

Stephan Leibfried/Eckhard Hansen/Michael Heisig

Politik mit der Armut.

Notizen zu Weimarer Perspektiven anlässlich bundesrepublikanischer Wirklichkeiten.*

Einleitung

Das System der Sozialpolitik, verstanden als eine Pufferzone (Vobruba 1983: 65 ff.) zwischen Kapital und Lohnarbeit, hat nur insoweit eine gewisse Selbständigkeit, als sich auch in Krisenzeiten die in dieses System eingezogenen *Mindestplafonds* durchhalten lassen, und zwar *kontraktconjunkturrell* wie *kontrastrukturell*. Auf andere Weise kann einem Sinken der Einkommenspyramide, der Pyramide von Lohn- und Sozialeinkommen also, kein Einhalt geboten werden. Das schwächste Glied bestimmt auch hier die Reißfestigkeit der Kette, eben des Systems der Sozialpolitik.

Diese Pufferzonen konnten in der Weltwirtschaftskrise weder im Bereich der Arbeitslosenversicherung (Preller 1978: 418 ff.; Adamy/Steffen 1983, 1982) noch dem der Fürsorge (Leibfried 1981 a; Hansen u.a. 1982) gehalten werden. Auch in der heutigen Krise des Transfersystems, also des Systems der sozialen Sicherung (Schäfer 1983), sind sie, wenn auch in anderer Gewichtung, akut bedroht. Die sozialpolitische Trendwende, die in den 70er Jahren begann, hat sowohl in der Arbeitslosenversicherung (Hauser u.a. 1984) als auch in der Sozialhilfe (Adamy/Naegele 1983; Galperin 1984) tiefe Spuren hinterlassen.

Beachtet man die ohnedies begrenzten Lebensmöglichkeiten der von diesen Maßnahmen Betroffenen, so sind diese Spuren heute schon für sich genommen ernst zu nehmen. Darüber hinaus sind sie als Bestandteil einer mittel- wie langfristigen *gesamtgesellschaftlichen* und sozialpolitischen *Polarisierung* besonders aufmerksam zu verfolgen. Hier öffnet sich eine Schere zwischen einer eigentumsähnlich bestandkräftigen (Sozialver-) Sicherung des »produktivistischen Kerns« und einer Sozialpolitik für Reste, die sich zusammengefaßt als Ghetto in den städtischen Ballungsgebieten herauschälen. Die schmalen »Transferbrücken« überkommener Sozialpolitik beginnen einzustürzen. Neue Brücken an ihrer Stelle werden nicht errichtet. Eher pendelt sich eine »Dienstleistungslösung« ein, eine sozialpolizeiliche (vgl. Funk u.a. 1984) Variante des Umgehens mit den Ausgegrenzten.

Die *Verknüpfung von Sicherung gegen Arbeitslosigkeit und Fürsorge* ist dabei heute durchaus anders gewichtet als in der *Weltwirtschaftskrise*. Sowohl in der Weimarer Zeit wie heute geht es zwar um ein Absenken von Sockelgrößen, die für die Einkommenspyramide strategisch wichtig sind. Eine solche Sockelgröße war in Weimar die Fürsorge nur in Verbindung mit der lohngebundenen Unterstützung in Arbeitslosenversicherung und Krisenfürsorge, die in etwa der heutigen Arbeitslosenhilfe entspricht. Zusammen genommen konnten sie den Sockel

* Diese Skizze ist ein Teilergebnis des Projekts »Sozialpolitische Intervention und Existenzminimum« (vgl. dazu den Überblick bei Leibfried u.a. 1983), das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft im Rahmen des Schwerpunktprogrammes »Gesellschaftliche Bedingungen sozialpolitischer Intervention: Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe« gefördert wird. Florian Tennstedt danken wir für Kritik und Hinweise.

der Einkommenspyramide abzusichern suchen. Die Fürsorge für sich genommen war damals eher ein buntes, uneinheitliches Flickwerk (vgl. Leibfried 1981 a; Hansen u.a. 1982), so daß sie allein die Einkommenspyramide schwerlich sichern konnte.

Noch waren die Richtsätze der öffentlichen Fürsorge recht flexibel handhabbar. Zwar war im Gesetz, so § 1 Abs. 1 der Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge von 1924, vorgeschrieben, daß die Fürsorge den »notwendigen Lebensbedarf« zu gewährleisten habe. Aber das war eine fast ausschließlich kommunale *politische Größe*, die kaum in der Weimarer und durchgreifend erst in der NS-Zeit (Leibfried u.a. 1984) langsam und mühevoll in konkrete Legitimationszwänge, nach Art des Bedarfsprinzips und des Warenkorb der heutigen Sozialhilfe, eingebunden werden konnte. Da ein Rechtsanspruch auf Unterstützung durch die Fürsorge bis 1953/43 nicht bestand, konnte die gesetzliche Festlegung auch nicht im Klagewege ausgefüllt werden. Entscheidend dafür, wie der Bedarf festgelegt wurde, war der politische Druck der Betroffenen, ihrer Organisationen oder der Parteien vor Ort und im Reichstag, auch der jeweilige Entwicklungsstand städtischer Sozialpolitik (zu diesem Ausgangspunkt vgl. Krabbe 1984), sowie die Transparenzzwänge, die Formalisierungs- und Beteiligungsverfahren, die vom Reich ausgingen, und schließlich die Versuche von wissenschaftlicher Seite, die Auseinandersetzungen durch systematische Ermittlung von »Bedarfen« zu rationalisieren. Von daher konnten in der Weltwirtschaftskrise noch weit umstandsloser die Leistungen der Fürsorge im Vorfeld von Sozialversicherung und Löhnen abgesenkt werden. Staatlicher Zwang setzte *mittelbar* (»Reichswohlfahrtshilfe« nur bei herabgesetzten Fürsorgeunterstützungen) oder *unmittelbar* (ab 1930/31 Einsetzung von Staatskommissaren in den Gemeinden) nur dort ein, wo ein unbotmäßiges Verhalten der Kommunen gegeben war.

Erst in der Bundesrepublik seit Mitte der 50er Jahre, vor allem aber mit dem Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes im Jahre 1961, hat sich die Funktion der nunmehr Sozialhilfe genannten Fürsorge gewandelt. Rechtsanspruch wie ein im Warenkorb konkretisiertes Bedarfsprinzip gaben der Sozialhilfe einen eigenständigen Charakter, so daß sie bei entsprechenden sozialen Anforderungen als eine Art *umfassende soziale Grundsicherung* wirksam werden konnte. Dabei kommt der Sozialhilfe erstmals ein *eigenständiger zentraler Stellenwert* dann zu, wenn es um das Absenken der gesamten Einkommenspyramide geht. Der relativ frühe Zugriff des Bundes auf die Sozialhilfe in den verschiedenen Haushaltsstruktur- und -begleitgesetzen, der seit 1981 voll sichtbar geworden ist (vgl. Adamy/Naegele 1984; Naegele 1984), entspricht somit der Sache nach dem eher gebündelten Zugriff des Weimarer Staates auf Arbeitslosenversicherung, Krisenfürsorge und allgemeine Fürsorge in einem.

Die institutionelle, politik-organisatorische Stelle, an dem die oben genannten polarisierenden Tendenzen in die Sozialpolitik einbrechen können, ist deren Aufteilung in *Arbeiter- und Armenpolitik* (vgl. ausführlich Leibfried/Tennstedt 1984 b), oder anders ausgedrückt: in Sozialversicherung und Fürsorge. Strukturell gesehen ist dabei die Armenpolitik die *offenste Flanke* in dem mit der Entwicklung eines Sozialstaats verbundenen Versuch, Pufferzonen gegenüber einer krisenförmigen Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt sozialpolitisch zu schaffen. Armenpolitik umfaßt dabei nicht nur die Fürsorge sondern auch Elemente der Sicherung gegen Arbeitslosigkeit. Die Politik der Versicherung von Arbeitslosigkeit ist als Mischform zwischen Arbeiter- und Armenpolitik in der Krise in ähnlicher Weise wie die Armenpolitik gefährdet. Hier überschneiden sich diese beiden Sozialpolitiktypen derart, daß die davon betroffenen Personengruppen in der Krise tendenziell in die Armenpolitik absinken. Aufgrund der allgemeinen Grenzen des Steuerstaats (Grauhan/Hickel 1978) sowie der

globalen unmittelbaren Abhängigkeit der Arbeitslosenversicherung von Entwicklungen in Wirtschaft und Arbeitsmarkt und ihrer dementsprechenden »versicherungsmäßigen Strukturlosigkeit« ist Arbeitslosigkeit »nicht versicherungsmäßig faßbar und in abgegrenzte Risikogemeinschaften zu bannen«. Ihr massenhaftes und vor allem andauerndes Auftreten birgt daher die Gefahr, die »legimatorische Form der Versicherungsstruktur zu sprengen — eine Form, die ja gerade die Versicherbarkeit und damit Individualisierbarkeit, die Begrenzbarkeit und quantitative Beherrschbarkeit des 'Schadens' suggerieren soll« (Leibfried 1977: 198). Die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit ist somit eine *verteilungspolitische Gratwanderung*, die unter Krisenbedingungen immer dazu neigt, die Versicherungsstruktur aufzubrechen und die armenpolitischen Grundzüge wieder zu betonen.

Welche institutionellen *Merkmale* kennzeichnen die *Armenpolitik* im Kontrast zur Arbeiterpolitik *als eine offene Flanke* in dem sozialstaatlichen Versuch, krisenförmige kapitalistische Entwicklungen abzupuffern? Drei Merkmale vor allem sind hervorzuheben:

(1) *Armenpolitik ist dezentralisiert, Arbeiterpolitik zentralisiert*. Die auch in der Armenpolitik vorhandene Bundesgesetzgebung (vor allem das Bundessozialhilfegesetz = BSHG), wie auch die Ausführungsgesetze der Länder, geben der Armenpolitik zwar eine gewisse rationale, zentralisierte Strukturform, ändern aber nichts daran, daß die Grundeinheit der Ausführung und Finanzierung soweit als möglich »pluralisiert«, eben auf die Ebene der Gemeinden verschoben ist. Damit sind sowohl der Einheitlichkeit, der Übersichtlichkeit wie der nationalen Sichtbarkeit von Armenpolitik enge Grenzen gezogen. Zugleich ist dadurch, daß die institutionelle Verantwortung für die Armenpolitik auf drei Ebenen (Reich/Bund, Länder, Gemeinden) aufgeteilt ist, eine immer nur vage Balance gehalten: die Verantwortung kann von jeder Ebene auf die nächste geschoben werden, jeder kann sich auf den anderen berufen. Dezentralisation ist dabei nicht mit »kommunaler Autonomie« im Leistungsrecht zu verwechseln, da die Grundleistungen der Sozialhilfe in so gut wie allen wesentlichen Punkten bundes- und landesrechtlich — oder durch »nationale Wohlfahrtskartelle«, wie den Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge — vorprogrammiert sind, wenngleich die kommunalen Spitzenverbände sich auch hier erheblichen Einfluß sichern konnten (vgl. Naegele 1984). Historisch gesehen ist kommunale Autonomie auf die Gestaltung der einmaligen Beihilfen, mit der »Weihnachtsbeihilfe« als symbolischer Spitze, wie auf »restriktives« oder »liberales« Verhalten einzelner Sachbearbeiter in der Gewährung von Leistungen geschrumpft. Den Kern der Armenpolitik auf der Leistungsseite (Höhe des Existenzminimums) umfaßt kommunale Selbstverwaltung heute also nur begrenzt, wenngleich sie *auf der Seite der »Regulierung der Armut« über die Erzwingung von Arbeit* (Hilfe zur Arbeit gemäß §§ 19, 20 BSHG) *durchaus erhebliche Spielräume* hat. Die Dichte mit der im Bereich der Fürsorge Arbeit erzwungen wird, läßt sich durchaus mit den Größenverhältnissen vergleichen, die aus der Weltwirtschaftskrise bekannt sind (vgl. einerseits Hoppensack/Wenzel 1984; andererseits Rebentisch 1977: 138 f.).

