag (und Steuer)	Steuer
Ausschlaggebendes Prinzip der Leistungserbringung	Äquivalenzprinzip Allgemeine Standards	Bedarfsprinzip Individuelle Prüfung der Bedürftigkeit
Sozialer Kreislauf	Integration, marktbezogen	Desintegration (»Negativität«)
Relationsstruktur	Typisierung, Generalisierung	Individualisierung, Konkretisierung
Problemlösungstendenz	Erhalt von Privatheit	Abbau von Privatheit
Leistungsart	Geld- und Sachleistung: Anstaltsleistung nur temporär und beschränkt auf Gesundheitssektor	Geld- und Sachleistungen bei ausgeprägter Anstaltsleistung – temporär wie dauerhaft, in einem breiten Bedarfsspektrum: Gesundheit, Versorgung, Gefährdung, Erziehung
Formen der Grundsicherung	Bei Geldleistungen keine bedarfsorientierte Mindestgrenze oder sonstige »Grund«sicherung (grundsätzlich abhängig vom Lohn soweit Geldleistungen); Reproduktion der Lohnhierarchie, bei Sachleistungen volle Bedarfssicherung	politisch-, konjunktur- und professionsbestimmte Armutsgrenze, Problem der Relativität der Armut (was ist das »soziokulturelle Existenzminimum«?), u. a. negative Reproduktion des Abstandes zur Lohnhierarchie durch das Prinzip der »less eligibility« (§ 22 Abs. 4 BSHG und § 4 Regelsatz VO)

Charakteristiken der Formen der Armutspolitik	Arbeiterpolitik (Leitgröße in der Konjunktur)	Armenpolitik (Leitgröße in der Krise)
Bezug zum Arbeitsprozeß	Arbeits-(einkommen) als positiver Anknüpfungspunkt potentieller Schutz qualifizierter Arbeit (»Zumutbarkeitsprinzip«, je nach »Zweig« und konjunktureller Situation unterschiedlich ausgestattet)	fehlender Schutz qualifizierter Arbeit; jede Art von Arbeit, sofern sie nicht krankheitsbedingt unzumutbar ist, muß angenommen werden. Arbeit als (im wesentlichen) negativer Anknüpfungspunkt (Nachrangprinzip); Arbeitseinkommen auch nicht insoweit positiver Anknüpfungspunkt als Annahme von Arbeit durch Einkommensfreibetrag von der Armenpolitik prämiert wird
Familienbezug	Familie durch sozialen Ausgleich positiv einbezogen, keine »pädagogischen Normalisierungen«	Familie durch Zusatzausstattung je Kind (keine »Auffanggrenze«), Milderung des Arbeitszwangs positiv und durch Unterhalt (Nachrangprinzip) negativ einbezogen. Professionelle »Normalisierung« einwirkung (im Hintergrund: die Anstaltsalternative)
Soziale Trägerschaft bzw. Zuordnung	Selbstverwaltung Gewerkschaften als Sachwalter, die Eigenfolge bei Ausbau verbuchen können	Fremdverwaltung Wohlfahrtsverbände als Sachwalter, die Eigenfolge bei Ausbau verbuchen können

übrigen war bis 1867 in Süddeutschland die Gründung des Unterhaltsverbandes Familie für die »besitzlosen Volksklassen« obrigkeitlich reglementiert und häufig unmöglich gemacht.

»Zum Leben zu wenig und zum Sterben zuviel« – hinter dieser Klage stand das seit Jahrhunderten ungelöste, nun aber durch

seine gesellschaftliche Verbreitung immer massiver werdende Problem des »armen Arbeiters«, der zur Existenzsicherung unerbitlich auf den Arbeitsmarkt verwiesen wurde. Gleiches gilt für seine Familie, die über Kinder- und Frauenarbeit ebenfalls dem Arbeitsmarkt ausgesetzt war. Diese eigentlich alte Armut wurde nun neu entdeckt, »hinterfragt«. Diese aus dem Zusammenspiel von sozialer Entwicklung und geänderter Wahrnehmung wie Interpretation sich ergebende Problematik, die dieses Jahrhundert vorrangig kennzeichnet, gewann durch ein Zusammenwirken mehrerer Umstände besonderes Gewicht:

- Zur Jahrhundertmitte kam es zu einer besonders kritischen Spannung zwischen Bevölkerungsentwicklung und Nahrungsmittelreserven (»Pauperismus«).
- Mit dem Aufstieg des Bürgertums und der kapitalistischen Industrie wurde die Lohnarbeiterexistenz verallgemeinert (Entfaltung der Klassengesellschaft).
- Der Arbeitslohn bezog sich von seiner Höhe her nicht notwendig auf Existenzsicherung. Er war vielmehr einerseits durch die dem Marktgeschehen folgende »Gleichwertigkeit« von Leistung und Gegenleistung bestimmt. Andererseits waren die Gebrauchs- und Verbrauchsgüterzuordnungen auch marktvermittelt, also ebenfalls nicht bedarfsorientiert.
- Die private »Freiheit« zur Existenzsicherung durch (Erwerbs-)Arbeit wurde zur ausschließlichen gemacht. Andere, traditionelle Möglichkeiten der Existenzsicherung wurden aufgehoben, verboten bzw. kriminalisiert, so etwa die gemeinschaftliche Weidelandnutzung – Gemeinheit, Allmende – oder der Bettel (Sachße/Tennstedt 1983; Tennstedt 1981a: 29 ff.; zu einer breiteren Einführung vgl. Nipperdey 1983:145 ff., insbesondere 165 f.).

Versagte die private Existenzsicherung, fehlte also selbst ein Hungerlohn, so stand als öffentliche, staatlich vermittelte Form der Existenzsicherung vornehmlich die Armenfürsorge zur Verfügung. Die Armenpflege als »Supplement«, als Ergänzung der gesamten staatlichen und gesellschaftlichen Organisation der bürgerlichen Gesellschaft war nun aber durchaus geeignet, das neu eingerichtete »Spiel des sozialen Mechanismus zu stören« (Fleisch 1901: 4).

Das galt sowohl für die formelle wie die materielle Seite der Armenfürsorge, die aufgrund der Zuständigkeitsregelungen einer Mobilität der Arbeitskraft, ihrer Freizügigkeit, im Wege stand, sofern sie die Unterstützungspflicht an die »Heimat« knüpfte. Damit war nicht der »Ort der

Armut«, sondern der »Ort der Herkunft« zur Unterstützung verpflichtet. Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts war dies allgemein der Fall. Schwerwiegender war jedoch der inhaltliche Zuschnitt der Armenfürsorge. Sie ging von einem, wie niedrig auch immer angesetzten, »Bedarf« an notdürftiger Nahrung und Obdach aus. Sie füllte damit jene Lücken in der Existenzsicherung aus, »welche jene grundlegenden Einrichtungen offen lassen« (Flesch 1901: 4). Von hier aus wurde die Gefahr beschworen, daß sich die Gesellschaft statt auf Arbeit zunehmend auf Armenpflege gründen könnte. Die Gestaltungsprinzipien der bürgerlichen Gesellschaft selbst könnten ins Wanken geraten.

In der Mitte des 19. Jahrhunderts stießen nun soziale wie wirtschaftliche Entwicklungen und diese eben durchgesetzten Gestaltungsprinzipien der bürgerlichen Gesellschaft so aufeinander, daß Armut zum unmittelbaren Staatsproblem wurde. »Die Armut« wurde »zur systempolitisch zu kontrollierenden Integrations- und Legitimationskrise« (Pankoke 1981: 12). Wirtschaftliches Ziel war im wesentlichen, die gesamtwirtschaftliche Produktivität so zu erhöhen und Verteilungsmechanismen dergestalt zu entwickeln, daß gleichzeitig Grundprinzipien für kapitalistische Entwicklungsanreize gewährleistet, jedenfalls aber nicht gefährdet, und eine Existenzsicherung für die benötigten Arbeiter ermöglicht würden. Auf politischer und sozialer Ebene sollten die durch die bürgerlichen Reformen und die Industrialisierung aufgelösten herkömmlichen, »natürlichen« lokalen Einbindungen durch neue, gleichwertig bindende und sichernde Einrichtungen ersetzt und ergänzt werden (Tennstedt 1981a: 145 f.).

Die Probleme von Armut und Existenzsicherung verdichteten sich durch die Zunahme von »armen Arbeitern«, die ausschließlich darauf angewiesen waren, ihre eigene und ihrer Familie Arbeitskraft zu verwerten, und stets in Gefahr standen, vom Proletarier zum Pauper herabzusinken. Es läßt sich kaum allgemein angeben, welche Arbeiter im 19. Jahrhundert als »arme Arbeiter« anzusehen waren. Zweifellos standen auch viele Nicht-Arbeiter, nämlich selbständige Bauern und Handwerker, an der Grenze zum Pauper, die auch teilweise überschritten wurde (vgl. umfassender Nipperdey 1983; Stürmer 1983).

