Akademie der Arbeit
in der Universität Frankfurt am Main

Mitteilungen
Neue Folge 38

Als Manuskript gedruckt
Januar 1988

Inhalt

Seite

Sozialminister Karl-Heinrich Trageser
Grußwort 1

Michael Geuenich
Grußwort 3

Professor Dr. Richard Hauser
Ergebnisse der Armutsforschung in der Bundesrepublik Deutschland 5

Dr. Otto Enst Kempen
Freiheit und Bindung des Richters 30

Verzeichnis der Lehrveranstaltungen des 53. Lehrgangs 37

Die Organe der Akademie der Arbeit 41

Lehrkräfte der Akademie der Arbeit 42

Teilnehmer des 53. Lehrgangs der Akademie der Arbeit 44

Grußwort
des Hessischen Sozialministers Karl-Heinrich Trageser anläßlich der Eröffnung des 53. Lehrgangs der Akademie der Arbeit am 8. Mai 1987 in Frankfurt am Main

Es ist lange Tradition, daß zu Beginn eines neuen Lehrgangs der Akademie der Arbeit die Landesregierung Grüße und gute Wünsche übermittelt. Damit soll nicht nur die Verantwortung des Mitstifters für die hier geleistete Arbeit herausgestellt, sondern vor allem auch die besondere Verbundenheit zur Aufgabenstellung dieser Bildungseinrichtung der Arbeitnehmerschaft dokumentiert werden. Ich führe diese Tradition gerne fort.

In meinem Grußwort zur Feier der Eröffnung des 50. Lehrgangs am 9. Mai 1984 – damals als Sozialdezernent der Stadt Frankfurt am Main – hatte ich Hugo Sinzheimer zitiert. Ich möchte aus dem 1921 verfaßten Aufsatz nur einen Satz wiederholen: „Die Funktionäre der neuen Zeit müssen fähig sein, deren Funktionen zum Besten des Ganzen auszuüben." Dies ist eine präzise Beschreibung der Zielsetzung der Akademie der Arbeit sowie des Bestrebens ihrer Hörerinnen und Hörer.

Auch die neue Landesregierung fühlt sich dieser Aufgabenstellung verpflichtet. Ich werde mich sehr dafür einsetzen, daß auch künftig kontinuierlich weitergearbeitet werden kann. Dies soll im engen Zusammenwirken mit dem anderen Stifter, dem Deutschen Gewerkschaftsbund, geschehen. Unsere bisherige gemeinsame Arbeit im Kuratorium der Akademie der Arbeit wird dies sicher erleichtern. Ich will dazu beitragen, daß die derzeit gegebenen guten Rahmenbedingungen für eine qualifizierte Arbeit bestehen bleiben.

Eine sichere Arbeitsgrundlage fördert auch den notwendigen Elan, um in so kurzer Zeit das Rüstzeug für eine verantwortliche und qualifizierte Teilhabe an der Lösung sozialpolitischer Aufgaben erhalten zu können. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den Lehrgängen der Akademie der Arbeit wollen sich intensiv schulen und weiterbilden; sie haben in nicht wenigen Fällen Opfer dafür gebracht und wissen auch nicht, ob ihre Anstrengungen z. B. durch die nahtlose Weiterbeschäftigung nach der Beendigung des Lehrgangs belohnt werden. Heute ist dieses besondere Engagement leider nicht selbstverständlich, und ich möchte es fördern. Damit werden nicht nur der Einsatz dieser jungen Menschen gewürdigt, sondern zugleich auch die Bedingungen für eine gleichgewichtigte Auseinandersetzung der Tarifvertragspartner gefördert.

Hier in der Akademie der Arbeit werden die Voraussetzungen für eine sozialpolitisch pointierte, aber sachbezogene Arbeit geschaffen. Gleichzeitig werden Grundlagen vermittelt, um die Positionen des jeweiligen Gesprächspartners besser bewerten und verstehen zu können.

Eine echte Diskussion wird damit erst möglich, die wiederum unabdingbar für ein Vorwärtskommen in allen Sachfragen ist. Auch dazu wiederhole ich Hugo Sinzheimer: „Die politische und wirtschaftliche Demokratie verlangt die geistige Demokratie." Sie können davon ausgehen, auch in mir einen ständigen Gesprächspartner zu finden.

Menschen heranzubilden, die als Individien sich ihrer Aufgabe als Funktionsträger bewußt sind, ist eine große Herausforderung an die hier lehrenden Dozenten. Sie stellt aber zumindest ebenso große Probleme an jede Hörerin und jeden Hörer. Sie sind für eine überschaubare Zeit aus dem Erwerbsleben ausgeschieden, um sich dieser Aufgabe zu widmen. Dies ist ungleich schwieriger als etwa der Übergang von der Schule in eine Hochschulausbildung.

Mit dieser Entscheidung haben Sie alle auch eine gehörige Portion Selbstvertrauen und Mut bewiesen – bewahren Sie sich diese Eigenschaften, nutzen Sie bitte die Zeit hier an der Akademie der Arbeit. Ich wünsche Ihnen allen nicht nur viel Erfolg, sondern auch viel Freude in den nächsten Monaten hier in Frankfurt am Main. Nicht nur die Akademie der Arbeit und die Universität, auch die Stadt hat Ihnen viel zu bieten. Machen Sie Gebrauch von den Ihnen damit angebotenen Chancen.

Michael Guenich
Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes
des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Grußwort zur Eröffnung des 53. Lehrgangs der Akademie der Arbeit am 8. Mai 1987 in Frankfurt am Main

Sehr geehrter Herr Minister,
sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Kolleginnen, liebe Kollegen,

als Vertreter eines der drei Träger dieser Akademie, des Deutschen Gewerkschaftsbundes, freue ich mich besonders über die Resonanz, die die Eröffnung dieses Lehrgangs sowohl bei den Mitträgern als auch bei den Freunden und Förderern der Akademie gefunden hat. Sie zeigt, daß die Akademie der Arbeit nicht als bloße gewerkschaftliche Bildungseinrichtung verstanden wird, sondern als ein Ort, an dem, in unser aller Interesse, junge Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Möglichkeit haben, sich im umfassenden Sinne weiterzubilden.

Ich begrüße daher ganz besonders herzlich die Hörerinnen und Hörer des 53. Lehrgangs. Für Euch, liebe Kolleginnen und Kollegen, beginnt ein neuer, für viele sicherlich einschneidender Lebensabschnitt. Ihr habt Eure berufliche Tätigkeit unterbrochen, einige sogar beendet.

Ihr habt Euch aus Eurem gewohnten sozialen und gewerkschaftlichen Milieu fortbegeben und betretet hier an der Akademie nun Neuland. Neuland, dies meine ich in dreifacher Hinsicht: Die Akademie der Arbeit ist zum einen eine der wenigen Stätten, in der Kolleginnen und Kollegen aus allen Mitgliedsgewerkschaften des DGB die Chance haben, ein Jahr lang intensiv nicht nur miteinander zu lernen, sondern auch miteinander zu leben. Insofern ist die Akademie eine geradezu ideale Stätte sozialen Lernens, wie wir sie in einer Einheitsgewerkschaft nicht missen wollen. Gerade weil sich im DGB und seinen Gewerkschaften Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unterschiedlicher politischer, weltanschaulicher und religiöser Auffassungen zusammengeschlossen haben, werden gerade an einem solchen Ort unterschiedliche Erfahrungshorizonte deutlich, entstehen Meinungsunterschiede und Konflikte. Sie zu bewältigen erfordert Offenheit und Toleranz, verlangt die Fähigkeit zum Zuhören, zum Gespräch untereinander. Aus einem solchen Diskussions- und Lernprozeß entsteht ein innerer Zusammenhalt der Hörerinnen und Hörer eines Lehrgangs, der für die Stärkung des Prinzips der Einheitsgewerkschaft von Bedeutung ist. Dies zeigt ein Blick auf die Vergangenheit. Die Akademie der Arbeit hatte für viele Kolleginnen und Kollegen, die heute in den Gewerkschaften wichtige Funktionen einnehmen, eine prägende Bedeutung. In ihren Lehrgängen wurden Kontakte geknüpft, entstanden Diskussionszusammenhänge, die nicht unwesentlich zu unserer Fähigkeit beigetragen haben, eine so

große und in sich differenzierte Organisation, wie es der DGB und seine Gewerkschaften nun einmal sind, zusammenzuhalten und voranzubringen.

Neuland sind für viele von Euch aber sicherlich auch die hier gelehrten Methoden des Arbeitens und Lernens. Denn die Akademie der Arbeit ist ja nicht die bloße Fortsetzung eines mehrwöchigen oder mehrmonatigen Kurses einer Gewerkschaftsschule. Hier sollen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in nur kurzer Zeit befähigt werden, wissenschaftlich zu denken und zu arbeiten. Dies wird vielen von Euch, die keine weiterführende Schule absolviert haben, sicherlich Schwierigkeiten bereiten. Die Dozenten, Lehrbeauftragten und Assistenten der Akademie werden Euch hier wertvolle Hilfestellung leisten können. Aber die Mühen des Selbststudiums, der Aneignung der Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung bleibt Euch nicht erspart.

Neuland werden für Euch aber auch viele Inhalte und Positionen sein. Viele Wissensgebiete, mit denen Ihr Euch auseinandersetzt, werden auf den ersten Blick als überflüssig erscheinen. Entziehen sie sich doch dem Zugriff einer unmittelbaren Verwertbarkeit in der betrieblichen oder gewerkschaftlichen Alltagspraxis. Gerade hierin aber sehe ich die große Chance für Euch und die große Aufgabe der Akademie.