Mag Armenpolitik auch noch so breite Wirkungen zeitigen, wie vor allem deutlich wird, wenn man das Dunkelfeld mit einschließt (vgl. Hartmann 1984), so erscheint sie doch zunächst immer nur als Robinsonade im großen, während Arbeiterpolitik zunächst immer als »kollektive« Sicherung gesehen wird. Eine solche Dezentralisierung, verbunden mit der wissenschaftlichen wie gesellschaftlichen Schwierigkeit, die Standards einer *Teilhabe* genau und wirksam zu umreißen (vgl. unten (2)), ist ferner gleichbedeutend damit, eine Vielfalt von Veto- wie Interventionspunkten vorzusehen und damit auch staatsorganisatorisch die schwächsten Glieder der Kette, die Gemeinden, über ihre soziale Reißfestigkeit bestimmen

zu lassen. Nord-Süd und Stadt-Land-Gefälle, die in der Arbeiterpolitik keine Entsprechung haben und hatten, sind so immer schon tragende Bestandteile der Armenpolitik (Hansen u.a. 1982: 65 ff.; Leibfried 1981 b: 262 ff.), obgleich sich Armenpolitik heute — vom reinen Rechts- und Verwaltungsstandpunkt aus betrachtet — recht gleichförmig-gleichheitlich darstellt.

(2) *Armenpolitik ist strukturell unsicher in ihrem Maßstab*, dem Standard einer Existenzsicherung. Die *Arbeiterpolitik*, also die Sozialversicherung, hingegen *findet ihren Standard vor*: in der privat erzeugten und der Sozialpolitik immer schon vorgegebenen »Lohnpyramide«. Diesen Standard schreibt sie schlicht fort, wenn auch mit einigen »sozialen« Korrekturen, so bei den Ausfallzeiten in der Rentenversicherung oder bei der Rente nach Mindesteinkommen. Die Arbeiterpolitik riskiert dabei in einer erheblichen Anzahl von Fällen weniger an Leistung zu erbringen als die jeweiligen Bedarfsfestlegungen der Armenpolitik vorschreiben. *Armenpolitik findet nur den »Mangel an Lebensmöglichkeiten« vor und muß in diesem »Vakuum« ihre Standards kontrafaktisch wie kontrastrukturell durchsetzen*. Sie muß ihre Maßstäbe gegen Apparate dezentralisierter sozialer Verwaltung behaupten, deren »Fürsorglichkeit« eher zu Ermessen als zu genau umrissenen Ansprüchen auf Geld führt, und auch gegen die Flexibilitätsinteressen der kommunalen Spitzenorganisationen. Sie muß die Standards gegen die Grenzzonen in der Lohnfindung für untere und unterste Lohngruppen (vgl. Hauser u.a. 1984) durchsetzen, wo Überschneidungen zwischen »Lohn« und »Bedarf« vor allem bei größeren Familien auftreten. Sie muß gleichheitliche Grundbedarfe gegen den Strom einer an Lohn wie Hierarchie orientierten Gesellschaft formulieren und operationalisieren, wobei diese Grundbedarfe nur ganz begrenzt unmittelbar auf gesellschaftliche Umverteilung beziehbar sein dürfen, damit die vorherrschenden »Äquivalenz«prinzipien nicht umfassend in Frage gestellt sind. Eine »Armutsgrenze« festzulegen ist von daher eine schwierige Wanderung auf beweglichem Grat.

(3) *Armenpolitik ist dabei im Gegensatz zur Arbeiterpolitik heute so gut wie ohne Lobby*. Als solcher fehlt ihr ein »positiver Wert«, so daß lobbyistische Ansätze sich allenfalls um zusätzliche »Werte« auskristallisieren (Kinderaufzucht — Alleinerzieher; »Aufopferung fürs allgemeine Wohl« — Kriessopfer; usf.). All diese Ansätze sind zusammengenommen auf ihrem gesellschaftlich gemeinsamen Nenner — Armut — nur schwer organisationsfähig. Schon in der Arbeitslosenversicherung und vor allem bei der Arbeitslosenhilfe heute, ist die Lobby erheblich »ausgedünnt«. In der Weimarer Zeit war dieser Zustand noch anders, weil die Arbeiterpolitik nicht so entfaltet war und von daher in großem Umfang Überschneidungen mit der Armenpolitik bestanden, die erst im Gefolge der Rentenreform 1957 erheblich verringert wurden (Hockerts 1980: 202, 213-214). Die Lobby der Arbeiterpolitik erstreckte sich so auch in die Armenpolitik hinein, so in der Sozialrentnerfrage, also derjenigen ehemaligen Lohnabhängigen, die zu geringe Renten bezogen. In dieser Zeit konnte auch über die Kriegsopferversorgung für eine entsprechende und besondere Lobby eine Ausdifferenzierung aus der »Armutsfront« bewirkt werden (vgl. Geyer 1983). Gleiches galt für den durch die Inflation verarmten Mittelstand, die »Kleinrentner«. Vielleicht kann heute die Krise des Transfersystems zu neuen übergreifenden Lobbystrukturen führen.

Die *Gewerkschaften* sind mit der überkommenen Arbeiterpolitik identifiziert. Gleiches gilt für die *Sozialdemokratische Partei*, für die die »Abgrenzungshygiene« des »guten« Proletariats gegenüber der Armut immer schon zentral gewesen ist (vgl. Tennstedt 1983; Gerstenberger 1981) und der die Behandlung des Armutsproblems unter der Hand eher zu einer Frage von Auswahl und Ausbildung wohlfahrtspflegerischen Personals (vgl. beispielhaft Hirschfeld 1924; 383) ge-

riet. Gewerkschaften und SPD werden, wenn sich nicht Entscheidendes ändert, in der Krise der Transfersysteme ad hoc immer eher zugunsten einer »Pyramidensanierung« entscheiden. Unter den gegebenen restriktiven finanziellen Belastungen liegt die Alternative in einer umfassenden lohnentkoppelten Grundsicherung, die der Absenkung der Einkommenspyramide eine klare Grenze zieht, zugleich aber die Pyramide selbst insgesamt eher abflacht. Diese Alternative in den Vordergrund zu zwingen, geht gegen die Tradition gewerkschaftlicher und sozialdemokratischer Sozialpolitik. Insoweit ist eine neue Ortsbestimmung nötig. Entscheidende Änderungen, die aus der gegenwärtigen Krise vor allem der Gewerkschaftsbewegung hinausführten, müssten zu festen *Organisationsbrücken* und -perspektiven mit denjenigen führen, die nicht in Erwerbsarbeit stehen, auch wenn dies auf erhebliche Hindernisse stößt (Müller-Jentsch 1984: 22-28; Steinkühler 1984: 38; Greven 1984: 70 ff.).

Die institutionell offene Flanke der Sozialpolitik, die Armenpolitik, wird derzeit durch ein *Zusammenwirken von wechselbezüglich voneinander abhängigen »Bereichskrisen«* umfassend angreifbar:

- die *Krise der Lohnarbeit* (Matthes 1983), wonach immer weniger (Erwerbs-)Arbeitsplätze einer steigenden Zahl von vor allem jugendlichen (vgl. Lenhardt 1979) auf Arbeit Angewiesenen gegenüberstehen;
- die *Krise der Familie*, wonach immer geringere soziale »Elastizitäten« mit immer größeren Überwältigungen sozialer Risiken in den privaten Bereich zusammentreffen (vgl. Riedmüller 1984 a + b);
- die *Krise des Transfersystems*, wonach immer weniger Beitragszahler derzeit stets steigende demographische wie soziale Risiken abdecken (vgl. Schäfer 1983).

Ein nur für Ausnahmefälle gedachtes sozialpolitisches Regime über Armut, wie es das Bundessozialhilfegesetz von 1961 darstellt, das die Paßform zu einer die Standardrisiken der Gesamtbevölkerung »deckenden« Arbeiterpolitik ist, wird durch diese Entwicklung systematisch aufgewertet und politisiert. Gleiches widerfährt den »weichen« Zonen der Sozialversicherung, vor allem der Arbeitslosenversicherung.

Eine Perspektive umfassender gesellschaftlicher Grundsicherung, die an historische Erfahrungen anknüpft, wird sich dabei zunächst vor allem mit zwei Fragenkomplexen auseinandersetzen müssen:

Was erklärt die Bestandskraft der Kommunalisierung von Armenpolitik, was also sind, anders herum gesprochen, die Beharrungsgründe gegen eine zentrale, sichtbare und im Standard sichere Lösung?

Inwieweit kann mit der armenpolitischen Einbegung von Arbeit und Arbeitslosigkeit über eine umfassende Grundsicherung anders umgegangen werden — oder anders herum, welche Beharrungsgründe stehen dem entgegen und lassen sich hinter der Bestandskraft der seit Weimar überrkommenen Dreigliederung der Sozialpolitik bei Arbeitslosigkeit in Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ausmachen?

Gründe für die Bestandskraft der Kommunalisierung oder Dezentralisierung von Armenpolitik

Die *Fürsorge und den lokalen/regionalen Arbeitsmarkt hautnah miteinander zu verknüpfen* könnte hinter dem kommunalen Interesse am Fortbestand der Dezentralisierung stehen. Eine solche Vermutung legen vor allem die Untersuchungen anderer Länder, wie den USA

(Piven/Cloward 1977), nahe. Nur so könnte der Arbeitsmarkt wirksam zu kontrollieren sein. Ein solches Interesse mag noch im Kaiserreich erheblich gewesen sein, hatte sich aber spätestens in der Weimarer Zeit maßgeblich geändert. Nunmehr stand nicht nur sozialpolitisch sondern gesamtstaatlich eine umfassende »Zentralisierung« im Vordergrund, in einer Schärfe, wie dies in den USA noch heute nicht der Fall ist.

Für eine *aus der allgemeinen Fürsorge herausgelöste besondere Erwerbslosenfürsorge* wurden seit 1918 durch das Reichsarbeitsministerium (RAM) das Niveau der Leistungen und die Art der Bedürftigkeitsprüfung in gleicher Weise festgesetzt und damit die entscheidenden Hebel für eine arbeitsmarktpolitische »Regulierung der Armut« bereitgestellt. Dies war ein weiteres soziales Befriedigungsangebot für eine Sondergruppe aus der Armutsbevölkerung in der frühen Weimarer Zeit, hinter dem allerdings weniger eine »Lobby« stand als ein expertokratisches Vorbeugen gegenüber »Versorgungsrevolten«. Die Arbeitsvermittlung wurde ferner mit Einrichtung der Arbeitslosenversicherung 1927 den Gemeinden genommen. Soweit dieses System nicht wieder in der Weltwirtschaftskrise zerfiel (vgl. Preller 1978: 418 ff.) — und selbst dann ist dem Reich, wie die Arbeitsbeschaffungsprogramme zeigen (vgl. Rebenitsch 1977: 152 ff.), die Verantwortung für die Arbeitslosigkeit insgesamt weiter zugerechnet worden — wurde damit ein ehemals kommunalisierter Konflikt gänzlich zum Staatskonflikt. Der größte Teil der übrigen Fürsorgeempfänger war jedenfalls vor der Weltwirtschaftskrise kaum relevant für den lokalen/regionalen Arbeitsmarkt, da es sich wesentlich um Renter, durch die Inflation verarmte — ehemals Selbständige — Kleinrentner und Randgruppen handelte. Die Existenzfristung dieser Gruppen blieb ganz im Sinne der alten Rahmenpolitik eng an die örtlichen Gegebenheiten angepaßt, wengleich auch hier verschiedene Reformbemühungen (Richtsatzfrage, gehobene Fürsorge) festzustellen sind.