Sicher gehören zu den »armen Arbeitern« zunächst die unqualifizierten Arbeiter, wie man sie als Tagelöhner in der Landwirtschaft und in erdnahen Beschäftigungen (Tiefbau) in der Stadt fand. Hier waren Hungerlöhne, saisonale Beschäftigung und ein entsprechend kurzes, nicht

selten durch Seuchen beendetes Leben fast die Regel. Ähnlich schlechte Arbeits- und Lebensbedingungen gab es bei den Heimarbeitern in den Mittelgebirgen, die von Verlegern abhängig waren, und zunehmend auch in den Großstädten. Die Situation verschärfte sich regelmäßig noch bei unvollständigen Familien. Diese Abstufungen von Arbeitsbereichen wurden im Fall von Frauenarbeit jeweils weiter nach unten fortgesetzt. Je höher qualifiziert und je stadt- oder industrienäher die Arbeiter beschäftigt waren, desto eher kamen sie von den Hungerlöhnen weg. Aber selbst in diesen Fällen, etwa bei Maschinenbauern, Buchdruckern, währte die günstige Entlohnung nicht lebenslang, sondern nur etwa vom 20. bis zum 40. Lebensjahr. Danach begann der Abstieg zur Paupergrenze, die auch unterschritten wurde, sofern die Kinder nicht aushelfen konnten. Die Verknüpfung von Armut und Lebenszyklus ist weder in der Arbeitergeschichte noch in der aktuellen Arbeiterpolitik hinreichend untersucht (vgl. historisch: Weber 1912; Reif 1982; v. Kondratowitz 1982; aktueller: Liefmann-Keil 1981; Schmähl 1983). Bezieht man also den gesamten Lebenszyklus und die entsprechenden Klassenprofile ein, läßt sich festhalten, daß im 19. Jahrhundert fast alle Arbeiter zumindest in bestimmten Phasen ihres Lebens »arme Arbeiter« waren. Die Familie als Unterhaltsverband konnte dabei in bestimmten Situationen (viele Kleinkinder) die Armutgefahr verschärfen, sie aber in anderen vermindern (Mitarbeit der Kinder und Ehefrauen). Der Beitrag der Kinder zu dem Unterhaltsverband Familie wurde allerdings vor allem mit Rücksicht auf die Schulbildung und das Militär im 19. Jahrhundert als störend empfunden und langsam verringert. In dem gesamten bürgerlichen Lager war es dennoch weitgehend unstrittig, daß der Arbeitslohn nicht ausreichte, um »biologische« Risiken – etwa Krankheit, Invalidität und Alter – wie auch saisonale und zyklische Schwankungen des Arbeitsmarktes so aufzufangen, daß die davon Betroffenen auskommen konnten, ohne öffentliche Armenpflege in Anspruch zu nehmen.

Die bürgerliche Dreieckigkeit der Existenzsicherung, (Erwerbs-)Arbeit, Familie (Unterhaltsverband) und Privateigentum, war also zunächst, was ihre sichernde Funktion betrifft, mehr theoretischer Entwurf als funktionierende Wirklichkeit. Der Ausweg aus diesem Widerspruch hätte nun in produktionspolitischen oder solchen Eingriffen liegen können, die den Arbeitsmarkt korrigierten, etwa einer Mindestlohngesetzgebung oder einer Subventionierung der Güter des Grundbedarfs (Nahrungsmittel, Wohnung). Dieser Weg wurde in Deutschland nicht beschritten. Der Zugriff auf die Armut, auf den armen Arbeiter, wurde vielmehr in vielerlei Regelungen gesucht, die darauf hinausliefen, Arme und Arbeiter sozial und politisch definitorisch zu trennen und dann

zu dividieren, vor allem durch die beiden unterschiedlich ansetzenden sozialpolitischen Stränge der Intervention: Armenpolitik einerseits und Arbeiterpolitik andererseits.

Arbeiterpolitik als Armutspolitik: Der neue, differenzierende Sprachgebrauch

Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts bürgerte sich eine neue Sprachregelung ein, die zwischen besitzlosen Armen und Arbeitern unterschied. Die Arbeiterbevölkerung, die sich auf dem Markt Arbeitseinkommen verschafft, ist im *Normalfall* nicht arm im Sinne von »bedürftig«, erfüllt also nicht diese Voraussetzung für eine öffentliche Armenunterstützung. Die »bedürftige« Armenbevölkerung hingegen geht keiner Erwerbsarbeit nach: sie kann nicht arbeiten, ist »arbeitsunfähig krank«, oder will nicht arbeiten, ist »arbeitsscheu«. Der sozialpolitische Gebrauchswert dieser Unterscheidung für die arme Arbeiterbevölkerung liegt darin, daß so als soziale Normalität anerkannt wurde, daß sie im Fall von Krankheit, Unfall, Alter und Arbeitslosigkeit ohne ausreichende Mittel war. Damit wurden getrennte, diese Risikofälle »externalisierende« Möglichkeiten der Institutionalisierung für diese Probleme vorbereitet (Volkman 1968; Tennstedt 1981a: 81 ff.).

Die Überlegungen für eine staatliche Einrichtung der Arbeiterpolitik knüpften an vorgefundenen privaten Formen der Selbsthilfe an. Innerhalb der zünftigen Gesellenarbeit gab es seit dem Mittelalter Formen der Sicherung vor Verarmung durch genossenschaftliche Selbsthilfe, etwa in Bruderläden und Gesellenkassen. Die soziale Kraft dieser Gruppenbildung »mit Risikoausgleich« lag in der Freiwilligkeit und in der Selbstbindung des einzelnen durch Übereinstimmung und Vertrag mit anderen (Oexle 1985, 1979). Diese Formen waren seit dem 18. Jahrhundert durch Elemente einer privaten Außenhilfe (Arbeitgeber, Unternehmer) zunehmend ergänzt oder erneuert worden. Kennzeichnend blieben jedoch Risikoauswahl und Exklusivität. Eine solche *Selbsthilfe vor Verarmung* durch Kassen, die von Gesellen und qualifizierten Arbeitern und ihren Arbeitgebern (!) finanziert und verwaltet wurden, schloß auch nach Einführung der Gewerbefreiheit regelmäßig gewerbliche Arbeiter, sowie dann Fabrikarbeiter, etwa als unzüftig, berufsfremd aus. Diese Ausgrenzung entsprach teilweise in der Sache selbst liegenden Hemmnissen wie hoher Arbeitsplatzmobilität. Die auf die »armen Arbeiter« unterschei-

dend und vorbeugend antwortende neue Arbeiterpolitik des Staates, die in der Mitte des 19. Jahrhunderts von Preußen ausging, bestand nun darin, die versicherungsförmigen Arten der Selbsthilfe und privater »Außenhilfe« gegen Verarmung *zwangsweise* zu verallgemeinern, aus dem herkömmlichen handwerklichen Zusammenhang herauszutrennen und der sich entfaltenden »normalen« Lohnarbeit immer umfassender überzustülpen. Genossenschaftliche Selbsthilfe wurde so zwangsförmig vergesellschaftet wie staatsabhängig (Tennstedt 1983a; Mückenberger 1981: 1 ff.; Frevert 1984).

Die Arbeiterpolitik zielte also nicht wie eine Produktionspolitik der Mindestlohngesetzgebung oder eine Reproduktionspolitik der umfassenden Bedarfssicherung (»Staatsbürgerversorgung«) darauf, Einkommen umzuverteilen, um in ausreichendem Maße Existenz zu sichern, mag sie auch tatsächlich bei Einführung der Entrichtung eines Arbeitgeberanteils gewisse Umverteilungswirkungen gehabt haben. Sie stellte die grundlegenden Institutionen der privaten Existenzsicherung nicht in Frage. Im Gegenteil, sie knüpfte mit Hilfe des Versicherungszwangs unmittelbar an diese an und verstärkte so deren »Normalisierungspotential«. Soweit die Arbeiterpolitik die Arbeiter, wenn auch nur zeitweilig, gegenüber den diskriminierten Armen faktisch besser stellte, bestärkte sie die antirevolutionäre überkommene Haltung unter den qualifizierten Gesellenarbeitern, sich gegen »unten« abzugrenzen. So ist jüngst auch von politologischer Seite auf die Mechanismen hingewiesen worden, wodurch die »potentiell revolutionäre Aggression (der Arbeiterklasse) gegen die oberen Zehntausend sich häufig ablenken läßt durch Aggression gegen die noch Schwächeren – etwa gegen die Frauen und Kinder oder auch gegen Außenseiter und Fremde« (Flechtheim 1984). Diese Tendenz wurde durch die Zerteilung der Sozialpolitik institutionell bestärkt, zur institutionellen Routine.