In einer Welt, deren Probleme immer komplexer, deren Zusammenhänge immer komplizierter werden, lassen sich einfache Erklärungsmuster und Lösungen nicht finden. Vielmehr bedarf es dazu einer umfangreichen Analyse, der Einarbeitung in komplizierte Zusammenhänge, einer differenzierten Diskussion über Lösungswege. Gerade weil wir die Interessen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in einer pluralistischen, demokratisch verfaßten Gesellschaft vertreten wollen, bedürfen wir dazu nicht nur der Kraft des organisierten Handelns unserer Mitglieder, sondern auch der Glaubwürdigkeit unserer Argumente.

Insofern ist die Verbesserung der Qualität der Ausbildung unserer Betriebs- und Personalräte, unserer ehren- wie hauptamtlichen Funktionäre nicht nur eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Gewerkschaftspolitik in der Zukunft, sondern zugleich auch ein Beitrag zur Lösung der drängendsten gesellschaftlichen Probleme. Insofern liegt die Tätigkeit der Akademie der Arbeit nicht nur im Interesse der Gewerkschaften, sondern auch im Interesse der Allgemeinheit. Ich begrüße es daher besonders, daß, wie in der Vergangenheit auch, das Land Hessen und die Stadt Frankfurt weiterhin daran mitarbeiten wollen, jungen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eine echte Chance zur Weiterbildung zu eröffnen.

In diesem Sinne hoffe ich, und dies sage ich auch im Namen meiner Kollegin Ilse Brusis, die den DGB im Kuratorium der Akademie vertritt, auf eine Fortsetzung der engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit der Vergangenheit und wünsche den Hörerinnen und Hörern des 53. Lehrgangs Mut und Kraft zur Bewältigung dieses sicherlich nicht einfachen Jahres.

Professor Dr. Richard Hauser

Ergebnisse der Armutsforschung in der Bundesrepublik Deutschland

I. Zur Einführung

„Ein Nationalökonom, das ist jemand, der mißt Arbeiterwohnungen aus und sagt, sie wären zu klein". Diese pointierte Definition ist über 100 Jahre alt; sie wurde damals auf eine Gruppe von berühmten deutschen Gelehrten – die sogenannten Katheder-Sozialisten[1] – gemünzt, die sich intensiv mit sozialen Fragen und Lösungsvorschlägen befaßten und den Verein für Socialpolitik gründeten. Eine solche Formel würde heute niemand mehr prägen – einerseits, weil es gelungen ist, viele der damaligen sozialen Probleme der Arbeiterschaft zu mildern, andererseits aber auch, weil die Unterscheidung zwischen wissenschaftlich nicht beweisbaren, normativen Werturteilen und Faktenaussagen jedem Ökonomen in Fleisch und Blut übergegangen ist und ihn an vorschnellen politischen Urteilen hindert[2]. Dies mag einer der Gründe sein, weshalb Fragen der personellen Verteilung von Einkommen und Vermögen in der wissenschaftlichen Diskussion nur noch beschränkte Aufmerksamkeit finden. In der praktischen Politik sind Verteilungsfragen dagegen von besonderer Brisanz – angefangen bei der zögerlichen Ermittlung solider statistischer Daten und bei der mageren offiziellen Berichterstattung über Verteilungsergebnisse, bis hin zu umstrittenen Umverteilungsmaßnahmen, etwa in Form von Steuern und Sozialleistungen.

Armutsforschung, die sich aus ökonomischer Sicht insbesondere mit dem untersten Segment der Einkommens- und Vermögensverteilung befaßt, nimmt aus diesen und anderen Gründen nur einen bescheidenen Platz ein. Jedoch kann man feststellen, daß etwa seit Mitte der 70er Jahre – ausgelöst durch die von Heiner Geißler herausgearbeitete „Neue soziale Frage"[3] – sich die wissenschaftliche und auch die politische Diskussion diesem Problembereich wieder verstärkt widmet. Schließlich führte die ab 1979 wieder steigende Arbeitslosigkeit zu einer bis dahin in der Bundesrepublik nicht bekannten Verarmung eines Teils der Arbeitslosen, die mit der Formel von der „Neuen Armut" belegt wurde. Dies hat nunmehr viele neue Untersuchungen und eine breite Reformdiskussion angeregt.

Damit sind wir bei der Frage angelangt: Was ist Armutsforschung? Welchen Fragen geht sie nach? Welchen Beitrag kann sie zur Bekämpfung von Armut leisten, und wo liegen ihre Grenzen?

---

1) Zu den Katheder-Sozialisten zählte man insbesondere: Adolf Wagner, Lujo Brentano, Gustav Schmoller, H. Herkner. Vgl. Heinz Lampert, Sozialpolitik, Berlin usw. 1980, S. 78 ff.

2) Zur Unterscheidung zwischen Werturteilen und Faktenaussagen vgl. H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Grundlagen, Wiesbaden 1960, Kap. 1. H. Albert, Wertfreiheit als methodisches Prinzip. Zur Frage der Notwendigkeit einer normativen Sozialwissenschaft, in: E. Topitsch (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, 2. Aufl. Köln, Berlin 1965, S. 181 ff.

3) Vgl. H. Geißler, Die neue soziale Frage, Freiburg 1976.

II. Was ist Armutsforschung?

Man könnte meinen, das Arbeitsfeld der Armutsforschung sei völlig eindeutig: Armutsforschung beschäftigt sich eben mit Armut.

Aber es gibt viele divergierende Vorstellungen darüber, was unter Armut zu verstehen sei, so daß es erforderlich wird, mögliche Definitionen und Meßverfahren für Armut genau zu prüfen und letztlich für die Untersuchung in einem Land einen bestimmten Begriff auszuwählen. Hierdurch wird dann die in Armut oder am Rande der Armut lebende Bevölkerungsgruppe abgegrenzt und kann genauer untersucht werden. In dieser Abgrenzungsfrage steckt bereits ein politisches Problem, da ein breiter Konsens besteht, daß man Armut bekämpfen und, wenn möglich, völlig beseitigen sollte. Eine zu breite Armutsdefinition, die bis in Mittelschichten hineinreicht, führt zu politischer Ablehnung der Ergebnisse als „übertrieben" oder „ideologisch verzerrt". Eine zu enge Abgrenzung schließt möglicherweise gravierende soziale Aspekte aus der Betrachtung aus. Wenn man davon ausgeht, daß Armutsforschung auch dazu dienen soll, die empirischen Kenntnisse über den Zustand der Gesellschaft, über die Ursachen unerwünschter Entwicklungen und über die Wirksamkeit sozialpolitischer Maßnahmen zu erweitern und damit zu einer besseren Sozialpolitik beizutragen, dann müssen beide Gefahren vermieden werden.

Für den als „arm" betrachteten Bevölkerungsteil stellt sich die Armutsforschung Fragen beschreibender Art, wie etwa

- Welchen Anteil stellen die Armen an der Gesamtbevölkerung dar?
- Welchen Schweregrad weist die Armut auf?
- Welche sozialen Merkmale weisen die Armen auf?
- Welche sozialen Gruppen sind von Armut überdurchschnittlich betroffen?
- Wie lange dauern Armutslagen an?

Neben derartigen auf die gesamte Bundesrepublik bezogenen Fragen ist es auch wichtig zu wissen, ob zwischen einzelnen Regionen Unterschiede bestehen und wie sich die Lage in einzelnen Städten darstellt.

Zusätzlich zu dieser gruppenbezogenen Betrachtung ist jedoch auch die auf die einzelne Person oder Familie ausgerichtete Sicht, die zu typisierenden Aussagen über die wichtigsten Aspekte von Armutslagen und ihre individuellen Auswirkungen vordringen will, von Bedeutung.

Ergänzt wird die gegenwartsbezogene Situationsbeschreibung durch eine historische Perspektive, und zwar sowohl auf Gruppenebene als auch der Ebene der biographischen Betrachtung von einzelnen armen Personen oder Familien.

Ein zweites Feld der Armutsforschung liegt in der Ursachenanalyse, wobei das Spektrum von den Auswirkungen des Systems der sozialen Sicherung

über gesamtwirtschaftliche Prozesse, die die Primäreinkommensverteilung beeinflussen, bis hin zu demographischen Verschiebungen und Fragen der politischen Durchsetzung von möglichen Reformmaßnahmen reicht.

Ein drittes Arbeitsfeld besteht in der Abschätzung von künftigen Entwicklungen und in der Konzipierung und Analyse von Instrumenten zur Armutsbekämpfung.

Schließlich gewinnt international vergleichende Armutsforschung im Rahmen der EG oder in bezug auf alle Industrieländer oder gar unter Einschluß der Entwicklungsländer zunehmende Bedeutung.

Diese kurze Skizze von Fragestellungen und Aufgabenfeldern der Armutsforschung sollte folgende Thesen verdeutlichen:

- Armutsforschung muß sich bei der Abgrenzung ihrer Aufgaben einerseits an den in der Gesellschaft vorherrschenden Vorstellungen über Armut orientieren; sie muß andererseits aber die Freiheit behalten, neue Aspekte einzubeziehen und begründbare begriffliche Ausweitungen in die öffentliche Diskussion einzubringen.
- Armutsforschung richtet sich auf die gesamte Lebenslage eines Bevölkerungssegments. Eine ausschließlich ökonomische Betrachtungsweise griffe daher viel zu kurz. Neben der Behandlung ökonomischer Aspekte wie Einkommen, Konsum, Vermögen, sind Beiträge aus der Sicht des Soziologen, des Politologen und des Sozialrechtlers erforderlich.
- Armutsforschung kann keine armutsbekämpfende Politik durchsetzen. Nationale und international vergleichende Armutsforschung kann jedoch durch quantitative und qualitative Beschreibung, durch Aufdecken von Verursachungsmechanismen und durch Konzipierung und Überprüfung von sozialpolitischen Instrumenten und Regelungen einen Beitrag zu einer rationaleren Sozialpolitik leisten, sofern das Ziel der Armutsvermeidung von der Politik mit hoher Priorität verfolgt wird.
- Und schließlich kann Armutsforschung auch zu einer Präzisierung des Ziels der Armutsvermeidung und zur laufenden Erfolgskontrolle einer Armutsbekämpfungspolitik beitragen.