Die Bestandskraft von Kommunalisierung könnte sich auch dem *Interesse der Gemeinden an einer Selbsterhaltung ihrer (Wohlfahrts-)Bürokratie* verdanken. Im Jahre 1928 waren allerdings lediglich 12 % der kommunal Beschäftigten im Bereich Wohlfahrt, Gesundheit und Wohnungswesen (Reiner 1931: 102 ff.) tätig, wenn auch bei Gemeinden über 100.000 Einwohnern dieser Bereich mit 18,5 % besonders stark ausgeprägt war. Bei diesem breiten Tätigkeitsfeld handelt es sich nicht etwa nur um materielle Fürsorge (monetäre bedarfsabhängige Transferleistungen), sondern in erheblichem Umfang auch um Dienstleistungen. Gesundheitswesen und Fürsorge wurden in dieser Zeit unter der Gesamtbezeichnung »Wohlfahrtswesen« noch als eine Einheit angesehen. Dabei waren vor allem die Großstädte, oft im Gewand der Armenpolitik, Vorreiter für Erneuerungen in der Arbeiterpolitik (vgl. Tennstedt 1983: 573 ff.). Kurzum, dort wo es für die Bestandskraft der Kommunalisierung in der materiellen Fürsorge auf das Personal ankam, hatten auch die Kommunen keine Akzente gesetzt. Dort wo wie im Dienstleistungsbereich Neuerungen entstanden, waren sie zwar personalintensiv, hatten aber kaum etwas mit der Bestandskraft monetärer Existenzsicherung in den Gemeinden zu tun. Insoweit trifft es zwar zu, daß die »im Kaiserreich entstandene städtische Leistungsverwaltung ... das Grundgerüst (lieferte) zu dem von der Weimarer Republik erstmals angestrebten Sozialstaat« (Engeli 1983: 163), allerdings mit der entscheidenden Ausnahme der existenziellen monetären Grundsicherung. Ein besonderes Interesse an der Erhaltung *dieses* besonderen Elements der Wohlfahrtsbürokratie kann also nicht festgestellt werden. Das kommunale Interesse an der, wenn nicht die kommunale »Haßliebe« zur Fürsorge mag *steuer-* oder allgemeiner: *ressourcenpolitisch* bedingt sein. Eine Beschreibung der gesamtstaatlichen Finanzierungssysteme, in denen die materielle Wohlfahrtspflege zu einer Art fiskalpolitischer »Knautschzone« der Kommunen wurde (vgl. a. Huster 1984), mag das verdeutlichen.

Trotz aller Überforderungen wollten die Kommunen diesen Handlungsbereich, vor allem in der Weltwirtschaftskrise, nicht aufgeben. Sie konnten zwar allgemein den Haushaltsausgleich verweigern indem sie durch Notverordnungen bestimmte Massensteuern, wie Getränkesteuer, Bürgersteuer, nicht entrichten oder dem Reich bei anderen Steuern den »Steuerstreik« erklärten, und über die dann zwangsläufige Einsetzung der Staatskommissare deutlich auf die Verantwortung des Reichs und der Länder hinwiesen. Dennoch konzentrierten sich die sozialen Probleme »vor Ort«, zunächst, vornehmlich und andauernd im Bannkreis der Gemeinde und ihrer »Universalität des Aufgaben- und Wirkungskreises«. Sachlich, zeitlich und sozial gesehen waren Reich und Länder von diesen Problemen weit entfernt. Allenfalls eine vollständige und *leistungsmäßig effektive* Übernahme aller Transferzuständigkeiten armenpolitischer Art durch das Reich (»Reichssozialamt«) hätte der kommunalpolitischen Überforderung wehren können. Eine solche Lösung wurde aber, trotz der Überforderungen durch die Weltwirtschaftskrise, von den Gemeinden und den kommunalen Spitzenverbänden auf das Heftigste bekämpft.

Im Kaiserreich konnte der *Widerspruch* noch steuerpolitisch zugedeckt werden, der zwischen wirtschaftlicher Entwicklung, wachsender Mobilität der Arbeitskräfte, einer Vereinheitlichung des Wirtschaftsraums und einer gleichbleibenden Zuständigkeit der örtlichen Verwaltung für die Armenpflege bestand. Die Kommunen hatten einen erheblichen eigenen Finanzspielraum, ein bewegliches Steuersystem, das unmittelbar und in freier Gestaltung als Zuschlag an die Personalsteuern anknüpfen konnte. Das Reich stand noch an der »Peripherie des Steuersystems« (Mulert 1927: 1490). Staatliche Vorgaben zur Finanzgebarung waren von unwesentlicher Bedeutung, die Zahl der kommunalen Pflichtaufgaben war gering. Die kommunalen Armenlasten standen während des Kaiserreichs, ja des ganzen 19. Jahrhunderts, »im allgemeinen ... in einem Einklang mit der örtlichen Steuerkraft ... Auch nahm es die öffentliche Meinung durchaus in Kauf, daß die Fürsorgeleistungen nicht nur den örtlichen Bedürfnissen, sondern auch der örtlichen Steuerkraft angepaßt waren, so daß ein erheblicher Unterschied in der Leistungshöhe zwischen leistungsstarken und leistungsschwachen Gemeinden bestand« (Polligkeit 1932: 261).

Diese Verhältnisse veränderten sich mit einem »Paukenschlag« (Engeli 1983: 169) zu Beginn der Weimarer Republik. Nun wurde in dem angeführten Widerspruch das Reichselement stark betont, brachte zudem die Demokratisierung eine Betonung der Sonderfürsorgen durch den (Reichs-)Gesetzgeber mit sich und geriet als Folge des Massenelends der Inflationszeit die allgemeine Armenfürsorge unter Leistungsdruck, und zwar um so stärker je mehr sozialpolitische Lobbys, die Wissenschaft und Institutionen der armenpolitischen Praxis das Zureichen der Fürsorgeleistungen selbst in Frage stellten und neue Maßstäbe für ein Existenzminimum zu entwickeln suchten (vgl. Leibfried 1981 a: 471 ff.). Infolge der inneren und äußeren Kriegsfolgelasten entzog das Reich durch seine 1920 einsetzende Finanzgesetzgebung (*Erzbergersche Finanzreform*) den Ländern und Gemeinden die Finanzautonomie und errichtete bis in die untersten Instanzen, die Gemeinden und Städte, hinein eine eigene Reichsfinanzverwaltung (Engeli 1983: 169). Die Steuerhoheit lag nunmehr beim Reich, dessen »Kostgänger« oder »Stipendiaten«, so der Städtetag (Meyer-Lülmann 1920), die Gemeinden wurden, die fortan auf »Dotationen« oder/und Reichüberweisungssteuern angewiesen waren. Ihnen fehlte damit nunmehr der freie Zugriff auf bewegliche Einnahmen, wie sie vor allem die Personalsteuern darstellen. Mit dieser Umkehrung der früheren Verhältnisse war gleichzeitig das Problem des Finanzausgleichs geboren (vgl. Thierauf 1961). »Im Verteilungskampf um die Finanzmasse sahen sich die Gemeinden an die letzte und schwächste Stelle ver-

wiesen. Die Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in der Weimarer Republik ist die Geschichte des Kampfes der Gemeinden um einen angemessenen Finanzanteil« (Engeli 1983: 169). Allerdings deutet vieles darauf hin, daß es den kommunalen Spitzenverbänden zeitweise eher darum ging, ihre angestammten *finanzpolitischen Rechte* zurückzugewinnen, als darum, ihre *finanzielle Situation* zu verbessern. Von daher wird auch verständlich, daß die öffentliche Kritik an der Ausgabenwirtschaft der Kommunen Mitte der Weimarer Zeit unüberhörbar war (vgl. Hansmeyer 1973: 104, 131 ff.).

Was bedeutete dieser neue Zustand für die Fürsorge? Im Rahmen einer allgemeinen »Zentralisierung von kommunal relevanten Entscheidungen auf Reichsebene« (Engeli 1983: 180) erließ das Reich eine detaillierte Fürsorgegesetzgebung für Erwerbslose, Kriegsbeschädigte und -hinterbliebene, Klein- und Sozialrentner und für Wöchnerinnen, durch die die Kommunen zu Vollzugsorganen des Zentralstaates wurden, ihnen zugleich aber die »klassische Ortsarmut« weiter belassen wurde. Über ein kompliziertes Abrechnungs-, Berichts- und Vorschußsystem kamen den Kommunen die notwendigen Mittel seitens des Reiches zu. Dieses System gab dem Reich bald ein weitreichendes Bestimmungsrecht über die Fürsorge, wobei die Verwaltungskompetenz wie der soziale Konflikt »vor Ort« den Kommunen verblieb. Befürworter dieser Entwicklung gingen davon aus, »daß auf andere Weise als durch Zentralisierung rückständige Gemeinden und Gebiete nicht zum Fortschritt bewogen werden können« (Heymann 1922: 335).

Mit Abschluß der Inflationsphase und dem Aufbau des RAM durch die Zentrumsparterie, das auch zuständig war für die materielle Armenpolitik, reorganisierte das Reich 1923 die Armenpolitik. Den Kommunen wurden alle Aufgaben der Wohlfahrtspolitik übertragen, allerdings wurden alte oder gewisse später, vor allem 1924 und 1925, eingeführte reichseinheitliche materiell-rechtliche Vorgaben beibehalten oder neu gemacht, und zugleich wurde das Dotationssystem durch ein System von nicht zweckgebundenen Steuerüberweisungen (Quotenbeteiligung an einigen Hauptsteuerquellen) durch Reich und Länder ersetzt. Damit war dem Widerspruch zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und dezentralisierter Armenpolitik in anderer Weise erneut Raum gegeben. Die auf diese Weise intensivierten »Beziehungen zwischen den Städten und dem (Zentral- d.V.) Staat in der Weimarer Zeit spiegelte sich auch in einer entsprechenden Steigerung der Städtetagsarbeit« (Engeli 1983: 170), die vor allem ab 1925 (Jeserich 1984: 22) systematisch insbesondere gegenüber der Reichministerialbürokratie ausgebaut wurde, um so ein verfassungspolitisches Vakuum zu füllen, da verfassungsrechtlich ein »Brückenschlag zwischen Gemeinden und Reich« (Engeli 1983: 173) nicht vorgesehen war. Dieser hätte auf Kosten der Länder gehen müssen, in die die Gemeinden rechtlich eingebunden waren. Dabei waren es vor allem die Vertreter der Großstädte, in denen sich eher eine sozialstaatliche Politik der Dienstleistungen durchschlagend entfaltet hatte, die ihren machtpolitischen Einfluß auf nationaler Ebene durch eine »Reichsunmittelbarkeit« verstetigen wollten (Jeserich 1984: 10).

Diese neue »finanzielle Bewegungsfreiheit« (Luppe 1924: 193) beinhaltete nun auch, daß Länder und Gemeinden ihre Finanzprobleme dadurch bewältigen konnten, daß sie, wie es auch heute noch der Fall ist, einen »Abbau gerade auf dem Gebiete des Fürsorgewesens, das weniger widerstandslos erscheint, besonders stark und schematisch ohne Rücksicht auf die inneren Bedürfnisse der Fürsorge betreiben« (Luppe 1924: 193/194).

Finanziell gesehen (vgl. Tabelle 1) hatte sich in der Weimarer Zeit das Wohlfahrtswesen mit 1928/29 reichsdurchschnittlich knapp 30 % des reinen Finanzbedarfs — vor dem Kriege, 1913/14, waren es etwa 18 % gewesen — zum bedeutendsten Aufgabengebiet der Kommunen

Tabelle 1: Entwicklung der Belastung der kommunalen Haushalte durch das Wohlfahrtswesen*, insbesondere mit der materiellen Fürsorge, im Vergleich der Haushaltsjahre 1913/14, 1928/29, 1930/31, 1932/33

Haushaltsjahr	Aufwendungen im Kommunalhaushalt für Wohlfahrtswesen insgesamt als Prozentteil aller kommunalen Aufwendungen, ab 1930/31 einschließlich des »Krisenfünftels« (reiner Finanzbedarf ^{**})		Ausgaben im Wohlfahrtswesen aufgeteilt in Prozent auf		
	alle Gemeinden	bzw. nur Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern	Fürsorgeunterstützungen (und ggf. »Krisenfünftel«)	Personalaufwand für Fürsorgeunterstützungen	sonstige Ausgaben im Bereich Wohlfahrtswesen (Gesundheitswesen, Jugendhilfe, einschlägige Investitionen usf.)
1913/14	18	18	12 ^{***}	11	77
1928/29	27	30	19 ^{***}	6	75
			Wirtschaftl. Fürsorge ^{**}	Krisenfürsorge ^{****}	
1930/31	28	31	64	2,5	5
1932/33	45	47	75	5	4
					28,5
					16

Quelle: Kommunale Finanzwirtschaft 1931; Gemeindefinanzen 1936 und eigene Berechnungen

Anmerkungen: * In den entsprechenden Statistiken sind unter dem Begriff Wohlfahrtswesen die wirtschaftliche Fürsorge, die Jugendhilfe, das Gesundheitswesen, einschließlich Sport und die dazugehörigen Personal- wie Sachaufwendungen subsumiert.