Arbeiterpolitik als Politik der Externalisierung im Aufschwung

Die Geschichte der Arbeiterpolitik läßt sich in Deutschland als eine stetige Ausweitung externalisierender Lösungen gegenüber den Existenzrisiken der Arbeiterschaft sehen. Externalisierung heißt, die Problemlösungen nicht mehr in den »natürlichen«

Problemfeldern, eben »internalisiert«, zu suchen und zu finden, was dazu führen müßte, daß diese »sozial korrigiert, durchsetzt und verändert werden«, sondern daß die Lösungen »aus dem Zusammenhang dieser ›natürlichen‹ Problemfelder *heraustreten*« (Zacher 1983:951). Sollen diese Begrifflichkeiten historisches und analytisches Gewicht bekommen, muß beachtet werden, daß diese mit der Arbeiterpolitik fortgeführten wie in dieser Qualität erstmals eingeleiteten Prozesse bestimmte Risiken, etwa Krankheit, nicht nur aus privaten, »natürlichen« Problemfeldern, wie Erwerbsarbeit und Familie, hinausverlagerten (Zacher 1983:951). Sie trennten sie auch von der Armenfürsorge. Das Risiko Krankheit beispielsweise war innerhalb der Arbeiterbevölkerung allgemein nie andauernd oder ausschließlich durch solche »natürlichen« Problemfelder, d. h. private Vorkehrungen, abgesichert. Daraus folgt, daß nicht nur zwischen internalisierenden und externalisierenden Lösungen zu unterscheiden ist, sondern auch danach, in welche Institutionen das Risiko verlagert wurde und wird – Armenfürsorge oder Arbeiterversicherung, also kommunale oder zentralstaatliche Zuständigkeit.

Inwieweit diese externalisierende Arbeiterpolitik, die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts rechtlich durchgesetzt und administrativ vollzogen wurde, die soziale Wirklichkeit des armen Arbeiters angemessen erfaßte und zu verändern mochte, kann hier ebenso unbeachtet bleiben wie ihre Geschichte (vgl. dazu ausführlich Tennstedt 1983a). Entscheidend für die Armenpolitik ist jedoch, daß die sozialpolitisch mitbewirkte Aufspaltung der armen Arbeiter in Armen- und Arbeiterbevölkerung für die sich durchsetzende kapitalistische Wirtschaftsverfassung funktional war und auch von der sozialistischen Arbeiterbewegung übernommen, wenn nicht getragen wurde. Schon 1859 hatte Karl Marx in anderem Kontext sorgenvoll festgestellt, daß die Reaktion das Programm der Revolution exekutiere – und dies offensichtlich auch könne! (Marx 1961:414) Nun, die Arbeiterpolitik übernahm nicht gerade das Programm der proletarischen Revolution, aber sie gründete vielfach auf den gleichen Voraussetzungen: Industrialisierung und wachsendes Proletariat. Vor allem betonte die Arbeiterpolitik, ähnlich wie die Arbeiterbewegung, die gesellschaftliche Bedeutung des Arbeitslohnes, an dem diese Politik über den Versicherungsbeitrag wie auch bei der Leistungs-

bemessung anknüpfte, die gemäß dem Äquivalenzprinzip über »Gegenwerte« erfolgte.

Die Arbeiterpolitik als Normalisierung des Arbeitsbürgers

Die organisierte, parlamentarisch aktive Arbeiterbewegung war wesentlich von klassen- wie selbstbewußten qualifizierten Arbeitern getragen, die sich selbst gern »nach unten« abgrenzten. Arbeitersolidarität war begrenzt, und Philanthropie galt als Sache des Bürgertums. »Unten« war die politisch und sozial diskriminierte Armenbevölkerung mit ihren Arbeitern ohne ausreichendes Arbeitsvermögen oder vorhandene Arbeitsgelegenheit seit merkantilistischen Zeiten allemal.

Die neuen, verherrschaftlichten Transferleistungen der Arbeiterpolitik waren für die Arbeiter nicht vorrangig diskriminierender Natur, wenngleich ein Kranz von nachrangigen Diskriminierungen wie Simulationsverdacht und Rentenhysterie zu beachten ist, der zunehmend durch ärztliche »Filterung« professionell organisiert wurde. Die auf Zwangsbeiträgen beruhenden Leistungen der Arbeiterpolitik grenzten, anders als die der stiftungs- und steuerfinanzierten Armenfürsorge, ihre Empfänger nicht von der politischen und gesellschaftlichen Entwicklung aus, sondern schlossen sie letztlich an diese bürgerliche Entwicklung an. Normalisierung von Erwerbs- und auch von Industriearbeit wie von städtischer Lebensform war der verborgene Sinn der neuen Arbeiterpolitik. Diese »direkte Anerkennung sich historisch entwickelnder und erweiternder gesellschaftlicher Bedürfnisse . . . durch den Staat« (Zacher) war ein Element jenes integrativen Kreislaufes, dem die privaten Grundformen der Existenzsicherung zugrundelagen, die von der bürgerlichen Gesellschaft ausgebildet und gestattet waren. Über die »Selbstverwaltung«, die vor allem in den Krankenkassen von weitreichender Bedeutung war, wurde ein Prozeß der »Selbstdisziplinierung« bewerkstelligt, der tiefgreifende Wirkungen hatte. Diese Selbstdisziplinierung ist umfassend zu verstehen. Sie reicht von der eigenen Körperlichkeit (Krankheits»begriff«; Medikalisierung und Medizinisierung) über die regularisierte verinnerlichte Arbeitsmoral bis hin zur Organisationsgefüchtigkeit (Beitrags- und Steuerdisziplin) und zielt damit auf eine allgemeine Umformung der

Arbeiterkultur. Die Anerkennung eines allgemeinen, nicht ausschließlich am Vorrang des Tauschwertes ausgerichteten Mindestbedarfs sozialer Sicherung trat gegenüber solchen Disziplinierungsmomenten zurück. In der verbleibenden Armenfürsorge wurden nun die Grundsätze der »less eligibility«² (Leibfried 1983a: 720) und des Nachrangs (Sachße 1980) umso energischer durchgehalten. Ein Bedarfsprinzip, das in der Arbeiterpolitik kaum beachtet wurde, war so auch in der Armenpflege auf den zweiten Platz verwiesen, obgleich das moralische Recht auf einen Mindestbedarf ihr traditionelles, wenngleich schon seit dem Spätmittelalter zunehmend durch Kontrolle und Moralisieren überlagertes Thema war.

Das gesellschaftliche Grundproblem Armut war damit alles andere als gelöst. Es war nur verschoben. Das galt und gilt auch im symbolischen Sinn, denn die Arbeiterpolitik zog – und zieht – als nationales, zentralstaatliches, »fortschrittliches« Thema die Aufmerksamkeit der politischen Öffentlichkeit auf sich. Sie lenkte von ihrem breiten kommunalen armenpolitischen Sockel ab. Das galt, obgleich diese nationale Arbeiterpolitik zunächst regelmäßig zu Leistungen führte, die als solche unter den kommunalen Fürsorgeleistungen lagen. Die herkömmliche Politik der Armenfürsorge bestand weiter. Betroffen von Not, Kontrolle und Hilfe waren insoweit vor allem jene Bevölkerungsgruppen, denen von vornherein die normalen Grundinstitutionen privater Existenzsicherung, »Selbsthilfe und Arbeit«, nicht zur Verfügung standen, sowie – bis in die fünfziger Jahre des 20. Jahrhunderts – die vielfach übersehenen, obwohl recht umfangreichen Gruppen der Armen, vor allem alte Arbeiter (Hockerts 1980: 201 ff., 421 ff.) und von ihnen zurückgelassene unvollständige Familien, für deren besondere Lebenslage die Arbeiterpolitik nichts oder nichts Ausreichendes vorsah.