Nachdem ich mit wenigen Worten die Breite der Fragestellungen in der Armutsforschung angedeutet habe, werde ich mich im folgenden im wesentlichen auf ökonomische Aspekte und auf die Bundesrepublik im vergangenen Vierteljahrhundert konzentrieren. Bevor ich ausgewählte Ergebnisse präsentieren kann, sind aber zunächst noch einige Erläuterungen zum Armutsbegriff erforderlich, denn – das kann kaum genug betont werden – sämtliche statistischen Ergebnisse sind von dem zugrunde liegenden Armutsbegriff abhängig oder anders gesagt: Erst nachdem eine normative Entscheidung oder Einigung über bestimmte Armutskriterien getroffen worden ist, kann man empirisch-statistisch messen, welches Ausmaß Armut hat und wer zu den Betroffenen zählt.

III. Zur Definition von Armut

Zunächst zwei trivial erscheinende Vorbemerkungen:

Erstens: Armut liegt vor, wenn es Arme gibt. Armut ist also immer Merkmal von Personen, Haushalten oder Familien, nicht etwa Merkmal einer bestimmten Schicht, einer bestimmten Berufsgruppe, einer bestimmten Region, eines Stadtviertels oder eines Wirtschaftssektors. Dies wird bei einer oberflächlich geführten Diskussion häufig nicht beachtet. Alle als „arm" klassifizierten Personen bilden in einem bestimmten Zeitpunkt die Armutspopulation.

Zweitens: Selbst wenn wir über lange Zeiträume das Vorhandensein einer Armutspopulation in einer Gesellschaft beobachten, bedeutet dies nicht zwingend, daß jeder einzelne Arme während des gesamten Zeitraums arm war. Vielmehr kann man nebeneinander Abstiege in die Armutslage und Aufstiege aus der Armutslage beobachten, d. h. Fluktuation[4]. Es ist daher wichtig, zu erfahren, ob eine Armutspopulation vor allem aus Personen besteht, die nur kurzzeitig verarmen oder aus Personen, die während ganzer Lebensphasen, vielleicht lebenslang, arm sind; denn die individuellen und die gesellschaftlichen Folgen hängen ganz wesentlich hiervon ab.

Um entscheiden zu können, ob Personen arm oder nicht-arm sind, braucht man empirisch anwendbare Kriterien, die aus dem jeweiligen Armutsbegriff folgen.

Mit *absoluter Armut* bezeichnet man eine Situation, in der einer Person das zum dauerhaften Überleben Notwendige an Nahrung, Kleidung, Obdach, Gesundheitspflege etc. fehlt. Auch wenn dieses physische Existenzminimum nicht *ganz* genau feststellbar ist, kann man doch sagen, daß absolute Armut in der Bundesrepublik kaum mehr vorkommt – auch wenn man gelegentlich durch eine bedrückende Zeitungsmeldung aufgeschreckt wird, daß in einem harten Winter ein Nichtseßhafter im Freien erfroren sei. Entscheidet man sich politisch dahingehend, Armut nur dann zu konstatieren, wenn *absolute Armut* vorliegt, dann stellt Armut in der Bundesrepublik kein ernsthaftes soziales Problem dar. Genau diese Entscheidung liegt stillschweigend dem Schlußsatz eines Kommentars in der Wirtschaftswoche vom 1. Mai 1987 (S. 128) zugrunde, der von Wolfram Engels stammt: „Freuen wir uns also: Wir leben in der ersten Menschheitsgeneration, in der die Armut überwunden wurde. Wenigstens in der Bundesrepublik".

Die Armutsforschung verwendet jedoch international einen weiterreichenden Armutsbegriff, der als *relative Armut* umschrieben werden kann. Mit *relativer Armut* bezeichnet man eine Situation, in der einzelnen Personen weniger als ein sozio-kulturelles Existenzminimum zur Verfügung steht. Die Betroffenen sterben nicht Hungers oder erfrieren, aber sie erleiden eine zunehmende Ausgrenzung aus der Gesellschaft. Relative Armut bezeichnet also eine Le-

---

4) Vgl. G. J. Duncan, Years of Poverty, Years of Plenty. The Changing Economic Fortunes of American Workers and Families, Ann Arbor 1984.

benslage, in der eine Teilhabe an den gesellschaftsbildenden Aktivitäten nicht einmal mehr auf einem bescheidenen Niveau möglich ist. Bereits eine relative Armutslage verletzt m. E. die Würde des Menschen, die in unserem sozialen Rechtsstaat grundgesetzlich garantiert ist.

Auch die Grenze relativer Armut ist wissenschaftlich nicht eindeutig bestimmbar. Man kann nur sagen: Sie hängt vom durchschnittlichen Wohlstandsniveau einer Gesellschaft ab und nimmt mit steigendem Wohlstand ebenfalls zu. Darüber hinaus kann die Wissenschaft allenfalls Entscheidungshilfe leisten, indem etwa von Experten die aus ihrer Sicht zur Gewährleistung eines sozio-kulturellen Existenzminimums erforderlichen Warenkörbe zusammengestellt werden, oder nach der Townsend-Methode durch Umfragen festgestellt wird, bei welcher Einkommenshöhe gesellschaftliche Ausgrenzung beginnt[5]. Letztlich ist aber die Festsetzung einer relativen Armutsgrenze eine normative Entscheidung, die getroffen werden kann:

- vom Gesetzgeber
- von politischen Parteien
- von gesellchaftlichen Gruppierungen, die sich die Entwicklung, die Begründung und Verbreitung sozialethischer Maßstäbe zum Ziel gesetzt haben, beispielsweise auch Kirchen mit ihrer Soziallehre
- und schließlich in *hypothetischer Form* vom jeweiligen Forscher.

In manchen Ländern hat sich über eine solche Armutsgrenze ein breiter sozialer Konsens entwickelt, häufig dann, wenn der Gesetzgeber – wie beispielsweise in den USA – eine Armutsgrenze festlegte. In anderen Ländern divergieren die Meinungen beträchtlich.

In der Bundesrepublik wird häufig die vom Bund festgelegte und in unregelmäßigen Abständen angepaßte Sozialhilfegrenze als quasi-offizielle Armutsgrenze verwendet. Hierbei entstehen jedoch zwei Probleme: Erstens ist umstritten, ob Sozialhilfeempfänger noch zu den Armen zählen – so die Einschätzung der meisten Armutsforscher, die aufgrund neuerer Warenkorbberechnungen die gegenwärtige Sozialhilfegrenze (Regelsätze, einschließlich einmalige Leistungen, Miete und Heizung) um etwa 10 % zu niedrig ansehen[6] – oder ob Sozialhilfeempfänger durch den Erhalt der Sozialhilfe bereits aus ihrer Armutslage herausgehoben sind, d. h. ein angemessenes sozio-kulturelles Existenzminimum erhalten – so die Sicht mehrerer Bundesregierungen.

---

5) Vgl. P. Townsend, Poverty in the United Kingdom, Harmondsworth 1979 sowie den knappen Überblick in: R. Hauser, Th. Klein, EVS und Sozialhilfe, Alternative Methoden der Leistungsbemessung für die Sozialhilfe: Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) als eine ihrer empirischen Grundlagen, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Bd. 132 (1985), H. 2, S. 29–32.

6) Vgl. Peter Galperin, Sozialhilfe und Bedarfsprinzip. Zum Streit um die Konkretisierung der Bedarfsdeckung, in: St. Leibfried, F. Tennstedt (Hrsg.), Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt 1985, S. 153 ff.

Zweitens eignet sich die Sozialhilfegrenze nur beschränkt zur Erfolgskontrolle einer Armutsvermeidungspolitik, weil die Regierung großen Ermessensspielraum besitzt, diese Grenze zu erhöhen oder zu senken und damit eine mehr oder weniger große Zahl von Armen sichtbar werden zu lassen. Für eine derartige Erfolgskontrolle bedarf es daher einer unabhängig von der Regierung nach festgelegten Methoden regelmäßig ermittelten relativen Armutsgrenze. Über derartige Methoden besteht jedoch kein Konsens und alle Bundesregierungen haben sich bisher gehütet, derartige Methoden festzulegen und die regelmäßige Ermittlung dann einer unabhängigen Instanz, etwa dem Statistischen Bundesamt, zu übertragen, so wie dort auch Lebenshaltungskostenindices oder Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts berechnet werden.

Bei der Festlegung einer relativen Armutsgrenze im Hinblick auf das Einkommen, das zur Aufrechterhaltung eines sozio-kulturellen Existenzminimums erforderlich ist, handelt es sich um eine sogenannte *Ressourcendefinition der Armut*. Deren Charakteristika sind:

1) Als Ressourcen gelten alle zufließenden Nettoeinkommen, das verwendbare Vermögen, die empfangenen privaten Unterstützungen und sogar die Ansprüche auf Unterhaltszahlungen, selbst wenn sie nicht geleistet werden.

2) Die Ressourcen aller engeren Familienmitglieder werden zusammengefaßt und dem Bedarf aller Mitglieder gegenübergestellt.

3) Ob auch das durch Arbeitsleistung erzielbare, aber tatsächlich aus verschiedenen Gründen nicht erzielte Einkommen hinzugezählt werden soll, ist umstritten; wenn man *mögliche* Arbeitsleistung einbezieht, braucht man auch einen Katalog anerkannter Hinderungsgründe, mit denen unterlassene Arbeitsleistung gerechtfertigt werden kann (z. B. Kindererziehung, Krankheit, Alter, Ausbildung, Pflegeaufgaben).

4) Wenn insgesamt genügend Einkommen vorhanden ist, wird die betreffende Familie nicht als arm angesehen; ungleichmäßige Aufteilung des Einkommens auf Familienmitglieder, unwirtschaftliches Verhalten und Verschwendung geht also zu Lasten der Familie, d. h. sie behält die Verantwortung für die Verwendungsentscheidungen.