** Unter reinem Finanzbedarf wird der Teil des Bedarfs verstanden, der nach Abzug der Zuschüsse, Beiträge, Erstattungen und dergleichen bei den Gebietskörperschaften verbleibt. Das Abstellen auf den reinen Finanzbedarf ermöglicht es, in der Zusammenfassung der Aufwendungen der Gebietskörperschaften Doppelzählungen auszuschalten.

*** Mit Hansestädten.

**** Ohne Hansestädte.

entwickelt und dabei den Vorrang des Bildungswesens abgelöst, das noch 1913/1914 rund ein Drittel des reinen Finanzbedarfs erforderte. Insbesondere in Mittel- bis Großstädten war diese Entwicklung besonders betont. In diesem Rahmen war das Wohlfahrtswesen sowohl der bedeutendste Faktor bei Verhandlungen über den Finanzausgleich, wie auch der Haushaltsposten, der am flexibelsten zu handhaben war. Andere Budgetbereiche in denen der Personalaufwand vorherrschte, beispielsweise Polizei und Bildung, waren kaum beweglich verglichen

mit dem Wohlfahrtswesen, in dem Geldleistungen im Vergleich zu einem zwar absolut etwa gleichbleibenden, aber verglichen mit den Geldleistungen in den Hintergrund tretenden Personalaufwand eine besondere Rolle spielten. Oskar Mulert, ab 1925 Präsident des Deutschen Städtetages, meinte daher 1927, »daß heute nahezu 80 % aller Ausgaben ... gesetzlich, verwaltungsmäßig oder tatsächlich gebunden sind« (1502).

So wird immerhin ein finanzpolitisches Interesse an der Bestandskraft der Kommunalisierung materieller Fürsorge sichtbar, eben ein Interesse an einer budgetpolitischen »Knautschzone«. Die fürsorgerischen Grundsätze »Individualisierung« und »Subsidiarität«, die auf ein möglichst umfassendes Ermessen der Wohlfahrtsbeamten hinausliefen, erwiesen sich so betrachtet als die Kehrseite eines Prozesses, in dem Gemeinden in Eigenregie auf dem Rücken der Armutsbevölkerung einen Finanz- und Lastenausgleich durchführten, um so mehr Raum für Wirtschaftsförderung, Infrastrukturmaßnahmen und kulturelle Projekte (Parteiprestige) im Kommunalhaushalt zu bekommen, aber auch für die lokale Arbeiterpolitik.

Von diesem Punkt des *Finanzausgleichs* aus wurde auch die gesamte Auseinandersetzung gegen das Reich insbesondere ab dem Zeitpunkt geführt, als das Reich begann, in die Armenpolitik *Ansätze von Mindesteinkommen* und *Mindesttransparenzregeln* einzuziehen, also den Kommunen strikte oder zumindest strikere Leistungsvorgaben zu machen (vgl. Polligkeit 1924: 805 ff.; Leibfried u.a. 1981 a: 491 ff.; Hansen u.a. 1982). Zunächst erließ das Reich 1924 zwei Grundgesetze der Fürsorge: die Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht und die Reichsgrundsätze über Art und Maß der öffentlichen Fürsorge. Gerade letztere wurden zum Stein des kommunalen Anstoßes, da sie erstmals eine Mindestvorgabe, die sogenannte »gehobene Fürsorge«, vorsahen. Kurz darauf, 1925, schrieb es den Kommunen vor, daß sie Richtsätze aufzustellen und öffentlich im Hinblick auf das zum Leben Notwendige zu legitimieren hätten, die das RAM ab 1927 reichsweit zusammenstellte und jährlich als Überblick veröffentlichte. Für die so gestützte Tendenz, das Niveau der Fürsor geleistungen »hinaufzuschaukeln«, seien hier nur diese zwei wichtigen Beispiele angeführt (vgl. im übrigen Hansen u.a. 1982: 65 ff.).

Auch in der Weltwirtschaftskrise blieb der Finanzausgleich Angelpunkt der Auseinandersetzung. In ihr wurde der nicht zweckgebundene Finanzausgleich zwar nicht durch eine Dotation, die »Reichswohlfahrtshilfe«, ersetzt, aber doch entscheidend durch sie überlagert. Sie belief sich 1932/33 fast auf das Doppelte der Leistungen nach dem Finanzausgleich, wobei beide zusammengenommen noch hinter die Leistungen des Finanzausgleichs 1929/30 an die Kommunen zurückfielen. Diese »Reichswohlfahrtshilfe« finanzierte sich überwiegend aus den notverordneten Kürzungen und zusätzlichen Besteuerungen in allen Reproduktionssektoren und ordnete sich klar in die »Umverteilung«-trends der Endphase des Weimarer Staates ein: allgemein von »unten nach oben« und im unteren Bereich umschichtend von der Arbeiterpolitik (Sozialversicherungen) hin zur Fürsorge. Die Wohlfahrtslasten der Kommunen hingegen stiegen von reichsweit im Durchschnitt 27 % 1928/29 auf 47 % 1932/33 (vgl. Tabelle 1), wobei etwa 80 % dieser Ausgaben auf materielle Fürsor geleistungen entfielen, einschließlich des »Krisenfünftels« mit dem die Gemeinden die Krisenfürsorge mitfinanzierten. Hinter diesen reichsdurchschnittlichen Größen verbirgt sich, »daß im Laufe des Jahres 1932 in den meisten Großstädten ein Viertel bis ein Drittel der gesamten Einwohnerschaft von öffentlichen Mitteln lebte« (Rebentisch 1977: 180). Im Reichsdurchschnitt waren das immerhin noch zwanzig Prozent (Unsichtbare Not 1932) der Bevölkerung, die nach einer Einschätzung maßgeblicher Wohlfahrtspolitiker der Weimarer Zeit mit Mitteln auskommen mußten, von denen ein Leben längst nicht mehr zu fristen war (Schickenberg 1932 a; Michel 1933).

Die Gemeinden suchten auf zweierlei Weise diesen Belastungen zu entkommen. Einerseits unternahmen vor allem die kommunalen Spitzenverbände eine »Flucht nach hinten«, indem sie versuchten, die Arbeiterpolitik, insbesondere die Arbeitslosenversicherung, aufzulösen und zwar zugunsten einer breiteren Armenpolitik in kommunalen Händen. Sie wollten so in einem Bereich, in dem die Zuständigkeiten ohnehin bald automatisch auf die Kommunen zukamen, weil die Leistungsfähigkeit der Arbeitslosenversicherung immer weiter beeinträchtigt wurde, ihre kommunale budgetpolitische »Knautschzone« durch weitere »Umverteilung« innerhalb der Lohnarbeiter von »der Mitte« nach »unten« noch weiter vergrößern. Andererseits traten viele Gemeinden die »Flucht nach vorne« an, indem sie etwa notverordnete kommunale Massensteuern (Bürgersteuer, Getränkesteuer) nicht erhoben, die zur Finanzierung der steigenden Wohlfahrtsausgaben vorgesehen waren, oder indem sie einfach Steuern an das Reich nicht abführten, insbesondere aber konsequent eine Änderung des Finanzausgleichs oder hinreichende »Reichswohlfahrtshilfen« forderten. Diese Politik der Gemeinden provozierte das Reich und die Länder zum verstärkten Einsatz von Staatskommissaren. Die vor allem 1932 eingesetzten einigen Hundert preußischen Staatskommissare, »die zur Zwangsetatisierung in zahlreiche Städte hinausgeschickt worden waren« (Engeli 1983: 176), reagierten auf diese Art der kommunalen »Flucht nach vorne«: »In den betroffenen Städten verstand man die Verweigerung des Haushaltsausgleichs als beabsichtigte Klarstellung der Verantwortung für die leeren Kassen, die einer verfehlten Finanzpolitik des Reiches und der Länder zugeschrieben wurde, und nicht als Bankrotterklärung der eigenen Verwaltungsführung« (Engeli 1983: 176). Daß auch größere Städte im Rahmen der wenigen ihnen verbliebenen Zuständigkeiten damit begannen, Staatssteuern nicht mehr abzuführen, zeigt eine weitere Dimension des obwaltenden »finanziellen Faustrechts« (Jeserich 1984: 40), eines Widerstands, dem nur noch wenige Mittel zur Verfügung standen.

Von daher gesehen ist die Auffassung der Gemeinden, wiedergegeben von einem Beamten des RAM, wonach sie es seien, »die räumlich dem zu betreuenden Hilfsbedürftigen am nächsten stehen und daher zu persönlichen individuellen Regelungen seiner Not in erster Linie berufen seien« (Wölz 1924: 103) ein weithin *uneingelöster sozialanwaltschaftlicher Anspruch*. Zugleich drückt sie jedoch auch ein Funktionserfordernis »innerstaatlicher Arbeitsteilung« aus. Solange die sozialen Probleme »vor Ort« politisiert wurden und das Reich nur sehr mittelbar und abstrakt erreichten, also das Reich die Wohlfahrtskompetenzen in keiner Weise sozial effektiv übernommen hatte, solange klammerten sich die Kommunen eisern an »ihre« originäre Fürsorgekompetenz und nutzten sie auch für ihre fiskalischen Interessen, wenngleich sie sich damit formell eine Verantwortung dafür aufluden, die Folgen der Weltwirtschaftskrise zu bewältigen, was sie strukturell überfordern mußte. Die kommunalen Spitzenverbände, insbesondere der Deutsche Städtetag, verschärfen diese Überforderungen noch dadurch, daß sie sich für den Abbau der Arbeitslosenversicherung (vgl. a. Adamy/Steffen 1983, 1982) und damit für die umfassende »Delegation des Hungers« in die Hände der reichsten Stellen einsetzen. Auch soweit die sozialen Probleme schon vor der Krise ansatzweise zentral politisiert werden konnten, führte dies nicht unbedingt zu einer *sozial effektiven* Übernahme der Wohlfahrtskompetenz durch das Reich, wie bei den Kriegsopfern (Geyer 1983), sondern eher zu nationalen rechtlichen Vorgaben an die Kommunen, in denen ihnen zu Lasten des Kommunalhaushalts mehr Leistungen vorgeschrieben wurden, so bei der gehobenen Fürsorge durch die vor allem Sozialrentner, also ehemalige Arbeiter mit unzureichenden Renten, besser bedacht werden sollten.

Kommen wir also zur zweiten einleitend formulierten Frage.

Die Regulierung der Armut durch die Fürsorge als Element einer flexibel hierarchisierten Arbeitsmarktpolitik bei Arbeitslosigkeit

In einer (erwerbs-)arbeitszentrierten Gesellschaft, in der individuelle Lebensmöglichkeiten unmittelbar (Lohn) oder mittelbar (an Arbeit gekoppelte Sozialleistungen), aber immer vorherrschend, an (Erwerbs-)Arbeit gebunden sind, obgleich die Zeit für Erwerbsarbeit auf den gesellschaftlichen Durchschnitt bezogen einen stets schrumpfenden Teil der Lebenszeit einnimmt, dürften gerade an dem Punkt der Sicherung rund um Arbeit und Arbeitslosigkeit wichtige Strukturbrüche von Arbeiter- wie Armenpolitik sichtbar werden. Die Entkoppelung von »Arbeit und Essen« (Vobruba 1984 b), die sich auf verschiedenen Wegen schon faktisch vorfindet, steht im Widerspruch zu einer ausschließlichen Vorherrschaft des Arbeitsprinzips und muß im Bereich der Sicherung gegen Arbeitslosigkeit zu einem besonders vielschichtigen und empfindlichen sozialpolitischen Regelungssystem führen.