Da das Versicherungsprinzip auf die armen Arbeitenden zwangsweise erstreckt wurde und dabei in den Arbeitsmarkt nicht etwa durch eine Begrenzung des versicherungsrechtlichen Äquivalenzprinzips an der untersten Grenze der Lohnbildung eingegriffen wurde, verzichtete man ausdrücklich auf ein gesetzlich festgelegtes Minimum bei den Geldleistungen, das die Funktion einer Existenzsicherung hätte haben können. Wenn also schon der Lohn nicht ausreichte, um den täglichen Bedarf zu decken, so konnte dies ein Lohnersatz in niedrigerer Höhe

(Krankengeld oder Rente) schon gar nicht bewirken. Nur etwas weniger diskriminierend waren solche Leistungen als vordem die der Armenpflege – der kleine, antirevolutionäre Unterschied. Der fehlenden Mindestrente entsprach erst recht eine fehlende, auf die Produktion bezogene Mindestlohnpolitik, die einen noch unmittelbareren Eingriff in den Arbeitsmarkt bedeutet hätte (vgl. a. S. 74, 408 f.). Das versicherungsrechtliche Äquivalenzprinzip konnte nur zufällig oder mittelbar ein Bedarfsprinzip der Armenfürsorge ersetzen, nämlich dann, wenn das Arbeitsverhältnis stetig und der Arbeitslohn erheblich höher gewesen war als die Fürsorgeleistungen. Erheblich höher mußte der Lohn deshalb liegen, weil er bei Ausfall nicht voll, sondern nur in prozentual abgestuften Zumessungen ersetzt wurde.

Neben diesem grundsätzlichen Bruch in der Sozialpolitik führten verschiedene Lücken der Arbeiterpolitik dazu, daß viele arme Arbeiter und ihre Familienangehörigen Objekte der Armenfürsorge wurden: Wartezeiten sowie begrenzte Leistungsdauer bei Geldleistungen, fehlende Angleichung verschiedener Leistungstatbestände (etwa Krankengeldzahlung und Invalidität), weitgehender Ausschluß nicht erwerbstätiger Familienangehöriger, Ausgrenzung bestimmter Gruppen unständiger, industrieferner Arbeiter aus der Arbeiterversicherung und schließlich bis 1927 die fehlende Absicherung gegen Arbeitslosigkeit. Diesen Defiziten waren auch solche Arbeiter, die zunächst durch die Arbeiterpolitik privilegiert worden waren, ausgesetzt, wenn sie von einem Leistungsknick getroffen wurden, der sie von gewerblicher oder industrieller Arbeit ausschloß und auf Gelegenheits- und Heimarbeit verwies, was meist ab dem 40. Lebensjahr eintrat (Weber 1912; Reif 1982).

Dieses System konnte sich, trotz aller Fiktionen und Schwächen auf der Leistungsseite, bis zum Ersten Weltkrieg als *das* politisch und konzeptionell vorrangige System sozialer Sicherung durchsetzen, zumal sein Aufbau seit den neunziger Jahren von einem wirtschaftlichen Aufschwung begleitet wurde. Für diesen Erfolg war wesentlich mitentscheidend, daß in diesem Institutionengeflecht Prämien für die Arbeiterbewegung und deren sozialpolitische Wachsamkeit eingebaut waren. Die Sozialdemokraten stimmten 1911 sogar einer weiteren sozialpolitisch abgesicherten Aufspaltung der abhängig Arbeitenden zu. Sie unterstützten die Einrichtung einer eigenständigen Angestelltenversicherung, die aus der Arbeiterversicherung teilweise herausgetrennt und im übrigen weit stärker zentralisiert wurde (Tennstedt 1983a: 533 ff.).

Diese von den einzelnen Staaten und dann vor allem vom Reich ausgehende Arbeiterpolitik wurde durch jene der Gemeinden ergänzt, die in den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts einsetzte. Die Arbeiterpolitik der Gemeinden, insbesondere der Großstädte, war Teil ihrer Politik der Daseinsvorsorge. Knüpfte die staatliche Arbeiterpolitik an der privaten Daseinsverantwortung an, so bekräftigte sie diese Privatisierung durch ihre öffentlich-rechtliche Externalisierung privat verursachter Risiken. Demgegenüber ging die kommunale Arbeiterpolitik vom Gegenteil aus, nämlich vom Vorrang der kollektiven, öffentlichen Daseinsvorsorge (Forsthoff 1938) gegenüber privaten, individuellen Gestaltungsmöglichkeiten, also davon, daß Güter zur Deckung des Bedarfs von der Verwaltung bereitzustellen und aus allgemeinen Steuermitteln zu bezahlen seien. Im Unterschied zur kommunalen Armen- oder Daseinsfürsorge war diese Daseinsvorsorge der Großstädte aber nicht, begrenzend und diskriminierend, auf Arme ausgerichtet, sondern umfaßte sowohl alle Arbeiter wie auch Arme, potentiell sogar alle Einwohner einer Gemeinde. Diese kommunale Arbeiterpolitik, die als einzige die Marktförmi- gkeit verließ und die Kollektivität der anstehenden Probleme berücksichtigte, war eine wesentliche zusätzliche Bedingung dafür, daß auch die kulturelle Anpassung der (armen) Arbeiter an die Funktionsprinzipien der bürgerlichen Gesellschaft erfolgreich stattfinden konnte.

Diese kommunale Politik der Daseinsvorsorge umfaßte nicht allein die Versorgung mit Wasser, Gas, Elektrizität und Verkehrsmitteln, sondern auch die Sicherung von Nahrung, Wohnung und Gesundheit auf dem Verwaltungswege. Volksspeisehallen, Wärmehallen, Säuglingsfürsorge und Stellen für Hauswirtschaftsberatung müssen hier ebenso genannt werden wie der Aufbau städtischer Kliniken, Heime und kommunaler Gesundheitsämter sowie die kommunale Wohnungspolitik (vgl. Krabbe 1985). Diese Einrichtungen und Programme, die seit den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts zusammen mit denen für die Armenfürsorge durch den gemeinsamen Begriff Wohlfahrtspflege beschrieben wurden, gehören in den Zusammenhang einer »Veredelung des Arbeiters« durch »Gesundheitsverhalten« (Tennstedt 1983a: 448 ff; Göckenjan 1985; Labisch/Tennstedt 1985) oder durch bürgerliches Verhalten schlechthin (vgl. allgemein Gerstenberger 1981: 43).

Über die Arbeiterpolitik des Reiches und der Gemeinden wurden zunehmend auch »marktentkoppelte« Mittel für die Finanzierung sozialer Dienstleistungen freigesetzt und in Anspruch genommen. Auch hier wird Lohnarbeit ausgeweitet, denn zuvor wurden solche sozialen Dienstleistungen, soweit sie überhaupt erbracht wurden, für Arme und Arbeiter unentgeltlich, ehrenamtlich, vielfach von Bürger-Laien oder aber in Haus-Arbeit und nicht in Erwerbs-Arbeit erbracht. Seit den neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts entwickelte sich neben dem revolutionären Druck der Arbeiterbewegung, der allerdings nur mittelbar zu einer Ausweitung dieser Arbeiterpolitik führte, auch noch ein vervielfältigender, professioneller und verbandslobbyistischer Druck, der gerade auf Ausweitung dieser Sachleistungen zielte. Dieser Prozeß wurde von den Ärzten initiiert und erfaßte dann Sozialbeamte und Wohlfahrtsverbände.

Die wachsende Bedeutung der Professionellen und ihrer »Umverteilungsstärke« zeigte sich darin, daß der Anteil der Barleistungen an der gesetzlichen Krankenversicherung, die ja für die Arbeiter als Lohnersatz wirkten, an den Gesamtleistungen der Krankenkassen immer mehr zugunsten der Sachleistungen für den professionellen Medizinbetrieb zurücktrat. Während der Anteil der Barleistungen 1885 51,4 %, 1913 41 %, 1932 37,9 % und 1937 28,2 % betrug, belief sich der Anteil der Sachleistungen 1885 auf 39,4 % und 1937 auf 71,8 %. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die Ärzte es verstanden, die neue säkulare und umfassende Zielvorstellung »Gesundheit« mit der Ausübung ihrer Tätigkeit vollständig zu verbinden (Göckenjan 1985). Darüber hinaus kontrollierten sie über die gleichfalls von ihnen monopolisierte administrative Schnittstelle gesund/krank (»Gutachtermedizin« mit der Diagnose als »Sesam-Öffne-Dich«) wirkungsvoll die Übergangszone von privater Existenzsicherung durch (Erwerbs-)Arbeit zur Zuteilung von öffentlichen Transferleistungen. Für die überwiegend juristisch ausgerichtete Sozialverwaltung wurden die Ärzte ein unentbehrlicher Außenposten. Sie wurden zu mit sozialpolitischer Herrschaft »beliehenen Unternehmern« (vgl. L. v. Ferber 1975: 319 ff.; Stone 1979). Diese Vorherrschaft professionell gesteuerter Sach- und Dienstleistungen zeigt sich auch darin, daß seit den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts die Geldleistungen der sozialen Sicherheit stagnieren, während die Sachleistungen, wenn auch in abgeschwächter Weise, weiter steigen. Im westeuropäischen Maßstab machen dies die Statistiken der OECD (ohne Sachleistungen) und des Internationalen Arbeitsamtes (mit Sachleistungen) deutlich (vgl. Alber 1984a).