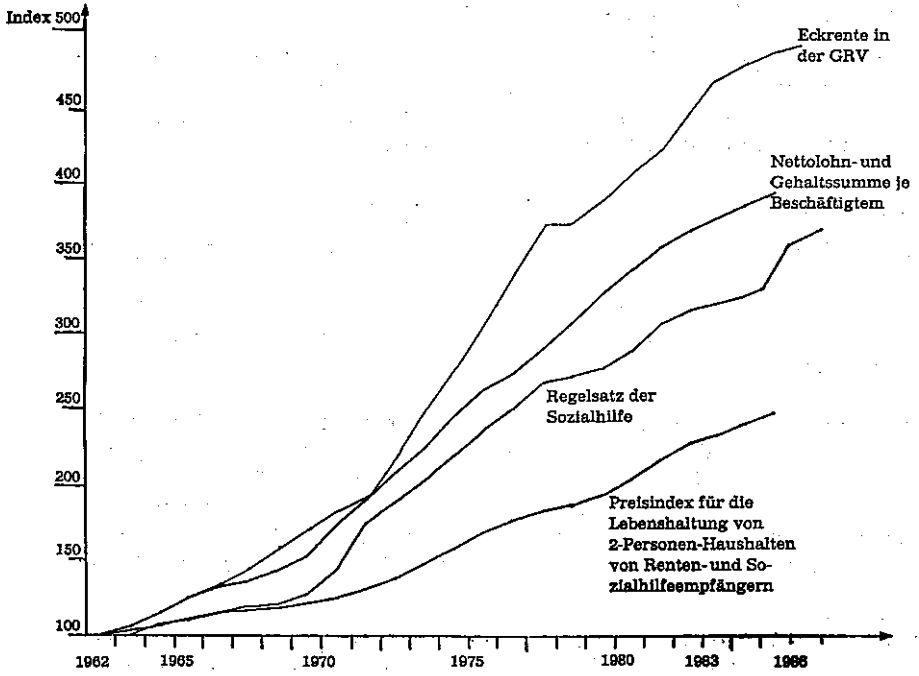
5) Es wird unterstellt, daß in einem schwergewichtig marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystem alles Lebensnotwendige durch Verausgabung des Einkommens beschafft werden kann.

6) Bei wirtschaftlichem Wachstum muß diese einkommensbezogene relative Armutsgrenze regelmäßig an die Entwicklung des Durchschnittseinkommens angepaßt werden, allerdings weit unter dem Durchschnittseinkommen bleiben.

Die meisten Armutsuntersuchungen aus ökonomischer Sicht verwenden eine derartige Einkommensgrenze der Armut; man spricht daher auch von *relativer Einkommensarmut*.

Auch die erwähnte Sozialhilfegrenze für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt stellt eine relative Einkommensgrenze dar. Wie allerdings aus Schaubild 1 hervorgeht, sind die Regelsätze der Sozialhilfe seit 1962 real zwar gestiegen, aber doch nicht voll an die Entwicklung der durchschnittlichen Nettoeinkommen oder der Renten angepaßt worden, sondern ein Stück zurückgeblieben.

Schaubild 1: Die Entwicklung des Sozialhilferegelsatzes (Index) im Vergleich zur Eckrente in der GRV (Index), der Nettolohn- und Gehaltssumme je Beschäftigtem (Index) und dem Preisindex für die Lebenshaltung von 2-Personen-Haushalten von Renten- und Sozialhilfeempfängern



Quellen: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Statistisches Taschenbuch 1986, Tab. 1.14, 6.12, 7.11, 8.16; Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für private und öffentliche Fürsorge, H. 8/86, S. 308; Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1986, S. 544; Wirtschaft und Statistik, H. 8/86, S. 341*

Da immer wieder Behauptungen zu lesen sind, daß ein Sozialhilfeempfänger mehr Sozialhilfe erhielte als ein einfacher Arbeiter verdiene, möchte ich auch folgendes Ergebnis festhalten[7]:

Das Nettoeinkommen eines Arbeiters der untersten Lohngruppe bei voller tariflicher Arbeitszeit unter Berücksichtigung der Steuern und Sozialabgaben und von Wohngeld und gegebenenfalls Kindergeld liegt weit über dem Sozialhilfeanspruch für einen Alleinstehenden. Auch wenn eine nicht erwerbstätige Ehefrau und ein oder zwei Kinder vorhanden sind, liegt das Nettoeinkommen noch über dem Sozialhilfeanspruch. Wenn drei oder mehr Kinder vorhanden sind und/oder die Miete stark überdurchschnittlich ist, kann der Sozialhilfeanspruch höher liegen. Dies ist jedoch dann ein Hinweis auf einen ungenügenden Familienlastenausgleich, nicht auf einen zu hohen Sozialhilfeanspruch.

Nach dieser Abschweifung zurück zur Definitionsfrage:

Das System der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik beruht mit wenigen Ausnahmen (z. B. Krankheit, Behinderung) auf einer Ressourcendefinition von Bedarfslagen; dementsprechend werden bei Vorliegen sozialer Schutztatbestände überwiegend monetäre Sozialleistungen gewährt.

Eine für die Sozialpolitik wichtige These lautet nun:

Wird eine relative Einkommensarmutsgrenze in einem beträchtlichen Abstand unterhalb des durchschnittlichen Nettoeinkommens pro Kopf – z. B. bei 40 % oder 50 % – festgesetzt, so ist Einkommensarmut in einer Gesellschaft durch richtig gestaltete Sozialleistungen bis auf einen ganz geringen Rest beseitigbar.

Hierzu gibt es eine komplementäre These: In einem schwergewichtig marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystem, wie es in der Bundesrepublik oder anderen westlichen Industrieländern vorliegt, ist eine *völlige* Beseitigung relativer Einkommensarmut durch Eingriffe in die Primäreinkommensverteilung, etwa durch die staatliche Festsetzung von individuellen Mindestlöhnen oder gar von Familienlöhnen oder durch gewerkschaftliche Lohnpolitik zur

---

7) Vgl. Th. Klein, Sozialhilfeniveau und untere Lohneinkommen - die Entwicklung seit 1962 und Unterschiede zwischen Bundesländern, Arbeitspapier Nr. 205 des Sonderforschungsbereichs 3 der Universitäten Frankfurt und Mannheim, Frankfurt 1986.
Der Sozialhilfeanspruch eines Alleinstehenden setzt sich zusammen aus:
– Regelsatz (ab 1.7.1987 ca. DM 403,–)
– einmaligen Leistungen (im Durchschnitt ca. 15 % des Regelsatzes)
– Mehrbedarfszuschlag (für bestimmte Personengruppen 20 % – 50 % des Regelsatzes)
– Miet- und Heizkosten für eine angemessene Wohnung.
Weitere Familienmitglieder erhalten – je nach Lebensalter – Regelsätze von 45 % bis 90 % des Satzes für den Haushaltsvorstand sowie gegebenenfalls auch einmalige Leistungen und Mehrbedarfszuschläge. Vgl. für Einzelheiten; B. Schulte, P. Trenk-Hinterberger, Sozialhilfe, Eine Einführung, 2. Auflage, Heidelberg 1986.

überproportionalen Anhebung der Niedriglohngruppen oder durch breite Vermögensbildungsförderung oder auch durch eine erfolgreiche Vollbeschäftigungspolitik, *nicht möglich.* Die Begründung für diese These liegt darin, daß Armut auch wegen zu großer Kinderzahl oder wegen zeitlicher oder dauerhafter Arbeitsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit auftreten kann. In diesen Fällen können keine lohn- oder arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, sondern nur Sozialleistungen Armut vermeiden.

Auf diese Thesen komme ich später noch zurück.

Mit einer Einkommensdefinition der Armut – die für „normale" Menschen, d. h. Menschen mit typischen Bedürfnissen, geeignet ist – werden jedoch Armutsprobleme von Problemgruppen mit abweichendem Verhalten oder mit besonderen Stigmatisierungserscheinungen – wie Obdachlose, Nichtseßhafte, Strafentlassene, Drogen- oder Alkoholabhängige – nicht faßbar. Eine ähnliche Einschränkung gilt für Personen in besonderen Lebenslagen, die einen Sonderbedarf aufweisen, der über den Markt häufig nicht angemessen gedeckt werden kann, wie etwa Behinderte oder Pflegebedürftige.

In diesen Fällen ist die Zurverfügungstellung ausreichenden Einkommens zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung zur Vermeidung von *Armut in einem weitergefaßten Sinn.*

Relative Armut in diesem weitergefaßten Sinn wird charakterisiert durch eine relative *Lebenslagendefiniton der Armut.*

Bei einer Lebenslagendefinition der Armut müssen alle als relevant erachteten Dimensionen der Lebenslage einer Person bestimmt und hierfür in Gütermengen ausgedrückte Mindeststandards festgelegt werden, also beispielsweise: Mindestnahrungsmittelmengen, Mindestbekleidung, Mindestwohnfläche bestimmter Mindestausstattung, Mindestversorgung mit ärztlichen und pflegerischen Leistungen für den Krankheits- und Pflegefall, Mindestmaß an allgemeiner und beruflicher Bildung, gegebenenfalls Mindestanforderungen an einen verfügbaren Arbeitsplatz, Mindestbetreuungsleistung für Kinder, Mindestmaß an erforderlicher Transportleistung und an Beteiligung an nachbarschaftlichen, kulturellen und politischen Aktivitäten. Das Unterschreiten eines oder mehrerer dieser Mindeststandards würde zur Charakterisierung als arm führen und auf die Notwendigkeit sozialpolitischer Gegenmaßnahmen hinweisen. Bei wirtschaftlichem Wachstum wären diese realen, d. h. in Gütermengen festgelegten, Mindeststandards in Anlehnung an die durchschnittlichen Verbesserungen in der Gesamtgesellschaft ebenfalls regelmäßig anzupassen. Da die Lebenslage für jedes Familienmitglied unterschiedlich sein kann, handelt es sich um ein rein individuenbezogenes Konzept.