Seit ihrer Einrichtung im Jahr 1927 bis zum heutigen Tage ist die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit dreistufig organisiert: Arbeitslosengeld (Weimar: versicherungsmäßige Arbeitslosenunterstützung — ALU), Arbeitslosenhilfe (Weimar: Krisenfürsorge — KRU) und Sozialhilfe (Weimar: Wohlfahrtserwerbslosenunterstützung — WOLU). Dabei nehmen die armenpolitisch deutlich profilierten Elemente dieser *Dreigliedrigkeit*, also die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Arbeitslose, einen breiten Raum ein, und zwar je deutlicher je mehr strukturelle und nicht konjunkturelle, kurzzeitige Aspekte der Arbeitslosigkeit im Vordergrund stehen (vgl. für Weimar: Rebentisch 1977: 115 ff.; und für heute: Balsen u.a. 1984; Überschuß 1984).

Welche Bedeutung hat diese »Dreifaltigkeit«? Ist sie ein konstitutives Element »gleitender Krisenregulierung« zwischen Zentralstaat und Gemeinden, das sich mit einem umfassenderen System gesellschaftlicher Grundsicherung nicht verträgt? Dabei ist zu beachten, daß die Einrichtung einer reichszentralen Arbeitslosenversicherung einerseits der kommunalen Arbeitsvermittlung und Erwerbslosenfürsorge die Substanz entzog, indem die »Reichsbürokratie mit einem eigenen Verwaltungsunterbau bis in die Städte hinein« (Engeli 1983: 177) ausgedehnt wurde, andererseits aber, wie die KRU und die WOLU zeigen, nicht etwa die gesamte Verantwortung für Arbeitslosigkeit »verreichlicht« worden ist.

Trotz mannigfacher Kämpfe um eine »Zweigliederung« der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit hat sich die Dreigliedrigkeit der sozialpolitischen Bearbeitung bis heute gehalten. Die entscheidende Rolle spielte dabei die KRU, die *Krisenfürsorge* (heute: Arbeitslosenhilfe), der aufgrund ihrer »elastischen Mittelstellung zwischen Versicherung und gemeindlicher Fürsorge eine wichtige arbeitsmarkt- und sozialpolitische Bedeutung« (Brauns-Kommission 1931: 771) zukommt. Die Krisenfürsorge bildete in der staatsinternen Auseinandersetzung eine besondere Art von Puffer für soziale Konflikte. Entsprechend häufig wurde sie mit Entfaltung der Wirtschaftskrise »neu« gestaltet, also ständig novelliert (vgl. Preller 1978: 418 ff.). Heute ist die »elastische Mittelstellung« der Arbeitslosenhilfe allerdings soweit eingeschränkt, als anders als zur Weimarer Zeit eine »Aussteuerung« aus der Arbeitslosenhilfe grundsätzlich nicht mehr möglich ist (Ausnahme: bei wiederholter Verhängung von Sperrzeiten), also die Arbeitslosenhilfe grundsätzlich unbefristet ist. Die unmittelbaren Überschneidungen mit der Sozialhilfe ergeben sich heute also vornehmlich bei zu niedrigen Ansprüchen auf Arbeitslosenhilfe.

Was diese »elastische Mittelstellung« der Krisenfürsorge hieß, sei hier anhand der Entwicklung ab 1929 empirisch kurz belegt. Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosen-

versicherung von 1927 knüpfte an entsprechende Regelungen des Jahres 1926 für die Erwerbslosenfürsorge an und enthielt eine Regelung, die verhindern sollte, daß Erwerbslose massenhaft in die gemeindliche Fürsorge einströmten und zwar schaltete es dieser Fürsorge eine elastisch handhabbare zentralstaatliche *Krisenfürsorge* vor. Die ersten Weichen dafür, daß die Kosten der Arbeitslosigkeit stärker in die gemeindliche Fürsorge abgedrängt wurden, sind schon 1929 unter der Regierung Hermann Müller (SPD) gestellt worden. Bis 1933 wurde die Krisenfürsorge ständig verändert. Die Änderungen betrafen Unterstützungsdauer, Leistungsvoraussetzungen, Leistungshöhe, Art der Bedürftigkeitsprüfung und nicht zuletzt die Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung bestimmter Personen- und Berufsgruppen in der Krisenfürsorge (vgl. dazu ausführlich Adamy/Steffen 1983, 1982). Vor allem die letztgenannten Änderungen wurden offen arbeitsmarktpolitisch begründet. Bereits 1929 waren Jugendliche unter 21 Jahren und Saisonarbeiter von der Krisenfürsorge ausgeschlossen worden, weil ihnen eine größere »natürliche« Mobilität unterstellt wurde. Da die Krisenfürsorge damals *immer befristet* wurde, war ein weiterer wichtiger Parameter der Änderungen immer auch der Zeitpunkt, zu dem die »*Aussteuerung*« aus der Krisenfürsorge in die gemeindliche Fürsorge erfolgen sollte. Die Änderungen der Krisenfürsorge gingen meist Hand in Hand mit Einschränkungen auch im Bereich der versicherungsmäßigen Arbeitslosenunterstützung. Der Umfang in dem durch Einschränkungen der Arbeitslosenversicherung und vor allem durch die Ausdünnung ihres »elastischen Mittelgliedes«, der Krisenfürsorge, die Kosten der Arbeitslosigkeit auf die Gemeinden verschoben wurden, verdeutlicht Tabelle 2.

Tabelle 2: Lastenverteilung in der dreigliedrigen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit nach Unterstützungsberechtigten von 1929-1932

Jahr (Stichtag)	unterstützte Arbeits- lose insgesamt (die Arbeitslosen über- haupt insgesamt sind zum Vergleich in Klammern gesetzt)	davon unterstützt durch die		
		Arbeitslosen- versicherung (ALU)	Krisen- fürsorge (KRU)	Öffentliche Fürsorge (WOLU)
31. 7.1929	1.046.700 (1.251.500)	68 %	14,6 %	17,4 %
30. 6.1930	2.310.700 (2.640.700)	63,6 %	15,8 %	20,6 %
30. 9.1931	3.785.000 (4.355.000)	35,5 %	30,1 %	34,4 %
31.12.1932	4.546.400 (5.773.000)	17,4 %	28,2 %	54,4 %

Quelle: Öffentliche Fürsorge 1933: 18 und eigene Berechnungen

Dieses dreifach geschichtete System einer Regulierung von Arbeitslosigkeit gestaltet das *Druckpotential* auf die Betroffenen in *differenzierter* Weise, sei es hinsichtlich des Leistungsni-
veaus, der Bedürftigkeit oder der Arbeitserzwingung. Es *staffelt Arbeitslosigkeit nach ihrer*

Wertigkeit in anerkannte, fragwürdige und abseitige Arbeitslosigkeit. Es begrenzt eine mögliche Solidarisierung in der Kernarbeiterschaft mit anderen Gruppen, indem die »anerkannte« konjunkturelle Arbeitslosigkeit der Kernarbeiterschaft besser gesichert — »versichert« — ist und ebnet darüber hinaus »behutsam« einen *Weg in die Resignation* und übt einen gewissen *Zwang zum Verzicht* auf die an sich zu beanspruchende, aber stigmatisierende gemeindliche Fürsorgeunterstützung und *zugunsten einer Aufnahme jeder Art von Arbeit* aus. (Dieser Verzicht wurde, um auf ein aktuelles Beispiel zu verweisen, in den 1982 popularisierten Maßnahmen der »Arbeitshilfe« des Berliner Sozialenators Ulf Fink (Hoppensack/Wenzel 1984), geradezu zum *strategischen Sparansatz* ausgebaut.) Ein gut Teil der »Reformdiskussion« dreht sich in der Weltwirtschaftskrise um die »Verkrümelungsfälle«, also um den Prozentsatz derjenigen unter den ehemaligen Empfängern von Krisenfürsorge, manchmal aber auch von Versicherungsunterstützung, die, nach ihrer Aussteuerung dort, nicht in der öffentlichen Fürsorge auftauchen. Die meist gegriffenen Behauptungen rangieren zwischen 20 und 60 % aller Fälle, mit 30 % als durchschnittlichem Wert (Schickenberg 1932 b: 511 f.). Von hier aus begannen die kommunalen Spitzenverbände, und insbesondere der Deutsche Städtetag, den Kampf für die Rückgewinnungen armenpolitischen Terrains durch eine »billigere Fürsorge« und gegen die Krisenfürsorge zu führen, um sie so zumindest immer stärker auf das Fürsorge-niveau (billiger) herabzuziehen. Der Zugang zur öffentlichen Fürsorge wurde zugleich systematisch erschwert, so durch scharfe Bedürftigkeitsprüfung, Unterstützungs- (Richtsatz-) Kürzungen, Arbeitserzwingung, Forderung von Rückerstattungen, das Stigma langfristiger Arbeitslosigkeit (»Unwilligkeit«, »Entwöhnung«), weitestgehender Auslegung der Unterstützungspflicht Angehöriger (»Familiennotgemeinschaft«; vgl. Riedmüller 1984 b). Dem Deutschen Städtetag ging es bei seinen reichsweiten Aktivitäten nicht allein darum, die kommunalen Fürsorgekosten aufgrund der kommunalen Finanzkrise zu verringern, sondern auch darum, die kommunale Leistungsverwaltung als mustergültig und »effektiv« herauszustellen, um sie erfolgversprechend als Übernehmer zusätzlicher Leistungsbereiche (Arbeitslosenversicherung und Krisenfürsorge), als effektive und billige Alternative anbieten zu können. Was waren die *Alternativen*, was hieß sozialpolitisch eine *Zweigliederung*? Eine Tendenz ging hin zu einer *Teilgrundsicherung durch das Reich* im Wege einer einheitlichen Betreuung der Arbeitslosen bei ausreichenden Unterstützungsleistungen über eine Reichsarbeitslosenfürsorge, die durch die Reichsanstalt für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung (Vorläufer der Bundesanstalt für Arbeit) getragen werden sollte. Dies wäre, in den Augen führender Politiker des Deutschen Städtetages, ein Teil eines potentiellen »Reichsozialamts« gewesen. Dementsprechend erfolgte unter anderem 1930 auf Anregung des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes eine Initiative der Sozialdemokraten (vgl. Entwurf 1931).¹ Dieser Vorstoß fußte auf Diagnosen wie der von Max Michel, wonach die Dreigliederung der Arbeitslosen »ein *Abweichen* von dem von der Sozialdemokratischen Partei stets vertretenen Gedanken der *Solidarität* der Arbeiterklasse« bedeutete. »Es begründet dies die Voraussetzung für das gegeneinander Auspielen der verschiedenen Gruppen, als die sich

1. die versicherten Arbeitslosen,
2. die Krisenunterstützten,
3. die Wohlfahrtserwerblosen

kennzeichnen. Diese drei Gruppen bieten nicht nur die Möglichkeit des gegeneinander Auspielens durch die verschiedenen Träger, Reichsanstalt, Reich und Gemeinden, sondern auch der verschiedenen Wertung von kurz- und langfristig Erwerbslosen...« (Michel 1930: 290). Hier wird also ein Ansatz vorgeschlagen, wonach das Dilemma einer Regulierung der Armut

über ein Teilelement universaler Grundsicherung aufzulösen ist. Das Risiko Arbeitslosigkeit sollte so aus der Fürsorge herausgenommen, zentralisiert und über eine Mindestsicherung plafondiert werden (so auch Forderungen in der jüngsten Diskussion, zumal verknüpft mit Streik und Aussperrung; zu ähnlichen zaghaften Ansätzen heute, die schon im Vergleich zur heutigen Sozialhilfe zu niedrig ansetzen, vgl. SPD 1984).