Verglichen mit diesen von zentralstaatlichen Bedingungen der Arbeiterpolitik abhängigen Entwicklungen in der Gesundheitspolitik entstand nur langsam und erst nach dem Ersten Weltkrieg Sozialarbeit als Beruf (Sachße 1985). Erst jetzt schlugen diese schon älteren Ausweitungen der sozialen Dienste auch auf die Kostenseite der Kommunen durch, die wiederum später auch durch zusätzliche wie intensivere Kontrollberufe, wie Psychologen, Psychiater und Mediziner, stärker belastet wurden.

So entstand vornehmlich aus der Arbeiterpolitik und vor allem seit der Weimarer Zeit eine Art »wohlfahrtsindustrieller Komplex«, der durch ein Netz von öffentlichen wie privaten, vielfach stark konfessionell orientierten Anstaltsbetreibern (-trägern) und Anstellungsträgern wie auch von Professionellen zusammengehalten wurde, die um Gesundheit und »normale« Sozialisation besorgt waren. In der NS-Zeit wurde diese Tendenz, bei radikal zugespitzten Ausgrenzungskriterien, im Zeichen einer integrierten »Volksgemeinschaft« und des »überwundenen« Klassenkampfes systematisch fortgesetzt. Neben der Deutschen Arbeitsfront (DAF) und der Nationalsozialistischen Volkswohlfahrt (NSV) sind zu nennen das Winterhilfswerk, das Hilfswerk Mutter und Kind sowie Kraft durch Freude (KDF) (Mason 1978; Landwehr/Baron 1983: 173 ff.).

Diese »Assanierung« der Bevölkerung ergänzte die durchlöchernten Möglichkeiten einer Subsistenzsicherung, die (Erwerbs-)Arbeit und Unterhaltsverband boten, auf einem kollektivierenden wie herrschaftlichen Weg. Dies war und ist noch heute auch im Bereich durchschnittlicher Erwerbsarbeit notwendig, weil die in den Tarifverträgen durch Arbeitgeber und Gewerkschaften festgesetzten Mindestlöhne nicht den gehobenen Bedarf und erst recht nicht den nach professionellen Hilfen decken, deren Preis von Anbietern bestimmt wird, die auch die Nachfragestruktur oft unmittelbar beeinflussen, also marktentkoppelt operieren, und deren Kostenaufwand individuell kaum mehr finanzierbar ist (vgl. S. 110 ff., 336 ff.).

Die vielen Grenzen der Arbeiterpolitik bewirkten, daß die Armen in ihrer augenfälligen Bedürftigkeit nicht verschwanden. Im Gegenteil, »neue Qualitäten sozialer Abweichung« wurden »nun erst gesellschaftlich »auffällig«. Mit dem Fortschritt von Industriearbeit und Verstädterung verengte sich zunehmend das Spektrum von Normalität selbst (Pankoke 1981: 11 f.).

Armenpolitik im Schatten der Arbeiterpolitik: Die erweiterte herrschaftliche Normalisierung

Diese ineinandergreifenden Prozesse der herrschaftlichen Normalisierung des Arbeitsbürgers grenzten die Restprobleme aus und legten so das sogenannte Randständige fest, an dem der anstoßnehmende und weniger hilfreiche als kontrollierende und steuernde Blick um so leichter haften blieb. Praktisch folgte daraus der Ausbau dichter, in sich geschlossener Netze sozialer Kontrolle, verbunden mit der sich gleichfalls verengenden Normalität von (Erwerbs-)Arbeit. Jene Fälle, die nicht die so entstandene Norm von Erwerbsarbeit und Familienleben erfüllten, wurden nun auffällig und störend und damit zum öffentlichen Problem. Diese Entwicklung begünstigte zugleich ein Absinken der gesellschaftlichen Toleranzschwelle und so die Bereitschaft, »Abweichler« sozial auszusondern.

Die Ausweitung der Anstaltsfürsorge seit der Jahrhundertwende ist somit als Gerüst für eine zunehmende Normalisierung und als Kehrseite von Prozessen mißglückter privater Daseinsgestaltung unter Normalisierungszwängen zu betrachten. Allerdings wurde die Expansion auch durch die 1924 einsetzenden Subventionierungen der Wohlfahrtsverbände nach dem Prinzip des Nachrangs und dem Maßstab der verwalteten Betten beschleunigt. »Kolonialisierung der Alltagswelt« (vgl. auch Müller/Otto 1983) ist also zur Struktur gewordene Routine in der Armen- wie auch in der Arbeiterpolitik, nur mit Unterschieden hinsichtlich der Fähigkeit zur Selbstverstärkung solcher Prozesse, die in der Arbeiterpolitik besonders ausgebildet war und ist.

Die Armenfürsorge als das Modell klassischer Armenpolitik geriet somit zu dem »Unterstock« des neuen Systems staatlicher Armutspolitik. Sie wurde durch die Arbeiterpolitik teilweise entlastet, aber auch vor neue Probleme gestellt. In schmalen Grenzzonen konnte sie noch immer durch ihre Garantie eines Existenzminimums die Bereitschaft zur Existenzsicherung durch (Erwerbs-) Arbeit gefährden.

Dieser Gefahr begegnete man, indem ihre Wirkungen so persönlich wie möglich zugeschnitten (Individualisierungsprinzip) wurden – es gab eine individuelle, diskriminierend angelegte Bedürftigkeitsprüfung und »Bedarfs«zumessung. Ferner wurden ihre repressiven Einbettungen betont, wie Verlust des Wahlrechts, Bestrafung von Bettelei und Arbeitshausprin-

zip (heute: Verlust des Rechtsanspruchs auf Sozialhilfe oder Kürzung gemäß § 25 Abs. 1 BSHG, vermehrte Ausgabe von Gutscheinen im Rahmen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt, Leistungsbefristungen, Wochen- statt Monatszuteilung von Leistungen . . .). Dem Armen, dem Sozialhilfeempfänger im arbeitsfähigen Alter, wird damit zugemutet, sich vor allem gegenüber der Verwaltung besonders anzustrengen, wenn er sich und seiner Familie eine Existenz sichern will (vgl. a. S. 249 ff.). »In mancher Hinsicht sind Unannehmlichkeit und Undurchsichtigkeit funktionelle Charakteristika einer Zuteilung von Fürsorgeleistungen in einer kapitalistischen Gesellschaft. Das mühselige Beantworten vieler Nachfragen, das umständliche Ausfüllen von Formularen, das mühselige Umgehen mit Gutscheinen und Sachleistungen, die man anstelle von Geld erhält, bringt einen Hauch von protestantischer »Ethik« in die Verteilung sozialer Hilfeleistungen an Menschen, die arbeitsfähig sein könnten. Auch sie müssen so »arbeiten«, um Unterstützung zu erhalten.« (Gilbert 1983: 142) Für die Armen bildeten somit, vermittelt über die individuelle Bedürftigkeitsprüfung und Bedarfsfestsetzung, Hilfe und Kontrolle einen Sachzusammenhang, in dem sie »von der gesellschaftlichen Entwicklung isoliert, nach ordnungspolitischen Maßstäben selektiert und schließlich als die Armen gesellschaftlich stigmatisiert« (Zander 1983: 134) wurden.

Seit dem endgültigen Durchbruch einer negativ auf Arbeit bezogenen Armenpolitik nach der Jahrhundertwende wurde weniger das Niveau des zuerkannten Bedarfsstandards, also das Potential für gesellschaftliche Teilhabe der Armutsbevölkerung, angehoben, als vielmehr das Normalisierungspotential der Armenfürsorge durch den Ausbau personaler Hilfen erweitert. Dieses professionelle Normalisierungspotential konnte sich zudem aus der institutionellen Fürsorge herausbewegen, ohne deshalb schon aus diesem regulativen Kontrollkreislauf auszuscheiden. Die Zielvorstellung dieser persönlichen Hilfe durch Professionelle war die »Hilfe zur Selbsthilfe«. Die Selbsthilfe sollte im Rahmen der privaten Existenzsicherung durch (Erwerbs-)Arbeit und Familie wieder möglich werden. Problemformeln wie »Gefährdung«, »Verwahrlosung« und neue Standards, wie vor allem Gesundheit, traten an die Stelle der alten »Sittlichkeit«, die nur gleiche äußerliche Verhaltensformen verlangt hatte. Die neuen Formeln rechtfertigten eine entscheidende Ausweitung wie Vertiefung des öffentlichen sozialregulativen Zugriffs, vielfach verbunden mit dem Anspruch, Prävention zu leisten, konkrete Sozialtherapie zu sein (Pankoke 1981: 11). Durch Wissenschaft und Professionalisierung wurde dieser Normalisie-

rungszugriff zugleich entpolitisiert. Über solche Sprachregelungen und deren administrative Projektion auf die Armenbevölkerung wurden »imaginäre Sozillandschaften« (vgl. zu diesem Begriff Geyer 1983: 245) geschaffen, die ohne Brüche und Widersprüche den Rand mit dem Zentrum der Normalität vereinbar machen sollten – eine Sisyphusarbeit, die in ihrer Unendlichkeit auch ihre selbstlaufende Rechtfertigung erzeugte.³

Die Armenpolitik, insbesondere ihre Durchführung, verblieb in der Hand der Gemeinden. Das bot strukturelle Vor- und Nachteile im Hinblick auf den vorgeordneten Staat und dessen Arbeiterpolitik.