Auch für diese erweiterte Armutsdefinition möchte ich eine These formulieren:

Selbst wenn die Mindeststandards in jeder Dimension weit unterhalb des jeweiligen Durchschnitts festgelegt würden, kann man nicht damit rechnen, daß Armut im Sinn einer relativen Lebenslagendefinition durch sozialpolitische Maßnahmen völlig beseitigt werden könnte.

Diese These ist damit zu begründen, daß zur Erreichung der Mindeststandards in allen Dimensionen die freiwillige Mitwirkung der Betroffenen erforderlich ist, die nicht immer erwartet werden kann und die in unserem Gesellschaftssystem auch nicht durch Zwang herbeigeführt werden darf.

Man kann allerdings feststellen, daß in der Bundesrepublik nur für einige Dimensionen Mindeststandards festgelegt sind (z. B. im Gesundheitsbereich und im sozialen Wohnungsbau) und daß in der Regel nur ein *Angebot* von Sachleistungen und persönlichen Dienstleistungen gemacht wird, – beispielsweise im Rahmen der Sozialhilfe bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen – dessen Inanspruchnahme aber freiwillig ist. Nicht jeder Bedürftige nimmt ein solches Angebot an. Ob die verschiedenen Hürden, die bei einer beabsichtigten Inanspruchnahme zu überwinden sind, tatsächlich immer so niedrig wie nur irgend möglich gehalten werden, wird allerdings von vielen Seiten bezweifelt.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen läßt sich für die deutsche Armutsforschung feststellen, daß bei den ökonomischen Studien die Analyse von relativer Einkommensarmut immer noch im Vordergrund steht – häufig sogar unter Benutzung der Sozialhilfegrenze für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt – während soziologische Studien eher von einem Lebenslagenkonzept ausgehen; man kann jedoch eine zunehmende Annäherung bemerken[8]. Bei international vergleichenden Arbeiten dominiert aus Vergleichbarkeitsgründen das Ressourcenkonzept, meist beschränkt auf das laufende Primär- und Transfereinkommen.

IV. Einige empirische Ergebnisse

Für einen groben Überblick über die Situation in der Bundesrepublik beschränke ich mich nunmehr auf relative Einkommensarmut und unterstelle, daß entsprechend den neueren Warenkorbberechnungen das sozio-kulturelle Existenzminimum um etwa ein Zehntel höher liegt als die gegenwärtig gültige Sozialhilfegrenze für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Unter dieser Annahme kann man drei Gruppen von Armen unterscheiden:

1) Verdeckt Arme, d. h. Personen, die auch bei der gegenwärtig gültigen Höhe der Sozialhilfegrenze mit ihrem Einkommen unter dieser Grenze

---

8) Einen breiten Überblick gibt G. Schäuble, Theorien, Definitionen und Beurteilung der Armut, Sozialpolitische Schriften, H. 52, Berlin 1984.

liegen und daher einen Sozialhilfeanspruch haben, jedoch keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen.

2) Sozialhilfeempfänger, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen.

3) Potentielle Sozialhilfeempfänger, die anspruchsberechtigt würden, wenn die Grenze um etwa 1/10 höher läge; sie werden hier als „leicht betroffene Arme" bezeichnet.

Wie gesagt, gibt es daneben Sondergruppen von Armen, die mit einer nur auf das Einkommen bezogenen Abgrenzung nicht erfaßt werden können; z. B. über 100 000 Nichtseßhafte[9]) sowie Personen mit Sonderbedarf. Auf diese Gruppen gehe ich hier nicht ein.

Zur Erfassung von Ausmaß und Struktur der Einkommensarmut gibt es nur spärliche statistische Quellen, da bisher in der Bundesrepublik – im Gegensatz zu den USA und Großbritannien – eine regelmäßige, umfassende, amtliche Armutsberichterstattung fehlt. Als aktuellste Datenquelle dient die amtliche Sozialhilfestatistik, die aber nur für einige Teilfragen Aussagen zuläßt.

Tabelle 1 bietet einen Gesamtüberblick über die Sozialhilfeempfänger. Ich hebe jedoch nur einige Angaben über die Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt hervor. Im Laufe des Jahres 1963, nach Inkrafttreten des Sozialhilfe-Gesetzes, waren 838 000 Personen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt abhängig, das waren 1,4 % der Bevölkerung. Bis 1972 schwankte diese Zahl geringfügig, von da ab stieg die Zahl dieser Personen jedoch rapide an, und zwar auf 2 058 500, das sind nunmehr fast 3,4 % der Bevölkerung, d. h. ein Anstieg auf etwa das Zweieinhalbfache im Verlauf von 13 Jahren. Dies muß man als einen dramatischen Anstieg bezeichnen, und zwar umso mehr, als die Sozialhilfegrenze – wie erwähnt – ein Stück hinter der durchschnittlichen Einkommensentwicklung zurückgeblieben ist.

---

9) Vgl. Thomas Specht, Nichtseßhaftigkeit – Mobile Armut in unserer Gesellschaft, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, 130. Jg., H. 11 (1983), S. 279 ff.

Tabelle 1: Sozialhilfeempfänger seit 1963

Jahr	Sozialhilfeempfänger[1]) insges.			Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt			Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen		
	Anzahl (in 1000)	in % der Bevölk.	Wohnbevölk. (in 1000)	Anzahl (in 1000)	Index	in % der Bevölk.	Anzahl (in 1000)	Index	in % der Bevölk.
1963	1491	2,6	57389	838	100	1,4	839	100	1,4
1966	1445	2,4	59148	773	92	1,2	895	107	1,4
1969	1479	2,4	60068	759	91	1,2	946	113	1,5
1972	1645	2,7	61672	867	102	1,4	1025	122	1,6
1975	2049	3,3	61829	1190	142	1,9	1147	137	1,8
1978	2120	3,5	61327	1335	159	2,1	1079	128	1,7
1981	2083	3,4	61682	1291	154	2,1	1080	129	1,8
1982	2320	3,8	61638	1560	186	2,5	1061	127	1,7
1983	2437	4,0	61423	1726	206	2,8	1016	121	1,7
1984	2570	4,2	61175	1837	219	3,0	1047	125	1,7
1985[2])	2808	4,6	61024	2058	246	3,4	1104	132	1,8

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 2
Wirtschaft und Statistik 4/1979, 4/1980, 6/1983, 5/1984, 4/1985, 2/1986, 2/1987
Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) 1986:
Statistisches Taschenbuch 1986, Tabelle 2.1

1) ohne Mehrfachzählungen.

2) Die Ergebnisse beruhen auf Schätzungen, z.T. aufgrund von Stichprobenerhebungen.

Bei den Ausländern (Tabelle 2) lag der Anteil der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt von 1967 bis 1975 weit unter 1 %, stieg dann aber noch steiler an als bei den Deutschen; seit 1980 liegt der Anteil der Sozialhilfeempfänger bei den Ausländern höher als bei den Deutschen; er erreichte 1985 fast 7 %.

Tabelle 2: Entwicklung der ausländischen Sozialhilfeempfänger seit 1967

Jahr	Ausländische Sozialhilfeempfänger[1]) insgesamt			Ausländische Empfänger[2]) von Hilfe zum Lebensunterhalt		Ausländische Empfänger[2]) von Hilfe in besond. Lebenslagen	
	Anzahl	in % der ausländ. Bevölkerung	ausländ. Wohnbevölk. (in 1000)	Anzahl	in % der ausländ. Bevölkerung	Anzahl	in % der ausländ. Bevölkerung
1967	20.049	1,1	1807	12.920	0,7	11.515	0,6
1969	20.915	0,9	2381	13.155	0,6	11.925	0,5
1972	24.193	0,7	3527	14.647	0,4	13.476	0,4
1975	45.004	1,1	4090	33.859	0,8	16.658	0,4
1978	74.765	1,9	3981	59.967	1,5	26.411	0,7
1981	173.524	3,7	4630	151.487	3,3	71.782	1,6
1982	203.581	4,4	4667	181.389	3,9	81.488	1,7
1983	218.648	4,8	4535	199.369	4,4	78.980	1,7
1984	235.000	5,3	4364	213.564	4,9	81.536	1,9
1985[3])	325.000	7,3	4366	300.805	6,9	116.527	2,7

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2
Wirtschaft und Statistik 2/1980, 7/1980, 6/1981, 4/1982, 6/1983, 2/1986, 2/1987
Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) 1986:
Statistisches Taschenbuch 1986, Tabelle 2.1

1) Ohne Mehrfachzählungen.
2) Personen, die Hilfe verschiedener Art erhalten haben, wurden bei jeder Hilfeart gezählt.
3) Die Ergebnisse beruhen z.T. auf einer Stichprobenerhebung.

Sozialhilfeempfänger sind immer noch überwiegend weiblich. Beispielsweise kamen 1969 auf einen männlichen Empfänger noch zwei weibliche. 1985 waren es nur noch 1,3 Frauen pro Mann. Dabei hat sich die Geschlechterproportion bei Kindern und Erwachsenen *im erwerbsfähigen Alter* fast angeglichen, während von den Empfängern im Rentenalter ca. 80 % Frauen sind.

Extreme Verschiebungen haben sich von 1970 bis 1985 auch bei den Anteilen der Sozialhilfeempfänger an den jeweiligen Altersklassen ergeben. Diese Anteile kann man als Indikatoren für das Risiko, sozialhilfebedürftig zu werden, betrachten. Während 1970 diese Anteile der Sozialhilfeempfänger unter den 60jährigen und Älteren am höchsten lagen (2 % – 3 %), sind es nunmehr Kinder unter sieben Jahren, die den höchsten Anteil aufweisen, und zwar 6 %; d. h. jedes 16. Kind lebt in einem Haushalt, der mit einem Einkommen in Höhe der Sozialhilfeschwelle auskommen muß (vgl. Schaubild 2). Hier muß man befürchten, das dies Wirkungen auf die kindliche Entwicklung und die späteren Lebenschancen hat, die weit über den Zeitraum des Sozialhilfebezugs hinausreichen. Nicht ganz so hoch, aber gegenüber 1980 immer noch sehr stark angestiegen, ist die Sozialhilfequote auch bei den 7- bis 18jährigen und bei den 21 bis 25jährigen (ca. 4 %).