Eine andere, vornehmlich von den Gemeinden und ihren Spitzenverbänden, vor allem dem Deutschen Städtetag, geförderte Tendenz ging dahin, dem Reich, also der Reichsanstalt, allenfalls den »reinen« Versicherungsteil zu belassen und die Krisenfürsorge in die *Fürsorge der Kommunen zu übernehmen*. Wenn auch diese geplante Reichsarbeitslosenfürsorge in kommunaler Kompetenz von der allgemeinen (Armen-)Fürsorge abgegrenzt werden sollte und eine Aussteuerung in diese ausgeschlossen wurde, so wäre die hybride Arbeiterpolitik der Krisenfürsorge de facto doch in eine angeblich billigere Armenpolitik umgewandelt worden. Nach den Plänen des Städtetages hätte sich die *Durchführung* der »neuen« Fürsorge von der der allgemeinen Fürsorge kaum unterschieden.

Beiden Versuchen, die Dreigliedrigkeit aufzulösen, war praktisch kein Erfolg beschieden. Die gestufte Form der Regulierung von Armut erwies sich für das Reich wegen ihrer »elastischen« Funktionalität mit der Krisenfürsorge als entscheidendem Element als nicht aufhebbar. Die Präsidialkabinette mißtrauten dem Kostenargument und setzten auf die in die »Hierarchie der Stigmatisierung« eingelagerten »Verkrümelungsfälle«. Einer, von welcher Stelle auch immer getragenen, Reichsarbeitslosenfürsorge wurde unterstellt, daß sie ungehemmter in Anspruch genommen werden würde als die öffentliche Fürsorge, und daß sie »an sich schon im Empfinden der Bevölkerung einen anderen Unterstützungscharakter haben würde als die öffentliche Fürsorge von heute« (Ende 1931: 721). Es ging darum, die Drohung des Abstiegs von der »Äquivalenz«leistung über die quasi-»Äquivalenz«leistung bis zum »Bittsteller« aufrecht zu erhalten und insgesamt repressiver zu gestalten. Doch während die Ansätze der »Verreichlichung« völlig scheiterten, konnten die Ansätze der kommunalen Spitzenverbände durch weitgehende Integration der Arbeitslosenversicherung und Krisenfürsorge in die Armenfürsorge immerhin erhebliche Terraingewinne für sich verbuchen. Dennoch gelang es auch ihnen nicht, diese Bereiche materiell und formell völlig zu übernehmen. Ausdruck dieser gewachsenen Bedeutung kommunaler Verbandsinteressen ist die Notverordnung vom 14. Juni 1932, durch die formal ein Schlußpunkt unter die Auseinandersetzung um die Gestaltung der Arbeitslosenversicherung gesetzt wurde: nach sechs Wochen versicherungsmäßiger Unterstützung galten nun die gesenkten Maßstäbe der Fürsorge für den gesamten Bereich der »Arbeitslosensicherung«, und zwar sowohl was die Unterstützungshöhe als auch die Prüfung der Bedürftigkeit betraf, die nun verbindlich von den Gemeinden vorzunehmen war. Die Teile der Notverordnung, die sich mit der Arbeitslosenversicherung befassen, lesen sich wie ein Auszug aus dem »Finanz- und Wirtschaftsprogramm« des Deutschen Städtetages von 1931 und spiegeln den gestiegenen Einfluß der kommunalen Spitzenverbände auf die Reichsgesetzgebung dieser Zeit wider (Ziebill: 56).

Sozialpolitische Perspektiven im Vergleich

Eine sozial effektive Grundsicherung könnte entgegen diesen überkommenen Strukturen nur geschaffen werden, wenn mehrere Bedingungen zugleich erfüllt sind:

— Nationalisierung der Grundsicherung, womit also der Gesamtstaat für die monetäre

Grundsicherung eintreten müßte und sie nicht mehr auf die kommunale Ebene verdrängen darf.

- Die Grundsicherung müßte zunächst auf einem *Niveau zureichender und unmittelbar gesellschaftlich ausgedrückter* (relativer Armutsbegriff!) *Teilhabe* stattfinden (vgl. Leibfried 1981 b: 267 ff.). In ihrer Umsetzung müßte sie regional und lokal »entpluralisiert« und vereinheitlicht sein.
- Die *Struktur* der Grundsicherung muß so angelegt sein, daß ihre Fortschreibung »*automatisiert*« ist und von daher ein politisch strukturiertes wie krisengeschützteres Plafonds bietet. In welcher Weise die Fortschreibung automatisiert wird, hängt davon ab, welcher Bezugspunkt für eine Grundsicherung gewählt wird: ob sie an »Warenkörbe« (vgl. Galperin 1984), durchschnittliche Lohnhöhen (Leibfried 1981 b: 267 ff.) oder ein Netz von sozialen Indikatoren (Townsend 1979) anknüpft.
- Die Grundsicherung muß von einer *neuen sozialen Basis* getragen werden, die die Geschichte der »Ausdifferenzierung«, der »Differentialrentenvorteile« in der Pyramide sozialer Sicherung überwindet. Eine solche Neufundierung der Sozialpolitik wird nur möglich sein, wenn infolge der oben umrissenen wechselbezüglich voneinander abhängigen Bereichskrisen, die Armutsbevölkerung um Gruppen angereichert wird, die durch diese Prozesse der Ausgrenzung politisch aktiviert bleiben oder werden und die zur Bildung einer umfassenden Lobby (»Bewegung«) im Armutsbereich beitragen.

In einer gesellschaftlichen Situation in der »Arbeit« objektiv umgewertet worden ist (vgl. Gorz 1983), müßte »Lebensmöglichkeit« bei Nichtarbeit als ein neuer »Wert« ausreichen, um den herum Organisation entstehen kann. Eine solche Struktur konnte in der Weimarer Zeit nicht aufgebaut werden und ist vollends in und an der Weltwirtschaftskrise gescheitert. Warum sollte das heute anders sein? Welche Unterschiede bestehen zwischen der heutigen Situation und der Krisensituation 1930-1933 im sozialpolitischen und wirtschaftsstrukturellen Bereich, die heute auf andere Entwicklungsmöglichkeiten hinweisen (vgl. a. Vobruba 1984 a)? Zunächst ist heute das *System der Sozialhilfe* im Vergleich zur Fürsorge der Weimarer Zeit gut als *Pufferzone* ausgebaut. Das betrifft die Sicherung des Niveaus, also die Höhe des »sozialkulturellen Existenzminimums«, die zwar im Vergleich zum gesellschaftlichen Reichtum gesehen keine radikalen Fortschritte gemacht hat (vgl. Leibfried 181 a: 484-486; 1981 b: 271), allerdings absolut gesehen mehr Spielraum im Sinne einer Pufferzone bietet. Aus der Perspektive eines *physischen* Existenzminimums betrachtet war die Weimarer Sicherung noch recht unvollständig während die heutige Sozialhilfe dieses Niveau jedenfalls seit den 60er Jahren abdeckt. Zudem spielte die gesamte Sozialhilfe, also einschließlich der Hilfe in besonderen Lebenslagen, die mit monetärer Grundsicherung nicht unbedingt identisch ist und mehr als die Hälfte des Sozialhilfeaufwands ausmacht, derzeit in den kommunalen Haushalten, trotz ihres starken Wachstums, immer noch eine relativ kleine Rolle (sie beanspruchte 1981 durchschnittlich etwa 8,2 % der kommunalen Haushalte, gegenüber 1975 mit 6,6 % eine Anteilsexpansion um rund ein Viertel; vgl. Klanberg/Prinz 1984: 243, 1983; Prinz 1984). In der Weltwirtschaftskrise sind erheblich höhere Anteile des Kommunalhaushalts (Wohlfahrtswesen etwa 50 %) für die materielle Fürsorge aufgewendet worden. Dieser unterschiedlichen Ausgangslage entspricht es, daß auch die *Regressions»pfade«* der Armenpolitik heute und damals stark unterschiedlich sind. Das Weimarer System der Fürsorge fiel sehr schnell ins 19. Jahrhundert zurück, in eine Renaturalisierung der Armenpflege durch Suppenküchen usf., durch Bettelscheine vor allem auf dem Lande, Zuzugssperren, Unterstützung in willkürlichen Festsetzungsverfahren (soweit man von Verfahren überhaupt spre-

chen sollte) weit unterhalb eines physischen Existenzminimums. In der heutigen Sozialhilfe scheinen zunächst die »sozial-kulturellen« Zuschläge zum physischen Existenzminimum abgeschliffen zu werden. Dies geschieht, indem entweder durch Zuwarten (der Warenkorb der Sozialhilfe von 1971 wäre schon 1978 zur Fortschreibung fällig gewesen) oder durch eine aktiv vom Bundesgesetzgeber behinderte Fortschreibung (vgl. Adamy/Naegele 1984; Galperin 1984) das Niveau der Grundsicherung leise herabgezont (vgl. a. Naegele 1984) wird. Stärkere Züge von deutlicher und umfassender Regression sind derzeit noch auf »Pilot-Projekte« für »Sondergruppen«, die Asylanten, konzentriert (Hoppensack/Wenzel 1984; Zuleeg/Dohse 1984) oder auf kalte »Aussperrungen«, die einigen Arbeitnehmern Erfahrungen mit der Sozialhilfe gebracht hat, ohne daß dadurch eine gewerkschaftliche Politik sozialer Grundsicherung viel näher gerückt wäre. Dies zeigt auch die jüngste Behandlung von »neuer Armut« durch den Deutschen Gewerkschaftsbund (Immer mehr 1984), indem allein der »Sozialabbau« in der Arbeitslosenversicherung mit der Sozialhilfe als unzumutbarer Alternative auf- und angegriffen wird. Die seit mehreren Jahren andauernde Absenkung der Armutsgrenze, also des Sozialhilfeniveaus, wird kaum erwähnt.

Solange diese »Regressions-Pfade« begrenzt gehalten oder doch zugestellt werden können, also die Zersetzung der Arbeiterpolitik und Armenpolitik thematisiert werden kann, ohne daß dies für die Betroffenen unmittelbar lebensbedrohend ist, solange sind auch individuelle Handlungsperspektiven und gesellschaftliche Gestaltungsmöglichkeiten noch zusammen zu bringen. Eine zwischen physischem Existenzminimum und sozialkultureller Marginalsicherung schwankende Plafondierung der Sozialhilfe schafft immerhin soviel »situative Entlastung« für den Einzelnen, daß sich Funktionsstörungen gesellschaftlicher Art nicht als *unmittelbar lebensbedrohend* individuell niederschlagen können. Damit ist eine Individualisierung der Verzweiflung am Sozialen, einem »Einschrumpfen aller Lebensäußerungen« (Jahoda u. a. 1975: 57; vgl. a. Vobruba 1984 a: 79) wie sie in der Weltwirtschaftskrise festzustellen war, immerhin eine gewisse Grenze gezogen.

Die *innere Krise der sozialen Sicherung* schafft bei herkömmlicher Weise an der Sozialhilfe kaum interessierten Organisationen, wie den Gewerkschaften, ein mögliches Interesse, Mindestplafonds zu sichern, die jedenfalls das Niveau der Sozialhilfe haben: Mindestrente, Mindestarbeitslosenhilfe usf. Wenn die Gewerkschaften ihrem Mitgliederschwund entgegenwirken und dabei auch ihr eigenes sozialpolitisches Potential erneuern wollen, müssen sie weit mehr als bisher je in ihrer Geschichte am Fuß der Sicherungspyramide ansetzen, an dem sich heute viele Teile ihres früheren Klientels oder eines potentiellen Klientels wiederfinden, das durch die Arbeitsmarktentwicklung von vornherein den Weg zu ihnen nicht gefunden hat. In der entfalteten und ausdifferenzierten Arbeiterpolitik der Bundesrepublik stellt sich dieses Thema nun »von innen her«, während es in der Weimarer Republik, aufgrund der überkommenen vielfältigen Überlappungen der Arbeiterpolitik mit der Armenpolitik, der Arbeiterpolitik noch äußerlich blieb und so vornehmlich als Fürsorgefrage gehandelt wurde. Unter den heutigen Bedingungen gibt es die Möglichkeit eines »gleichheitlichen« *Brückenschlags* zwischen allen Transfersystemen, eben einer einheitlichen Grundsicherung, zugleich aber auch die eines *gestuften Vorgehens*.