Die Reformen des Spätmittelalters stärkten die städtische Obrigkeit gegenüber kirchlicher Armenpflege. Die Reformen im Absolutismus stärkten den Staat gegenüber den lokalen Gewalten. Die vom konservativen Staat, dem Deutschen Reich, ausgehende Reform der Armutspolitik durch eine moderne Arbeiterpolitik diente seiner Stabilisierung – dies nicht nur gegenüber der revolutionären Arbeiterbewegung, sondern vor allem gegenüber dem Liberalismus. Der hatte seinen Kern im städtischen Bürgertum, das für die Armenpflege zuständig war, und das um so intensiver, je mehr konservativ-agrarische Armenpolitik in schlichter Abschiebung in die Städte bestand. Mit der Freizügigkeit, also der Abkehr vom Heimatprinzip als Grundlage der Armenfürsorge, und der Arbeiterversicherungspolitik erweiterte der Staat im 19. Jahrhundert seinen Zugriff auf die gesamtgesellschaftliche Sozillandschaft, und zwar zuungunsten der Gemeinden, die ihn bis dahin so gut wie monopolisiert hatten. Auch die Aktivitäten der Gemeinden im Dienstleistungsbereich konnten an diese Vorherrschaft der zentralen arbeiterpolitischen Perspektive nur anknüpfen, sie aber nicht verändern. Allerdings wurden bei allen zentralstaatlichen Reformen die Lokalgewalten nicht von der verbleibenden Armenlast befreit. Sie erhielten auch keine besseren Finanzierungsmöglichkeiten, vielmehr wurden ihre Rechte, die Einwohnerschaft wie den Abzug und Zuzug zu regulieren, beschnitten (Leibfried u. a. 1984a).

Die Steuerungsmedien »Recht« und »Geld« (vgl. Tennstedt 1976; Voigt 1983, 1982a), die der Staat bei seiner neuen Arbeiterpolitik überwiegend einsetzte, waren zudem durch *zentrale* Bürokratien leicht handhabbar. Eine Ausnahme bildete die Krankenversicherung, in der, wie bereits erwähnt, eine deutliche Verschiebung von den Geldleistungen mit Lohnersatzfunktion zu den Sachleistungen als Konsumtion professioneller Dienste festzustellen ist. »Recht« und »Geld« waren wenig erfolgreich, wenn das Ziel

nicht so sehr in der Behebung wirtschaftlicher Armut, sondern in einer persönlichen, pädagogischen Orientierung auf die Armen bestand, also die personale Dimension sozialer Schwäche und ihre Abhilfe vorrangig war (Hilfe von Mensch zu Mensch, Individualisierungsgrundsatz; vgl. Münchmeier 1980). Die herkömmlicherweise dezentral organisierte Armenfürsorge, deren Angemessenheit, die kommunale soziale Nähe zu den Problemen, also der überkommene gemeindliche Herrschaftsbereich, wurden zugunsten der Dezentrale ins Feld geführt. »Innerstaatlicher« Streit um Zuständigkeiten und das unterschiedliche Wachstum gesellschaftlicher Kontrollstrategien auf den verschiedenen Ebenen von Staat und Gemeinden ergänzten einander so. Diese schwierige Balance von Geld- und Dienstleistungspolitik dauert an. Heute ist der gehobene Anteil an Dienstleistungen in der Sozialpolitik das herausstechende Merkmal der Gemeinden. Dieser prägende Anteil bringt den Gemeinden bei krisenbedingtem Druck auf Sozialabbau (vgl. S. 195 ff.) auch besondere kürzungspolitische Probleme, weil dieser personale Zugriff besonders stark in der dezentralen Struktur verankert ist. Dabei geht es nicht nur um den formell öffentlichen Bereich (unmittelbar Gemeindebedienstete), sondern auch um die »freien Träger« der Wohlfahrtspflege, die ja mit öffentlichen Mitteln öffentliche Dienstleistungen im kommunalen Raum erbringen. »Gerade weil die präventive Aktionsform des Förderns von Entwicklungen die Berücksichtigung der besonderen gesellschaftlichen Situation und eine situationsbezogene Aktivierung der Eigendynamik sozialer Selbsthilfe sinnvoll erscheinen ließ, wird mit wachsender Staatstätigkeit zugleich die Grenze der »centralistischen Richtung« (Adolph Wagner) deutlich.« (Pankoke 1981: 12)

Im übrigen blieb die traditionelle gesetzliche Armenfürsorge der Gemeinden vom Vollzug der zentralstaatlichen Arbeiterpolitik nicht unberührt. Das geschah zunächst in Form eines Qualitätsdrucks, einer Art von mittelbarer Normalisierung vor allem bei der gesundheitlichen Versorgung, wie im Ausbau der kommunalen Gesundheitspolitik allgemein bis heute zu den §§ 36 bis 69 BSGH (vgl. S. 336 ff.), ferner durch die Ausgestaltung der Armenanstalten und den Einbau des Familienprinzips (vgl. S. 319 ff.) in die Sozialhilfe.

Armenpolitik: Macht und Ohnmacht der Gemeinden

Ebenso wichtig wurde, daß der Staat selbst stärkeren Einfluß auf die Ausgestaltung der materiellen Leistungen nahm, allerdings ohne die Gemeinde aus der Pflicht zu entlassen, weiter die Kosten für Verwaltungen und Leistungen der Armenpolitik weitgehend zu tragen, und ohne ihnen ein besseres Finanzaufkommen zuzugestehen. Diese Zuständigkeiten wurden nur begrenzt nationalisiert, wengleich dazu Ansätze in der leicht bedarfsorientierten Ausdifferenzierung von Kindergeld und Wohngeld vorhanden sind und mittelbar verschiedene Politiken diesen Bereich betreffen, so etwa die Wohnungsbaupolitik des Bundes.

Die klassische Armengesetzgebung war weitgehend zuständigkeitsorientiert. Sie sollte ein ausgrenzendes Abschieben der Armen aus den Städten verhindern und entwickelte Vorformen des heutigen Finanzausgleichs zwischen den Kommunen bei der Fürsorge für den – ja nicht mehr abschiebbaren – »Ortsfremden«. Was allerdings notdürftige Nahrung und Obdach waren, das bestimmten die Gemeinden nach ihren Verhältnissen und ihrem Gutdünken.

Im Gegensatz zu den von Anbeginn weitgehend reichseinheitlichen Leistungen der Arbeiterversicherung herrschten im Bereich der Armenpolitik große örtliche Unterschiede. So gab es vor allem ein West-Ost-, ein Nord-Süd- sowie ein Stadt-Land-Gefälle, das mit Ausnahme des West-Ost-Gefälles trotz administrativer und rechtlicher Vereinheitlichung noch heute in der Praxis des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) als »verdeckte soziale Geographie« (Geyer 1983: 240) fortlebt (Leibfried 1981a).

Seit 1924 finden wir Versuche der Zentralbehörden (Reichsarbeitsministerium), über das Instrumentarium der Richtsätze dieses Gefälle einzuebnen. Aus diesen sind die heutigen bundesweiten, so gut wie einheitlichen Regelsätze des BSHG hervorgegangen, durch die wiederum das Existenzminimum für die Armutsbevölkerung fest- und fortgeschrieben wird.