Die 2,1 Mio. Empfänger von laufender Hilfe leben in ca. 1,2 Mio. Haushalten; hierunter befinden sich allerdings ca. 750.000 Alleinstehende und einzeln nachgewiesene Personen; im Durchschnitt leben daher ca. drei Personen in den größeren Haushalten; von den ca. 430.000 Haushalten mit mehr als einer Person sind 347.000 Haushalte mit Kindern, darunter mehr als die Hälfte (ca. 190.000) Haushalte von Frauen mit Kindern. Die Anzahl der Haushalte mit Kindern hat sich von 1975 bis 1985 verdoppelt, d. h. sie ist etwas stärker angestiegen als die Gesamtzahl der Haushalte, die lediglich auf das 1,85fache zunahm.

Regional gesehen gibt es keineswegs in allen Gemeinden, Landkreisen und Städten gleich hohe Anteile von Sozialhilfeempfängern. Vielmehr ist ein deutliches Nord-Süd-Gefälle der Empfänger- und Ausgabendichten festgestellt worden. Im Süden – Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz – sind die Anteile deutlich niedriger. Hessen liegt etwa in der Mitte.

In ähnlicher Weise wurde auch ein deutliches Stadt-Land-Gefälle festgestellt[10].

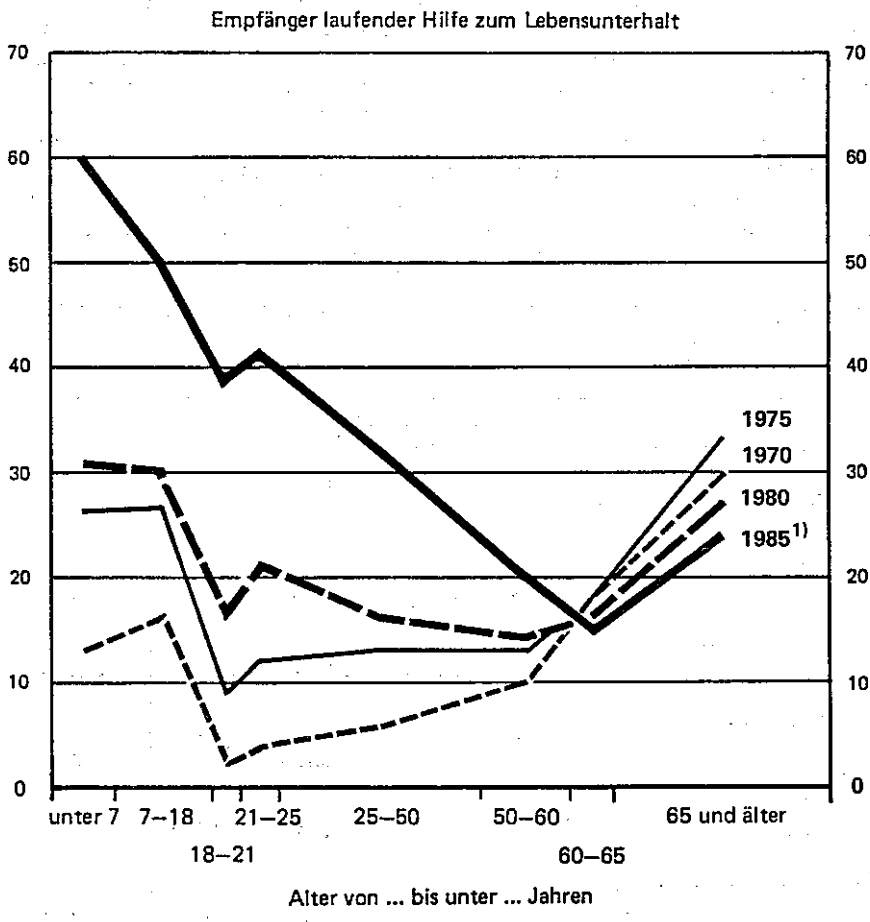
Aus individueller Sicht und auch aus gesellschaftlicher Sicht ist Armut umso schwerwiegender, je länger sie anhält. Ein kurzzeitiges Absinken in Armut mit anschließendem Wiederaufstieg, etwa als Folge einer mehrmonatigen Arbeitslosigkeit, ist zwar hart, aber meist ohne weiterreichende Folgen. Armut während ganzer Lebensphasen, etwa in der Kindheit, während der jungen Jahre oder in der Altersphase, ist individuell viel schlimmer und hat auch

---

10) Vgl. W. Krug, N. Rehm, Disparitäten der Sozialhilfedichte, Stuttgart 1986.

SOZIALHILFEEMPFÄNGER NACH HILFEARTEN UND ALTERSGRUPPEN

Je 1 000 Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik, H. 2/87, S. 154.

weiterreichende soziale Konsequenzen. Als Massenerscheinung und örtlich konzentriert kann sie zu einer „Kultur der Armut" führen, d.h. einer Veränderung der Verhaltensweisen in Richtung auf Lethargie, Ablehnung und Selbstausgrenzung aus der Gesellschaft, psychische Schäden, Slumbildung bis hin zur Kriminalität. Bisher sind in der Bundesrepublik so weitreichende Folgen noch nicht auszumachen. Eine ihrer Voraussetzungen, langanhaltende oder permanente Armut großer Gruppen bedarf jedoch ständiger Beobachtung. Über die Dauer des Sozialhilfebezugs gibt es allerdings nur wenige Informationen. Tabelle 3 faßt die Ergebnisse einer Sondererhebung von 1981 zusammen. Als groben Anhaltspunkt kann man hieraus entnehmen, daß mindestens ein Drittel der in der Jahresstatistik erfaßten Sozialhilfeempfänger bereits seit mehr als drei Jahren auf Sozialhilfe angewiesen ist; dabei ist zu beachten, daß die Jahresstatistik auch kurzfristige Fälle zählt, bei denen der Sozialhilfebezug noch im gleichen Jahr wieder beendet wurde, während die Sondererhebung eine Stichmonatszählung darstellt, deren Ergebnis typischerweise um 25 % – 30 % unter der Jahreszählung liegt. Das Phänomen, daß weit weniger als die Hälfte der in einem Stichjahr Armen langfristig oder dauerhaft arm sind, ist übrigens auch für die USA nachgewiesen worden.

Tabelle 3: Haushalte von Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt im September 1981 nach der Dauer der Hilfegewährung an den Haushaltsvorstand

Art der Unterbringung	Dauer der Hilfegewährung in Jahren				Insgesamt
	unter 1	1–3	3–7	über 7	
Außerhalb von Einrichtungen					
Anzahl	119.116	102.502	117.823	140.040	479.481
Anteil an allen Empf. Haushalte	22,5 %	19,3 %	22,2 %	26,4 %	90,4 %
In Einrichtungen					
Anzahl	13.066	13.080	13.728	10.911	50.785
Anteil an allen Empf. Haushalte	2,5 %	2,5 %	2,6 %	2,0 %	9,6 %
Alle Empfängerhaush.					
Anzahl	132.182	115.582	131.551	150.951	530.266
Anteil an allen Empf. Haushalte	24,9 %	21,8 %	24,8 %	28,5 %	100 %

Quelle: Wirtschaft und Statistik, H. 3/83, S. 190* (Auszug; einmalige Untersuchung).

Während sich früher die langfristig auf Sozialhilfe angewiesenen Personen vor allem bei den Alten, insbesondere bei Rentnerinnen konzentriert haben dürften, ist zu befürchten, daß nunmehr hierunter zunehmend auch langfristig Arbeitslose mittleren oder jüngeren Alters zu finden sein werden – sicherlich eine bedenkliche Tendenz, deren Auswirkungen schwerwiegend werden können.

Diese Angaben über Sozialhilfeempfänger bedürfen noch einer Ergänzung durch Hinweise auf die beiden anderen Gruppen von Einkommensarmen:

- die verdeckt Armen;
- jene Armen, die knapp oberhalb der Sozialhilfegrenze leben, aber bei einem höher angesetzten sozio-kulturellen Existenzminimum ebenfalls zu den Armen zu rechnen wären; ich habe sie hier die „leicht betroffenen Armen" genannt.

Über die verdeckt Armen liegen nur Informationen aus den 70er Jahren vor. Damals ist in mehreren Untersuchungen für 1969, 1973 und 1979 gezeigt worden, daß trotz des Rechtsanspruchs auf Sozialhilfe eine hohe Dunkelziffer von verdeckt Armen besteht[11]. Die Schätzungen reichten bis zu einer Dunkelziffer von 100 %, d. h., daß auf jeden zu einem Stichtag ermittelten Sozialhilfeempfänger eine weitere Person kam, die mit einem Einkommen unterhalb der Sozialhilfe auskommen mußte, weil sie ihren Anspruch nicht geltend machte. In diesem Bereich besteht allerdings eine beachtliche statistische Unschärfe, so daß man diese Zahl eher als Obergrenze ansehen kann. Das gleiche Phänomen ist übrigens in ähnlicher Größenordnung auch für die USA und Großbritannien nachgewiesen worden. Als Gründe für die Nichtinanspruchnahme werden genannt: Unkenntnis oder Fehlinformation über Rückzahlungspflichten; Stolz und Scham; Furcht vor Beeinträchtigung der Familienbeziehungen, falls das Sozialamt auf Kinder oder Eltern zurückgreift; Furcht vor Stigmatisierung und schlechte Behandlung bei den Ämtern; Voraussetzung des weitestgehenden Vermögensverzehrs vor Hilfegewährung, so daß ein Wiederaufstieg erschwert wird.