So liegt die Einführung von Armutsgrenzen, die ihrem Niveau nach gestuft sind, nahe, durch die etwa die Mindestrente höher als das Mindestarbeitslosengeld und beide höher als die Sozialhilfe angesetzt werden könnten. Eine solche Hierarchisierung der Armutsgrenzen bietet sich an, wenn es um eine Verlängerung der überkommenen hierarchisierten Sozialpolitik geht. Allerdings stieße sie — *wenn der Finanzaufwand gleichbleiben soll* — mittelbar auf erheb-

liche system»interne« Konflikte. Jedes partielle Angehen der Armutsgrenze in einem ansonsten gleichbleibenden Teilsystem der gesamten Pyramidensicherung, beispielsweise der Rentenversicherung, müßte innerhalb der sektoralen Ungleichheiten die Gleichheit betonen, also die Spitzen »koupieren«, den jeweiligen Pyramidenteil abflachen. So oder so steht also die Krise der »pyramidalen Sicherung« auf der Tagesordnung.

Auch die *Struktur der Krisen* ist an sozialpolitisch erheblichen Punkten unterschiedlich (vgl. Vobruba 1984 a). In der Weltwirtschaftskrise ging individuelle Verarmung Hand in Hand damit, daß auch gesellschaftlicher Reichtum schrumpfte. Die vergleichsweise niedrige Arbeitsproduktivität war bei hoher Arbeitslosigkeit damit gleichbedeutend, daß erheblich weniger produziert wurde. Dennoch war, im Vergleich zu den Hungerjahren der Inflation, der Konsumgütermarkt nicht zusammengebrochen (»Lebensmittel im Überfluß« — Chamier 1931: 342), so daß die »Verteilungsunfähigkeit« des Systems auch zu einer politischen Lösung werden konnte, die allerdings im wesentlichen auf die Erwerbslosen zugeschnitten war. Hungeraufstände wurden vornehmlich von Wohlfahrtserwerbslosen getragen, blieben regional begrenzt und im großen und ganzen relativ leicht repressiv regulierbar. Die Hungerdemonstrationen und Lebensmittelkrawalle zur Zeit der Inflation hatten zwangsläufig eine andere politische Gestalt, insofern diese auch von der Kernarbeiterschaft ausgingen (Ludewig 1978: 56, 79, 84).

Heute, bei einer exponentiell steigenden Arbeitsproduktivität, ist individuelle Verarmung zunächst so gut wie entkoppelt von Stabilität und Wachstum gesellschaftlichen Reichtums. Damit tritt heute politisch die *Verteilungsunfähigkeit des Systems* in den Vordergrund, ohne daß es noch in erheblichem Umfang konkrete retardierende Erfahrungen mit der lebensbedrohenden Situation eines breiten Massenelends gibt. In welchem Umfang sich dies in sozialen Bewegungen ausdrücken wird, kann erst in dem Maße deutlicher werden, wie die »individuelle Erfahrung« der Ausgrenzung und mit der Armenpolitik von den Betroffenen als kollektiver Prozeß erlebt und in eigene Organisation umgesetzt wird.

Die Politisierung der Reproduktion, also von Armenpolitik und Arbeiterpolitik, mag auf diese Weise eine neue Qualität (»neue soziale Bewegung«?) gewinnen. Für die Weimarer Zeit sind solche Bewegungen, trotz vielfältiger Aktivitäten der Klein- und Sozialrentner, doch als »stellvertretende Parteipolitik« zu kennzeichnen, an der sich vornehmlich die KPD, die SPD und das Zentrum beteiligten. Für die letzten zehn Jahre der bundesrepublikanischen Armenpolitik wird man eher von einer »stellvertretenden moralischen Empörung« der Wohlfahrtsbürokratie im weitesten Sinne sprechen müssen. Wenn auch alle von Selbsthilfe reden (vgl. Kardorff/Koenen 1984), ist diese Empörung über den »Sozialabbau« und die mit ihm verbundene Ungleichverteilung der Krisenlasten doch bislang wesentlich professionell-bürokratisch getragen.

Auch die möglichen »Auswege«, die naheliegenden »Systempfade« *aus der Krise*, sind in sozialpolitisch erheblicher Weise unterschiedlich. In der Weimarer Situation, die trotz einiger Rationalisierungswellen doch über eine vergleichsweise niedrige Arbeitsproduktivität strukturiert ist, konnten breite beschäftigungspolitische Programme, so sie aufgelegt wurden (vgl. u.a. Schneider 1978), immer noch greifen. Die beschäftigungspolitischen Programme konnten auch noch über Arbeit »Sinn stiften«, da ihre Arbeitsproduktivität strukturkongruent mit der gesellschaftlich vorherrschenden Arbeitsproduktivität war. In einer Gesellschaft wie der Bundesrepublik hingegen, die durch eine hohe, durchrationalisierte Arbeitsproduktivität gekennzeichnet ist, sind die Wege über Beschäftigungsprogramme nur noch schwer gangbar (vgl. Offe 1983). Entweder beschleunigen sie, so wenn sie in Form von Subventionen erfolgen, nur die Rationalisierung. So vernichten sie mehr Arbeitsplätze als sie schaffen oder sie laufen auf »Arbeit als Selbstzweck« hinaus, auf einen Ausbau künstlicher Beschäftigungswel-

ten aus arbeits- wie gesellschaftstherapeutischen Gründen. Solche Arbeit, die von der Struktur her inkongruent ist mit den gesellschaftlich vorherrschenden Formen der Erwerbsarbeit, kann jedoch keinen »Sinn stiften« (vgl. zur Hilfe zur Arbeit: Hoppensack/Wenzel 1984). Eine Entkopplung von »Arbeiten und Essen« (Vobruba 1984 b) ist in dieser Situation also gerade auch von der arbeitspolitischen Seite her aufgezwungen (vgl. Gorz 1983; Greven 1984: u.a. 71) und nicht nur eine sozialpolitische Phantasie über »garantierte Mindesteinkommen« (Schmid 1984).

Anmerkungen

- 1 Dieser sozialdemokratische Plan reagierte zugleich auf die vielbeachtete Dresdener Tagung des Deutschen Städtetages im September 1930. Dort wurde erstmals offen gefordert, daß die Arbeitslosenversicherung als einheitliche Instanz in kommunaler Zuständigkeit »neu« zu gestalten sei (vgl. Luppe 1930). Festzuhalten ist, daß die kommunalen Vertreter dieser Forderung auf dieser »parlamentsähnliche(n) Versammlung«, »deren Zusammensetzung stark an die des Reichstags erinnert« (Neugestaltung 1930: 987); so gut wie einhellig zustimmten. Dies schloß die sozialdemokratischen Kommunalpolitiker ein. Anwesende Gewerkschaftler waren offenbar völlig überrumpelt worden. Ein Tagungsteilnehmer berichtet: »... die anwesenden Gewerkschaftsführer aber schwiegen völlig, was viel beachtet und von allen Versammlungsteilnehmern, die ich sprach, als Ausdruck des Gefühls der kommenden Wende gedeutet wurde« (Neugestaltung 1930: 988).

Literatur

- Adamy/Naegele 1984*: Wilhelm Adamy, Gerhard Naegele, Armenpolitik in der Krise — Bestandsaufnahme und Entwicklungstrends, in: *Leibfried/Tennstedt 1984 a* (im Druck)
- Adamy/Steffen 1983*: Wilhelm Adamy, Johannes Steffen, Sozialabbau und Umverteilung in der Wirtschaftskrise — Zum Vergleich der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Bonn und Weimar, in: *WSI Mitteilungen 1983*, S. 603-616
- Adamy/Steffen 1982*: Wilhelm Adamy, Johannes Steffen, Arbeitsmarktpolitik in der Depression. Sanierungsstrategien in der Arbeitslosenversicherung 1927-1933, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1982*, S. 276-291
- Balsen u.a. 1984*: Werner Balsen, Hans Nakielski, Karl Rössel, Rolf Winkel, Die neue Armut: Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenunterstützung, Köln 1984
- Brauns-Kommission 1931*: Das Gutachten zur unterstützenden Arbeitslosenhilfe, in: *Soziale Praxis 1931*, Jg. 40, H. 24, Sp. 770-777
- Chamier 1931*: von Chamier, Die Auswirkungen der Notverordnung auf die Landkreise, in: *Zeitschrift für Selbstverwaltung* (Organ des deutschen und des preußischen Landkreistages), 1.8.1931, Jg. 14, Nr. 15, S. 337-343
- Ende 1931*: Ende der Krisenfürsorge?, in: *Soziale Praxis 1931*, Jg. 40, H. 23, Sp. 715-722
- Entwurf 1931*: Entwurf eines Gesetzes über Arbeitslosenfürsorge, in: *Gewerkschafts-Zeitung 1931*, Jg. 41, Nr. 1 (3.1.), S. 5-7
- Engeli 1983*: Christian Engeli, Städte und Staat in der Weimarer Republik. Hans Herzfeld zum Gedenken, in: Bernhard Kirchgässner, Jörg Schadt (Hg.), *Kommunale Selbstverwaltung — Idee und Wirklichkeit*, Sigmaringen 1983, S. 163-181
- Finanzprogramm 1931*: Das Finanz- und Wirtschaftsprogramm des Deutschen Städtetages, in: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, September 1931, Jg. 12, Nr. 9, S. 269-270

- Funk u.a. 1984*: Albrecht Funk, Heinz Gerhard Haupt, Wolf-Dieter Narr, Falco Werkentin, Verrechtlichung und Verdrängung. Die Bürokratisierung und ihre Klientel, Opladen 1984
- Galperin 1984*: Peter Galperin, Der sozialhilferechtliche Bedarf zwischen Deckung und Abdeckung, in: *Leibfried/Tennstedt 1984 a* (im Druck)
- Gemeindefinanzen 1936*: Statistisches Reichsamt, Die Gemeindefinanzen in der Weltwirtschaftskrise, Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches Nr. 32, Berlin 1936
- Gerstenberger 1981*: Heide Gerstenberger, Von der Armenpflege zur Sozialpolitik, in: *Leviathan 1981*, H. 1, S. 39-61
- Geyer 1983*: Michael Geyer, Ein Vorbote des Wohlfahrtsstaates. Die Kriegspopferversorgung in Frankreich, Deutschland und Großbritannien nach dem 1. Weltkrieg, in: *Geschichte und Gesellschaft 1983*, S. 230-277
- Goetz 1983*: André Goetz, Wege ins Paradies, Berlin 1983
- Grauhan/Hickel 1978*: Rolf-Richard Grauhan, Rudolf Hickel (Hg.), Krise des Steuerstaates? — Widersprüche, Ausweichstrategien, Perspektiven staatlicher Politik, *Leviathan Sonderheft*, Opladen 1978
- Greven 1984*: Michael Th. Greven, Der »hilflose Sozialstaat« und die hilflose Sozialstaatskritik, in: *Vorgänge 1984*, Jg. 23, H. 1, S. 67-75
- Hansen u.a. 1982*: Eckhard Hansen, Michael Heisig, Stephan Leibfried, Existenzminimum und Politik der Richtsätze in der Weimarer Zeit. Zu den historischen Grundlagen von absolutistischer Standardisierung, Verrechtlichung und Bürokratisierung in der Sozialpolitik, Bremen: Universität, 1982, vv.
- Hansmeyer 1973*: Karl-Heinrich Hansmeyer (Hg.), Kommunale Finanzpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1973
- Hartmann 1984*: Helmut Hartmann, Armut trotz Sozialhilfe. Zur Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe in der Bundesrepublik, in: *Leibfried/Tennstedt 1984 a* (im Druck)
- Hauser u.a. 1984*: Richard Hauser, Ingo Fischer, Thomas Klein, Verarmung durch Arbeitslosigkeit? in: *Leibfried/Tennstedt 1984 a* (im Druck)
- Heymann 1922*: Max Heymann, Soziale Fürsorge auf fremde Rechnung, in: *Soziale Praxis 1922*, Jg. 31, H. 12, Sp. 335-338
- Hirschfeld 1924*: Dorothea Hirschfeld, Die Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13.2.1924, in: *Die Gemeinde 1924*, S. 370-383
- Hockerts 1980*: Hans Günter Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945-1957, Stuttgart 1980
- Hoppensack/Wenzel 1984*: Hans-Christoph Hoppensack, Gerd Wenzel, Hilfe zur Arbeit und Arbeitszwang — Sozialhilfe und administrative »Normalisierung« von Lohnarbeit, in: *Leibfried/Tennstedt 1984 a* (im Druck)
- Huster 1984*: Ernst-Ulrich Huster, Struktur und Krise kommunaler Sozialfinanzen, in: *Leibfried/Tennstedt 1984 a* (im Druck)
- Immer mehr 1984*: Immer mehr zur Sozialhilfe abgedrängt. DGB: Nur noch ein Drittel aller Arbeitslosen erhält Arbeitslosengeld, in: *Weser Kurier 11. Juli 1984* (Nr. 149), S. 2
- Jahoda u.a. 1975*: Marie Jahoda, Paul F. Lazarsfeld, Hans Zeisel, Die Arbeitslosen von Marienthal, Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit, Frankfurt/M. 1975 (zuerst veröffentlicht 1933)
- Jeserich 1984*: Kurt G.A. Jeserich, Kommunalpolitik in der Weimarer Zeit, in: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 4, Stuttgart 1985 (im Druck)
- Kardorff/Koenen 1984*: Ernst von Kardorff, Elmar Koenen, Armenpolitik und Selbstorganisation, in: *Leibfried/Tennstedt 1984 a* (im Druck)
- Klanberg/Prinz 1984*: Frank Klanberg, Aloys Prinz, Sozialhilfe im Spannungsfeld gesellschafts- und haushaltspolitischer Interessen, in: *Wirtschaftsdienst V/1984*, S. 237-244
- Klanberg/Prinz 1983*: Frank Klanberg, Aloys Prinz, Anatomie der Sozialhilfe, in: *Finanzarchiv 1983*, Bd. 41, H. 2, S. 281-311
- Kommunale Finanzwirtschaft 1931*: Statistisches Reichsamt, Kommunale Finanzwirtschaft, Statistik des Deutschen Reichs, Bd. 387, Berlin 1931