Besonders nachhaltig wurden die materiellen Grundleistungen der Fürsorge in der NS-Zeit vereinheitlicht. Einem stärker gegenüber den Gemeinden verselbständigten, auf zwangsweiser Mobilisierung beruhenden und mit der NSDAP verknüpften wohlfahrtsindustriellen Komplex gelang es, den Gemeinden 1941 zum ersten Mal einen vereinheitlichten bedarfsorientierten Min-

destandard aufzuzwingen. Dies geschah vornehmlich dadurch, daß die NSV das kommunale Fürsorgemonopol durch den Aufbau einer eigenen wirtschaftlichen Fürsorge in Frage stellte, die global aus dem Haushalt der Kommunen finanziert wurde. Dieser sozialpolitische Teilerfolg muß allerdings in Verbindung damit gesehen werden, daß die repressive Regulierung des Arbeitsmarkts unter dem NS-Regime ohnehin getrennt von der Fürsorge und in viel schärferer Weise als in der Weimarer Zeit erfolgte und zudem durch eine »Kriegskonjunktur« beeinflusst wurde. Diese Nationalisierung der Existenzsicherung kann ferner nicht davon getrennt werden, daß die bislang örtlichen Praktiken der Ausgrenzung von Fremden in der Armenpolitik, nun durchzogen mit den Kriterien »Rasse« und »Volk«, jetzt auch auf eine nationale Ebene gehoben wurden und massiv verschärft, ja tödlich geworden waren. Gemeint ist die Verfolgung, ja Ermordung von Gruppen, wie »Wanderer« (Ayaß 1982), Zigeuner (Hohmann 1981) und Behinderte, die vorher oft der Fürsorge unterlagen, und die nun vornehmlich außerhalb der Fürsorge verbrecherische Züge annahm. Da die Armenfürsorge für das »Volk« so von überkommenen Repressionen stärker entlastet war, geriet sie in sozialen Handlungszwang für eine erste durchgreifende Nationalisierung des Existenzminimums (Leibfried u. a. 1984b). Erst in den sechziger und siebziger Jahren dieses Jahrhunderts konsolidierte sich dieser Standard im Sinne einer von formellen Ausnahmen kaum geprägten Geltung. In diesen Zeiten der Hochkonjunktur war er allerdings nur wirksam für einen sehr kleinen Teil der Bevölkerung (3 bis 6 %). Demgegenüber wird in den letzten Jahren wirtschaftlicher Krise in der Bundesrepublik dieses bedarfsorientierte Minimum gesenkt (vgl. S. 149 ff., 130 ff., 162 ff.), wobei die kommunalen Spitzenverbände, in der Schere zwischen der schon seit langem von allen Parteien betriebenen Zentralisierung der kommunalen Finanzaufkommen und dem heutigen zentralstaatlichen Abbau der kommunalen Finanzkraft machtlos, ein im Trend liegendes Betätigungsfeld (wieder-)entdeckt haben. Im übrigen muß bei der Sozialhilfe danach unterschieden werden, ob sie außerhalb von Anstalten, Heimen und gleichartigen Einrichtungen – also »privat« bzw. ambulant – oder innerhalb derselben erbracht wird. Die Regelsätze und das Bedarfsprinzip als Steuerungsmechanismen für die Geldleistungen außerhalb von Heimen und Anstalten

sind dabei krisenempfindlicher, weil ohne Lobby. Der Kostenanstieg in der Sozialhilfe, der sich wesentlich auf den Anstaltsbereich bezieht, wird in der Regel über die Geldleistungen »bewältigt«, also zuungunsten der noch privaten und individuellen Existenzsicherung (vgl. S. 110 ff., 114 ff., 195 ff.). Dabei wird die individuelle Leistungsfähigkeit beharrlich überschätzt. Diese Fehleinschätzung schlägt allerdings politisch nicht auf ihre Urheber zurück, weil die Folgen hochgradig individualisiert sind. Hilfe innerhalb von Heimen und Anstalten aber hat wegen ihrer dienstrechtlichen Sicherung und der Lobby der Normalisierungsberufe und Wohlfahrtsverbände noch vergleichsweise bessere Veto- wie Durchsetzungschancen.

Die staatliche Politik beeinflusste die gemeindliche Armenpolitik auch, indem sie zwischen der einfachen und der gehobenen Fürsorge unterschied. Dabei kam es darauf an, ob die bedürftigen Armen auch noch Rentenbezieher waren oder nicht. So wurde nach Würdigkeit unterschieden zwischen »rechtmäßig Armen« und »unrechtmäßig Armen«. Die unrechtmäßig Armen mußten erzogen werden und erhielten deshalb nur das Mindeste. Die rechtmäßig Armen wurden durch die zusätzlichen Geldleistungen der gehobenen Fürsorge von der Last befreit, mit den Mindestleistungen der einfachen Fürsorge auskommen zu müssen (Tennstedt 1981b: 89 ff.). Die von der Arbeiterpolitik erfaßten Armen wurden so nochmals in der Armenpolitik besser gestellt. Mit dieser Maßnahme wurde mittelbar die Unzulänglichkeit der Arbeiterpolitik (Rentenhöhe), ihre Bedarfswidrigkeit, anerkannt (vgl. a. S. 77). Dieses Prinzip wurde mit dem BSHG (erweitert) fortgeführt in den Mehrbedarfen, die eine Prämie auf Familienerziehung und Arbeit setzen oder dort eingreifen, wo das »Spiel des sozialen Mechanismus« der privaten Existenzsicherung durch höhere Leistungen der Armenfürsorge nicht gefährdet erscheint, wie bei Personen über 65 Jahren, Erwerbsunfähigen und Erwerbsbeschränkten, die eine »angemessene« Arbeitsprämie erhalten.

Armenpolitik und Arbeiterpolitik in der strukturellen Krise

Die bislang behandelten Entwicklungen einer ineinander gewobenen Arbeiter- und Armenpolitik führten dazu, daß in der Krise

die Armenpolitik und in der Konjunktur die Arbeiterpolitik betont worden ist. Die herkömmlichen Muster von Konjunktur und Krise lassen es zu, in der Konjunktur einzelne Bereiche der Armenpolitik durch die Arbeiterpolitik zu absorbieren und die Bedarfsstandards der Armenpolitik wie ihr Normalisierungspotential (professionelle Hilfen) *administrativ* zu verbessern – eine Normalisierung der Reform also, getragen durch Experten und nicht durch soziale Bewegungen. In der Krise kehren sich die Vorzeichen dieser Entwicklung schlicht um. Der Abbau der Geldleistungen wird noch dadurch beschleunigt, daß nun die Armenbevölkerung, und damit die Zahl der Antragsteller, zunimmt. Der Versuch, zugunsten ambulanter Hilfen die Ausweitung anstaltsförmiger Leistungen zu bremsen, wirkt sich, wenn überhaupt, meist erst mit zeitlicher Verzögerung aus, da die Lobby der »Dienstleister«, der »provider interests«, einen gewissen Schutz vor Kürzungen bietet (anders: Zacher 1984a: 6 Fußnote 31). Eine Infrastruktur für ambulante Hilfen ist jedoch nicht vorhanden und kann, abgesehen vielleicht von einigen Großstädten, schwerlich umfassend aufgebaut werden.

Staatliche Sozialpolitik ist also in Krisen nur begrenzt sozial, weil sie dann, wenn der sozialstaatliche Schutz am nötigsten wäre, die Risikoabsicherung aus der Arbeiterpolitik wieder in die Armenpolitik zurückverlagert. Ferner wird die statussichernde Arbeiterpolitik von innen heraus dadurch ausgehöhlt, daß die Kriterien individueller Zumutbarkeit »berufsfremder« Arbeit »ausgedünnt« und denen der Sozialhilfe angeglichen werden, die besonders deutlich abgesenkt wurden und bald jede Arbeit als zumutbar erscheinen lassen (vgl. S. 255 ff., 284 ff.). Statussicherung und Qualifikationsschutz werden so zersetzt. Außerdem wird die Risikoabsicherung aus der Arbeiter- wie Armenpolitik wieder in die privaten, eben nicht ausreichend tragfähigen Formen der Existenzsicherung, Arbeit und Familie, zurückgegeben, also »negativ internalisiert« (vgl. S. 269 ff., 329 ff., 350 ff.). Hinzu kommt als wesentlicher Faktor in der sozialpolitischen Regulierung von Krisen eine Politik der Ausgrenzung, sei es unter der Flagge von »Volk« und »schaffenden Deutschen«, gerichtet beispielsweise gegen »Nichtseßhafte« im Nationalsozialismus, sei es eine seitens der Regierung veranlaßte »Nationalisierung«, die sich gegen Ausländer richtet (Marschalck 1984: 107 ff.).

Diese über ein Jahrhundert wirksame, auf Konjunktur und Krise wie auf Stabilisierung von Herrschaft bezogene »unsoziale« Sozialpolitik der Armutsbewältigung vertraut im Grunde darauf, daß die Heilung von den Produktmärkten ausgeht, also vom sogenannten Wachstum. Dieses letzte Mittel liberaler Sozialpolitik ist aber, so sieht es zumindest aus, keine Rettung mehr. So bewegt sich die materielle Armutspolitik seit einiger Zeit auf eine Dauerkrise besonderer Art zu, die die klassischerweise vorausgesetzte Aufteilung in Armenpolitik und Arbeiterpolitik wie auch das klassische Verhältnis von Konjunktur und Krise im sozialpolitischen Bereich aushöhlt.