In bezug auf die Struktur der verdeckt armen Haushalte weisen die bisherigen Ergebnisse deutliche Unterschiede auf. Meine Vermutung geht dahin, daß alte Menschen und Arbeitslose sowie Personen, die in kleinen Gemeinden leben, überrepräsentiert sind.

---

11) Vgl. R. Hauser, H. Cremer-Schäfer, U. Nouvertné, Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven, Frankfurt 1981.
H. Hartmann, Sozialhilfebedürftigkeit und „Dunkelziffer" der Armut, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 98, Stuttgart usw. 1981.
Transfer-Enquete-Kommission, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, veröffentlicht durch die Bundesregierung, Stuttgart usw. 1981, Abschnitt 3.2.

Das Fehlen neuerer verläßlicher Einkommensdaten hat es bisher verhindert, daß untersucht werden konnte, ob der starke Anstieg der Sozialhilfeempfängerzahlen in den letzten Jahren von einem ähnlichen Anstieg der verdeckt Armen begleitet wurde oder ob die prozentuale Dunkelziffer zurückgegangen ist. Auf jeden Fall bleibt festzuhalten, daß insbesondere dauerhaft verdeckte Armut eine besonders schwerwiegende und zu den Prinzipien der Sozialhilfe in krassem Widerspruch stehende Erscheinung darstellt, die unter allen Umständen abgebaut werden sollte.

Die Gruppe der leicht betroffenen Armen oberhalb der Sozialhilfegrenze dürfte überdurchschnittliche Anteile von Arbeiterhaushalten mit mehreren Kindern, von Arbeitslosenhaushalten mit Kindern, von Alleinstehenden mit Kindern und von Rentnerinnen aufweisen. Die Größe dieser Gruppe, unterstellt das sozio-kulturelle Existenzminimum, läge etwa um 10 % höher als der gesamte Sozialhilfeanspruch, läßt sich mangels aktueller Einkommensverteilungsdaten nur sehr grob abschätzen. Da der Bereich oberhalb der gegenwärtigen Sozialhilfegrenze sehr dicht besetzt ist, könnte die zusätzlich einzubeziehende Zahl die Anzahl der Sozialhilfeempfänger erreichen, also bis zu weitere 2 Mio. Personen umfassen[12]). Die Fehlerspannweite ist in diesem Bereich jedoch groß; sie kann nur durch verbesserte und aktuelle Einkommensverteilungsstatistiken verringert werden.

V. Ursachenkomplexe für Armut in der Bundesrepublik

Damit erhebt sich nun die Frage, wie das Auftreten von Armut oder genauer: von relativer Einkommensarmut, in einem reichen Wohlfahrtsstaat, wie der Bundesrepublik, zu erklären ist.

Bei der Beantwortung dieser Frage, die sehr tiefgründig behandelt werden kann, werde ich mich auf einige Ursachenkomplexe „mittlerer Reichweite" beschränken, die gleichzeitig Ansatzpunkte für sozialpolitische Maßnahmen zur Armutsbekämpfung sein können.

Zur Systematisierung der Ursachenkomplexe ist es hilfreich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß relative Einkommensarmut bei einer einzelnen Person dann auftritt, wenn folgende Bedingungen *kumulativ* gegeben sind:

1) zu niedriges Primäreinkommen aus eigener unselbständiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit oder aus Vermögensbesitz (abzüglich Steuern und Abgaben),

---

12) Statistische Ergebnisse aufgrund kleiner Stichprobenerhebungen stützen diese Schätzung. Vgl. R. Hauser, H.-J. Stubig, Strukturen der personellen Verteilung von Nettoeinkommen und Wohlfahrtspositionen, in: R. Hauser, B. Engel (Hrsg.), Soziale Sicherung und Einkommensverteilung, Empirische Analysen für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1985, S. 41 ff.

2) keine ausreichenden privaten Unterhaltszahlungen durch andere unterhaltsverpflichtete Familienmitglieder oder zu hohe eigene Unterhaltsverpflichtungen,

3) keine ausreichenden staatlichen Sozialleistungen des der Sozialhilfe vorgelagerten Systems der sozialen Sicherung und

4) keine ausreichenden Leistungen der Sozialhilfe, die als unterstes Auffangnetz gedacht ist.

Zu diesen vier Bereichen will ich noch einige Erläuterungen geben:

Mängel in der Funktionsweise des Arbeitsmarktes, die es nicht jedem arbeitsfähigen und arbeitswilligen Menschen erlauben, seinen Lebensunterhalt – und gegebenenfalls den Unterhalt seiner Familie – durch eigene Arbeit zu verdienen, d. h. Primäreinkommen zu erzielen, stellen den ersten wichtigen Ursachenkomplex dar. Diese mangelhafte Funktionsweise zeigt sich zum einen darin, daß es seit 1974 nicht mehr gelungen ist, Vollbeschäftigung herzustellen und zum anderen, daß sich ein immer höherer Sockel an struktureller Arbeitslosigkeit aufbaut, der voraussichtlich auch bei einer künftigen günstigen konjunkturellen Entwicklung auf lange Sicht nicht mehr abgebaut werden wird. Ein Indiz für das zunehmende Problem struktureller Arbeitslosigkeit ist die Zunahme des Anteils der langfristig Arbeitslosen (vgl. Tabelle 4). Vom 1981 bis 1985 ist der Anteil derjenigen Arbeitslosen, die seit mehr als einem Jahr arbeitslos sind, von 13 % auf 31 % gestiegen; im Jahre 1986 ergab sich ein weiterer Anstieg.

Tabelle 4: Anzahl und Anteil der langfristig Arbeitslosen[1])

Jahr	registrierte Arbeitslose[2]) in Tsd.	Arbeitslosigkeitsdauer: 1 bis unter 2 Jahre in Tsd.	in %	Arbeitslosigkeitsdauer: 2 Jahre und länger in Tsd.	in %
1981	1256	114	9,1	49	3,9
1982	1819	246	13,5	81	4,4
1983	2134	377	17,7	155	7,2
1984	2143	371	17,3	247	11,5
1985	2152	363	16,9	303	14,1

Quelle: Jahresgutachten 1986/87 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftliche Entwicklung, S. 72.

1) Durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit zum Zeitpunkt der Erhebung.

2) Jeweils im September.

Ich kann hier auf die gesamtwirtschaftlichen Ursachen der Funktionsmängel des Arbeitsmarktes nicht eingehen, sondern möchte lediglich einige damit zusammenhängende Aspekte und Auswirkungen in bezug auf die Zunahme individueller Verarmungsrisiken aufzählen:

- verringerte Möglichkeit des Einkommenserwerbs für den jeweiligen Hauptverdiener vieler Haushalte,
- Beschränkung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Ehefrauen und Hemmnisse für deren Reintegration in den Arbeitsmarkt nach Beendigung der Kindererziehungsphase,
- Beeinträchtigung der Reintegration Behinderter in den Arbeitsmarkt nach Abschluß der Rehabilitationsmaßnahmen,
- Beeinträchtigung des Eintritts von Berufsanfängern in den Arbeitsmarkt,
- Verschlechterung der Einkommenserzielungsmöglichkeiten für den bisher nicht berufstätigen Ehegatten im Fall von Trennung, Scheidung oder Verwitwung und ebenso der Möglichkeit zur Unterhaltszahlung durch den Unterhaltspflichtigen,
- Verringerte Möglichkeiten des Übergangs von selbständiger Beschäftigung als Landwirt, Gewerbetreibender etc. zu unselbständiger Beschäftigung im Zuge des Strukturwandels,
- Druck auf die Lohnhöhe, insbesondere für die einfachste Arbeitskategorie,
- Verringerung der Chancen eines Wiederaufstiegs aus einer Armutslage.

Außerdem ist mit längerfristigen Auswirkungen zu rechnen, die bisher kaum abgeschätzt werden können: Verlust von Qualifikationen, verringerte Rentenansprüche und verringerte Selbsthilfemöglichkeiten durch Aufzehrung von finanziellen Reserven, psychische Beeinträchtigungen, verringerte Lebenschancen für Kinder in den betroffenen Familien.

Wie aus einer Untersuchung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit zum Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug hervorgeht, war 1985 gut ein Drittel der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt durch Arbeitslosigkeit verursacht oder in der Höhe der Leistungen beeinflußt. Dieser Anteil ist in der Zwischenzeit weiter angestiegen.

Für einzelne Gruppen wird der arbeitsmarktbedingte Ursachenkomplex dadurch verstärkt, daß das Risiko, arbeitslos zu werden, ungleich verteilt ist. Während es bei Beschäftigten im öffentlichen Sektor nahe Null liegt, sind

untere Lohngruppen im privaten Sektor, insbesondere Ungelernte, weit überdurchschnittlich betroffen. Auch das Auftreten von Mehrfacharbeitslosigkeit und Dauerarbeitslosigkeit ist bei unteren Verdienstgruppen überdurchschnittlich[13]. Bei langanhaltender gesamtwirtschaftlicher Arbeitslosigkeit findet überdies eine Selektion statt, bei der der harte Kern an schwer vermittelbaren Arbeitskräften und das Verarmungsrisiko dieser Gruppe immer mehr zunimmt.

Nun zur zweiten Bedingung:

Die Gewährung von Unterhalt an nicht-erwerbstätige Familienmitglieder durch jene mit eigenem Primäreinkommen ist die ursprüngliche Form der sozialen Sicherung. Die Ausgestaltung des Unterhaltsrechts und die tatsächliche Durchsetzung von Rechtsansprüchen auf Unterhalt sind daher wesentliche mitwirkende Ursachen für Armut, wobei eine Verengung des Kreises der Unterhaltsverpflichteten und mangelnde Durchsetzung von Ansprüchen armutserhöhend wirkt. Hinzu kommen demographische Prozesse, insbesondere eine zunehmende Zahl von Trennungen und Scheidungen, sowie „Ehen ohne Trauschein", die insgesamt zu einer wachsenden Zahl von Alleinstehenden mit Kindern führen, von denen ein beträchtlicher Teil in Armut gerät. Diese Entwicklung wird durch die verringerten Chancen am Arbeitsmarkt für die betroffenen Alleinstehenden noch verstärkt. Außerdem ist die soziale Absicherung in diesen Fällen – außer bei Verwitwung – sehr beschränkt. Ein Indiz für die durch Ausfall der privaten Unterhaltszahlungen verursachte Armut ergibt sich aus der Sozialhilfestatistik: Dort wird bei 13 % aller Empfängerhaushalte als Hauptgrund für den Sozialhilfebezug „Ausfall des Ernährers", aber nur bei 0,9 % „Tod des Ernährers" angegeben.