- Krabbe 1984*: Wolfgang R. Krabbe, Von der Armenpflege zur lokalen Sozial- und Gesundheitsverwaltung. Wandlungen im städtischen Pflichtaufgabenbereich unter dem Druck der Modernisierung am Beispiel westfälischer Städte, Dortmund 1984 (Beiträge zur Geschichte Dortmunds und der Grafschaft Mark)
- Leibfried 1981 a*: Stephan Leibfried, Existenzminimum und Fürsorge-Richtsätze in der Weimarer Republik, in: *Jahrbuch der Sozialarbeit* 4 (1982), Reinbek b. Hamburg 1981, S. 469-523
- Leibfried 1981 b*: Stephan Leibfried, Zur Sozialpolitik der Verteilungsformen in der Sozialhilfe. Einige Anmerkungen zur Regelsatzdiskussion, in: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 1981, Jg. 10, H. 10, S. 261-271
- Leibfried 1977*: Stephan Leibfried, Die Institutionalisierung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland, in: *Kritische Justiz* 1977, S. 289-301
- Leibfried u.a. 1983*: Stephan Leibfried, Sabine Bosse, Eckhard Hansen, Michael Heisig, Existenzminimum und Sozialpolitik. Ein Forschungsprojekt zur Entwicklung der Krise der Sozialhilfepolitik in der Bundesrepublik, in: *Soziale Arbeit* 1983, S. 343-351
- Leibfried u.a. 1984*: Stephan Leibfried, Eckhard Hansen, Michael Heisig, Geteilte Erde? Bedarfsprinzip und Existenzminimum unter dem NS-Regime: Zum Aufstieg und Fall der Regelsätze in der Fürsorge, in: *Neue Praxis* 1984, H. 1, S. 3-20
- Leibfried/Tennstedt 1984 a*: Stephan Leibfried, Florian Tennstedt (Hg.), Politik der Armut, Frankfurt/M. 1984 (im Druck)
- Leibfried/Tennstedt 1984 b*: Stephan Leibfried, Florian Tennstedt, Armenpolitik und Arbeiterpolitik. Zur Entwicklung und Krise der traditionellen Sozialpolitik der Verteilungsformen, in: *Leibfried/Tennstedt 1984 a* (im Druck)
- Lenhardt 1979*: Gero Lenhardt (Hg.), Der hilflose Sozialstaat. Jugendarbeitslosigkeit und Politik, Frankfurt/M. 1979
- Ludewig 1978*: Hans-Ulrich Ludewig, Arbeiterbewegung und Aufstand. Eine Untersuchung zum Verhalten der Arbeiterparteien in den Aufstandsbewegungen der frühen Weimarer Republik 1920-1923, Husum 1978
- Luppe 1930*: Hermann Luppe, Arbeitslosenversicherung und Gemeindehaushalt, in: *Soziale Praxis* 1930, Jg. 39, Nr. 41, Sp. 953-957
- Luppe 1924*: Hermann Luppe, Zur Neuregelung der Wohlfahrtspflege, in: *Soziale Praxis* 1924, Jg. 33, H. 10, Sp. 193-196
- Matthes 1983*: Joachim Matthes (Hg.), Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982, Frankfurt/M. 1983
- Meyer-Lülmann 1920*: Albert Meyer-Lülmann, Verfassungsschutz der Selbstverwaltung, in: *Kommunale Praxis* 1920, Jg. 20, Nr. 43, Sp. 945-948
- Michel 1933*: Max Michel, Probleme der kommunalen Wohlfahrtspflege um die Wende 1932/33, in: *Arbeiterwohlfahrt, Januar* 1933, Jg. 8, H. 1, S. 4
- Müller-Jentsch 1984*: Walther Müller-Jentsch, Klassen-Auseinandersetzungen. Lesarten über die Arbeitskonflikte der 70er Jahre und Mutmaßungen über die Zukunft der Gewerkschaften, in: *Prokla* Nr. 54, Jg. 14, Nr. 1, S. 10-32
- Naegele 1984*: Gerhard Naegele, Zur aktuellen Reform des Sozialhilfe-Warenkorbes, in: *Theorie und Praxis der sozialen Arbeit* 1984, Jg. 35, H. 7, S. 242-255
- Neugestaltung 1930*: Zur Neugestaltung der Arbeitslosenhilfe, in: *Soziale Praxis* 1930, Jg. 39, Nr. 42, Sp. 987-990
- Öffentliche Fürsorge 1983*: Statistisches Reichsamts, Die öffentliche Fürsorge im Deutschen Reich in den Rechnungsjahren 1927 bis 1931, Statistik des Deutschen Reiches, Bd. 421, Berlin 1933
- Offe 1983*: Claus Offe, Perspektiven auf die Zukunft des Arbeitsmarktes, in: *Merkur* 1983, S. 489-504
- Piven/Cloward 1977*: Frances Fox Piven, Richard Cloward, Regulierung der Armut. Die Politik der öffentlichen Wohlfahrt, Frankfurt/M. 1977
- Polligkeit 1932*: Wilhelm Polligkeit, Fürsorge als Staatslast und Gemeindeaufgabe, in: *Soziale Praxis* 1932, Jg. 41, H. 9, Sp. 257-266

- Preller 1978: Ludwig Preller, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Kronberg 1978 (zuerst veröffentlicht 1949)
- Prinz 1984: Aloys Prinz, Die Finanzierung der Sozialhilfe im Finanzverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, in: *Finanzarchiv*, Bd. 42 (im Druck)
- Rebentisch 1977: Dieter Rebentisch, Kommunalpolitik, Konjunktur und Arbeitsmarkt in der Endphase der Weimarer Republik, in: *Rudolf Morsey (Hg.), Verwaltungsgeschichte*, Berlin 1977, S. 107-157
- Reiner 1931: H... Reiner, Der Personalbestand der öffentlichen Verwaltung im Deutschen Reich, in: *Städte und Statistik*, Beilage zu »Der Städtetag« 1931, Nr. 7, S. 102-106
- Riedmüller 1984 a: Barbara Riedmüller, Frauen haben keine Rechte. Zur Stellung der Frau im System sozialer Sicherheit, in: *Barbara Riedmüller, Ilona Kickebusch (Hg.), Die armen Frauen. Frauen und Sozialpolitik*, Frankfurt/M. 1984, S. 46-73
- Riedmüller 1984 b: Barbara Riedmüller, Armutspolitik und Familienpolitik. Die Armut der Familie ist die Armut der Frau, in: *Leibfried/Tennstedt 1984 a* (im Druck)
- Schäfer 1983: Dieter Schäfer, Anpassung des Systems der sozialen Sicherung an Rezession und Unterbeschäftigung, in: *Sozialer Fortschritt* 1983, S. 121-134
- Schickenberg 1932 a: Wilhelm Schickenberg, Konserviertes Unrecht, in: *Wohlfahrtswoche Hannover, Februar 1932*, Jg.- 7, Nr. 8, S. 59 f.
- Schickenberg 1932 b: Wilhelm Schickenberg, Materialien, nicht Meinungen!, in: *Soziale Praxis* 1932, Jg. 41, H. 17, Sp. 509-513
- Schmid 1984: Thomas Schmid (Hg.), Befreiung von falscher Arbeit. Thesen zum garantierten Mindesteinkommen, Berlin 1984
- Schneider 1978: Michael Schneider, Arbeitsbeschaffung. Die Vorstellungen von freien Gewerkschaften und SPD zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise, in: *Wolfgang Luthardt (Hg.), Sozialdemokratische Arbeiterbewegung und Weimarer Republik. Materialien zur gesellschaftlichen Entwicklung 1927-1933*, Frankfurt/M., Bd. 1, S. 220-280
- SPD 1984: Arbeitsgruppe »Sozialpolitisches Programm« der SPD, Die Zukunft des Sozialstaats. Zwischenbericht, Bonn, 19. März 1984
- Steinkühler 1984: Franz Steinkühler, »An Schwierigkeiten mangelt es uns wahrlich nicht...«, in: *Prokla* 1984 H. 54, Jg. 14, Nr. 1, S. 33-39
- Tennstedt 1983: Florian Tennstedt, Vom Proleten zum Industriearbeiter. Arbeiterbewegung und Sozialpolitik in Deutschland 1800 bis 1914, Köln 1983
- Thierauf 1961: Hans Thierauf, Der Finanzausgleich in der Weimarer Republik, Dissertation, Würzburg 1961
- Townsend 1979: Peter Townsend, Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living, Middlesex usf. 1979
- Überschuß 1984: Überschuß führt zu Streit bei CDU/CSU. Länger Arbeitslosengeld?, in: *Frankfurter Rundschau* 12. Juli 1984 (Nr. 160), S. 1,2
- Unsichtbare Not 1932: Unsichtbare Not, in: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, Mai 1932, Jg. 13, Nr. 7, S. 178
- Vobruba 1984 a: Georg Vobruba, Krise. Auf hohem Niveau, in: *Vorgänge* 1984, Jg. 23, H. 1, S. 75-82
- Vobruba 1984 b: Georg Vobruba, Arbeiten und Essen. Die Logik im Wandel des Verhältnisses von gesellschaftlicher Arbeit und existenzieller Sicherung im Kapitalismus, in: *Leibfried/Tennstedt 1984 a* (im Druck)
- Vobruba 1983: Georg Vobruba, Politik mit dem Wohlfahrtsstaat, Frankfurt/M. 1983
- Wölz 1924: Otto Wölz, Die Notverordnung über die Wohlfahrtspflege, in: *Soziale Praxis* 1924, Jg. 33, H. 6, Sp. 102-109
- Ziebill 1956: Otto Ziebill, Geschichte des Deutschen Städtetages, Stuttgart 1956
- Zuleeg 1984: Manfred Zuleeg, Armutspolitik und Ausländer. Auf dem Wege zur verordneten Armut, in: *Leibfried/Tennstedt 1984 a* (im Druck)