Die zentrale klassische Prämisse der Armutspolitik war, daß sich, wenn schon nicht in der Krise, so doch immerhin in der Konjunktur, *grundsätzlich* jeder Arme ein gewisses Maß an Reproduktion über normale (Erwerbs-)Arbeit sichern kann. Diese Voraussetzung war und ist empirisch sowohl hinsichtlich der Arbeitsunfähigkeit als auch des Vorhandenseins geeigneter Arbeitsplätze (vgl. Reissert 1983) in Frage gestellt (vgl. a. S. 54 ff., 268 ff.). In nicht unerheblichem Umfang war hier schon immer eine »imaginäre Soziallandschaft« eingerichtet oder vorausgesetzt worden. Durch die strukturelle, nunmehr wohl schnell zunehmende gesellschaftliche Polarisierung in Besitzer und Nichtbesitzer von Arbeitsplätzen entfallen jedoch für weite Industriebereiche die wenigen stützenden realen Voraussetzungen einer solchen Soziallandschaft. Zwischen beiden Gruppen und ihren jeweiligen Wortführern ist auch kein Beschäftigungspakt zugunsten der Schwächeren, der Arbeitslosen in Sicht. Wie sollte er auch aussehen, welche Anknüpfungspunkte könnte er schon haben? Beide Gruppen liegen zu weit auseinander, und die Grenzen zwischen ihnen sind vergleichsweise gut gesichert, so daß von Rückkoppelung im Sinne einer Reservearmee im klassischen Sinne nicht ausgegangen werden kann. So kommt das Thema auf den Dritten zu, das politische System, das dem wachsenden Problemanfall systematisch auszuweichen sucht. Dies wird allerdings in der Bundesrepublik nicht so einfach gelingen wie in den USA. Die große räumliche und soziale Dichte und mangelnde Ausweichmöglichkeiten lassen es nicht ohne massive gesellschaftliche Auseinandersetzungen zu, ganze Städte oder Landstriche ähnlich Detroit oder Michigan veröden zu lassen. Zugleich wirken tiefer und länger verankerte »moralisi-

sche Infrastrukturen« einer umfassenderen Sozialpolitik als deutlichere und allgemeinere Kristallisationsformen für soziale Konflikte.

Der herkömmliche »Verbund zwischen Arbeit und Befriedigung der Bedürfnisse« (Zacher 1983: 948; vgl. auch Offe 1983a; Bonß/Heinze 1984) in der Gesellschaft scheint somit zu Ende zu gehen, wenn er nicht durch Herrschaftspositionen aufrechterhalten wird, die eng mit der isolierten Bestandssicherung der traditionellen Arbeiterpolitik verbunden sind. Die sozialpolitischen Institutionen haben in einem Jahrhundert schnell »die Würde der Vollendung« (v. Ferber 1967: 76) angenommen. Aber jede Entwicklung gelangt an ihr Ende, warum nicht auch diese Arbeiterpolitik, die so viel bewegt hat? Die privilegierte Arbeiterpolitik gerät in Konflikte. Die Vorteile wie die säkulare Leistungsfähigkeit der Differenzierung zwischen Arbeiter- und Armenpolitik scheinen nach einem Jahrhundert erschöpft zu sein, die Arbeiterpolitik hat ihre strukturellen Grundlagen überdehnt und durch zunehmende Verallgemeinerung ausgedünnt. Die Grundvoraussetzung der privaten Existenzsicherung wird öffentlich und professionell immer mehr und durch immer minutiösere Regelungen gestützt. Die Ausgrenzungsprobleme jedoch bleiben unbearbeitet. Die Auflösung dieses Verbundes zwischen Arbeit und Befriedigung der Bedürfnisse gefährdet die klassische Arbeiterpolitik auch unmittelbar. Die schon durch die demographischen Faktoren der Gegenwart bedingte Finanzkrise der Sozialversicherung wird zugespitzt durch die Verengung der Finanzierungsbasis der sozialen Sicherung, weil der Anteil der Beschäftigten sinkt. So wird die bisherige Balance zwischen Beitragshöhe und Stetigkeit der Arbeit einerseits und dem zu erwartenden Rentenniveau andererseits zersetzt (vgl. Zacher 1984a; Schäfer 1983). Schon werden die Familienpolitik und die »notwendige« Lohnhöhe nicht nur mit privatem Existenzbedarf, sondern auch mit einer Finanzierung der Arbeiterpolitik begründet. Aber ist diese Argumentation triftig, wenn es Produktionstechniken gibt, die nun billiger sind als Arbeiter zum halben Tarif? Auch hier wird also die Frage einer am Bürgerstatus als solchem anknüpfenden Grundsicherung – statt der bisherigen Verlängerung der Lohnhierarchie in die soziale Sicherung hinein und ohne eine diskriminierende Bedürftigkeitsprüfung – wenn auch aus Finanzierungsgründen aufgeworfen.

Zwar kann kaum ein Zweifel daran bestehen, daß, einzelwirtschaftlich betrachtet, der Versicherungsbeitrag der Arbeiter den dem Kapitalismus innewohnenden Prozeß der Rationalisierung beschleunigt hat. Ein steuerfinanziertes Sicherungssystem wäre sicher weniger dynamisch gewesen, hätte aber die heute anstehenden strukturellen Probleme ohne eine entsprechende Reform nicht aufhalten können. Produktive Arbeit und ihre Arbeiter scheinen durch diese Struktur überfordert, was sich auch daran zeigt, daß ein der Steuer nahekommender Maschinenbeitrag (Sieveking 1982) als Gegensteuerung ernsthaft erwogen wird.

Die Tendenz zu einer allgemeingültigen Grundsicherung des Daseins wird so in allen Teilen der Armutspolitik und vom Arbeitsmarkt her auf einmal sichtbar und zerstört die unsichtbaren Wände der Struktur gewordenen sozialpolitischen Klassenspaltungen. Daher werden die Gewerkschaften in erheblichem Umfang herausgefordert sein, auch im Armen den Arbeiter zu sehen – und umgekehrt. Gesamtgesellschaftlich heißt dann die Frage für fast alle erneut: Welche moralische Ökonomie trägt das Recht zu leben, auf Existenz? Welche Bedürfnisse, welche Selbstverwirklichung sind allgemeines Bürgerrecht? Was ist und wie hoch ist ein »subsistenzgerechtes Garantieeinkommen«, eine »Staatsbürgergrundversorgung« (vgl. Opielka 1984a; Gerhardt/Weber 1983; Leibfried 1983a, 1981a; Stahlmann 1983:334; Hauser 1983a, b; Townsend 1979)?⁴

Zwar werden diese Fragen automatisch so aufgeworfen sein. Ob die Lösungen dann wirklich ein Mehr an Gleichheit oder aber eine autoritär abgesicherte, einseitig versäulte Doppelstruktur sozialer Reproduktion beinhalten, ist damit keineswegs vorentschieden. Eine stark »nach oben« umgewichtete, »nach unten« und »außen« abgeschottete eher traditionelle Arbeiterpolitik könnte sich herauschälen. Sie wäre umgeben von einem breiten Ring weiter verödender Lebensmöglichkeit 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«. Auch das ist ein real möglicher Weg in dieser Krise, allerdings kein die Probleme lösender, keiner, der aus ihr hinausführt.

Anmerkungen

Vor allem Ute Frevert, Bernd Schulte und Uli Schreiterer sei für Kritik und Hinweis gedankt.

- 1 Es gibt durchaus andere Traditionen, in denen »Armutsgrenzen« unabhängig von den Fürsorgesystemen entwickelt worden sind, so z. B. in England und den USA (vgl. Leibfried 1977b, 1983a).
- 2 In der modernisierten Form soll die Fürsorgeleistung hiernach immer geringer sein als der niedrigste örtliche Lohn.
- 3 Nur am Rande sei hier auf die Zusammenhänge mit dem Ausbau des Bildungswesens, den dadurch gestiegenen geistigen Anforderungen und neuen Aufstiegschancen, hingewiesen.
- 4 Wenn diese Frage nach einem garantierten Mindesteinkommen inzwischen von den Grünen (Schmid 1984) aufgeworfen wird, so zeigt das, daß sie nun auch davon abgekommen sind, »Selbsthilfe« gegen den Sozialstaat zu kehren (vgl. zum vorherigen Zustand noch Heiner 1979).