Damit kommen wir zur dritten Bedingung:

Ein sozialer Rechtsstaat, in dem das Ziel der sozialen Sicherheit hohe Priorität besitzt, legt soziale Schutztatbestände fest, bei deren Eintreten Sozialleistungen gewährt werden. Diese Sozialleistungen können auf eigenen Vorleistungen in Form von Sozialversicherungsbeiträgen beruhen oder auch aus Steuern finanziert werden. Der Ausfall von Primäreinkommen oder von privaten Unterhaltszahlungen zählt in der Regel zu diesen Schutztatbeständen, jedoch weist das System der sozialen Sicherung (außerhalb der Sozialhilfe) Lücken auf, die als weitere mitwirkende Ursachen von Armut aufgefaßt werden können.

Solche Lücken bestehen in fünffacher Weise:

Erstens herrscht immer noch eine Orientierung des Systems am Arbeitsleben vor, mit der Folge, daß überwiegend nur Erwerbstätige, insbesondere unselbständig Beschäftigte, in den vollen Schutz des Systems kommen, während

---

13) Vgl. Thomas Klein, Sozialer Abstieg und Verarmung von Familien durch Arbeitslosigkeit, Eine mikroanalytische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1987.

Berufsanfänger, nach längerer Pause wieder in einen Beruf Zurückkehrende, von Jugend an Erwerbsunfähige und bestimmte Gruppen von Selbständigen teilweise ausgeschlossen sind.

Zweitens werden bestimmte Schutztatbestände nicht oder nur teilweise abgedeckt:

Beispiele sind: Erwerbsunfähigkeit von Jugend an, Erwerbsunfähigkeit von Hausfrauen, Freizeit- oder Hausunfälle, Pflegebedürftigkeit, Kindererziehung, Unterhaltsausfall.

Drittens sind einige Sozialleistungen selbst bei Fortbestehen des Schutztatbestandes befristet (z. B. Arbeislosengeld, Krankengeld, Zahlungen der Unterhaltsvorschußkassen, Erziehungsgeld). Aus Tabelle 5 geht hervor, daß nur 36 % der registrierten Arbeitslosen Arbeitslosengeld beziehen.

Tabelle 5: Die Struktur des Leistungsbezugs der registrierten Arbeitslosen in der Bundesrepublik Deutschland

Jahr	registrierte Arbeitslose (Jahresdurchschnitt)	Anteil der Arbeitslosengeldempfänger a. d. registrierten Arbeitslosen in %	Anteil der Arbeitslosenhilfeempfänger an den registrierten Arbeitslosen		Anteil der registr. Arbeitslosen ohne Leistungsbezug[1]) in %
			gesamt in %	davon im Anschluß an ALG-Bezug in %	
1973	273 498	56,2	8,3	80,7	35,5
1974	582 481	60,4	6,9	78,5	32,7
1975	1 074 217	65,8	10,3	81,8	23,9
1976	1 060 336	58,0	15,5	85,4	26,5
1977	1 029 995	54,1	15,9	84,5	30,0
1978	992 948	52,0	15,8	84,5	32,2
1979	876 137	51,2	15,3	84,4	33,5
1980	888 900	51,1	13,7	82,8	35,2
1981	1 271 574	54,9	13,3	83,4	31,8
1982	1 833 244	50,5	15,9	90,1	33,6
1983	2 258 235	44,9	21,5	90,9	33,6
1984	2 265 559	38,0	26,4	91,3	35,6
1985	2 304 014	36,3	26,8	90,9	36,6
1986[2])	2 228 000	35,9	27,0	90,0	37,1

Quelle: Bundesarbeitsblatt 7+8/1979, 11/1981, 11/1983, 4/1984, 9/1986, 4/1987 und eigene Berechnungen.

1) Einschließlich Arbeitslose, über deren Antrag noch nicht entschieden wurde.

2) Vorläufige Zahlen.

Viertens sind wichtige Sozialleistungen, die dem Einkommensersatz dienen sollen, mit einem deutlich unter 100 % liegenden Prozentsatz am früheren Arbeitseinkommen orientiert (beispielsweise: Krankengeld, Alters-, Erwerbsunfähigkeits-, Unfall-, Hinterbliebenenrenten, Arbeitslosengeld und -hilfe). Dies muß bei Personen, deren Nettoarbeitseinkommen schon vor Eintritt des Schutztatbestandes nur knapp über der Armutsschwelle lag, im Risikofall zum Absinken in Armut führen.

Fünftens ist der Familienlastenausgleich (Kindergeld, Steuervergünstigungen) lediglich auf einen Beitrag zu den Kosten von Kindern, aber nicht auf eine Mindestsicherung von Kindern ausgerichtet. Dementsprechend liegen Sozialhilfeleistungen in bestimmten Fällen höher als Familienlastenausgleichsleistungen im unteren Einkommensbereich. Dies kann für Haushalte der unteren Einkommensschicht bei zunehmender Kinderzahl zur Verarmung führen.

Grundsätzlich bestehen keine unüberwindlichen ökonomischen oder rechtlichen Hindernisse, diese Systemlücken zu schließen und damit im Sinn der anfangs erwähnten These Einkommensarmut weitestgehend zu beseitigen. Dies würde allerdings eine Ausdehnung der Sozialversicherungspflicht auf die gesamte Bevölkerung und die Festlegung einiger weiterer Schutztatbestände, u. a. auch Pflegebedürftigkeit, erfordern. Außerdem müßten bei der Arbeitslosenhilfe und bei den Renten steuerfinanzierte Aufstockungsbeträge für den Bedürftigkeitsfall eingeführt werden, so daß mindestens das Sozialhilfeniveau erreicht wird. Schließlich wäre der Familienlastenausgleich im untersten Einkommensbereich so weit zu erhöhen, daß durch zunehmende Kinderzahl Sozialhilfebedürftigkeit nicht mehr entstehen kann. Derartige Vorschläge wurden bereits von mehreren Seiten vorgelegt[14]).

Die vierte und letzte Bedingung:

Im Sinn der hier unterstellten Ausgangshypothese, daß das gegenwärtige Sozialhilfeniveau etwas zu niedrig sei und immer noch zu hohe Hürden für die Inanspruchnahme bestünden, muß man auch die gegenwärtige Ausgestaltung der Sozialhilfe, insbesondere in bezug auf die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, mit zu den Ursachen für relative Einkommensarmut zählen.

---

14) Vgl. R. Hauser, H. Cremer-Schäfer, U. Nouvertné, Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven, Frankfurt 1981 sowie
Transfer-Enquete-Kommission, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart usw. 1981; neuerdings wurden Vorschläge, aus Steuermitteln finanzierte Aufstokkungsbeträge ergänzend zu Kleinrenten und Arbeitslosengeld und -hilfe im Fall der Bedürftigkeit zu gewähren, von der SPD, von CDU-Vertretern (Fink) und auch vom DGB vorgelegt.

Es sind von verschiedenen Seiten Vorschläge zur Verbesserung der Sozialhilfe gemacht worden[15]), von denen ich nur einige wichtige Punkte nennen kann:

- begrenzte Erhöhung der Regelsätze,
- Pauschalierung der sogenannten einmaligen Leistungen,
- Beschränkung der Regreßmöglichkeiten auf die Kernfamilie, d. h. auf Ehepaare und Kinder bis zum Ende der Berufsausbildung,
- positive Darstellung der Sozialhilfe als Rechtsanspruch zur Gewährleistung eines sozio-kulturellen Existenzminimums und aktives Bemühen um die Reduzierung der verdeckten Armut durch die Sozialarbeit.

VI. Perspektiven

Abschließend möchte ich noch einige Perspektiven andeuten. Aufgrund der begrenzten Datenlage und der Vielzahl der mitwirkenden Faktoren kann es sich dabei nur um „informierte Spekulation über Trends", nicht aber um verläßliche Prognosen handeln:

- Es besteht kaum Aussicht, daß die Arbeitslosigkeit im kommenden Jahrfünft radikal abgebaut wird; damit wird auch der Sockel an langfristig arbeitslosen, nur schwer vermittelbaren Personen noch zunehmen und daraus folgend auch arbeitslosigkeitsbedingte Sozialhilfebedürftigkeit und Verarmung der Betroffenen und ihrer Familien;
- bei der seit vielen Jahren bestehenden Gruppe von alten Sozialhilfeempfängern, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen, zeichnete sich zwar eine leichte Verringerung ab, die durch einen stärkeren Anstieg des Rentenniveaus mit bedingt gewesen sein dürfte; man kann aber nicht erwarten, daß sich diese Tendenz fortsetzt, weil die Rentenzuwächse im Hinblick auf die beengte finanzielle Lage der Gesetzlichen Rentenversicherung durch Änderung der Rentenformel begrenzt werden dürften; auf längere Sicht wird sich diese Tendenz

---

15) Vgl. W. Frank, Standort und Perspektiven der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherung, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit, 11. Jg. (1980), S. 13–45.
R. Hauser, Armut im Wohlfahrtsstaat – empirischer Befund und Lösungsansätze, in: H. Lampert, G. Kühlewind (Hrsg.), Das Sozialsystem der Bundesrepublik Deutschland, Bilanz und Perspektiven, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 83, Nürnberg 1984.
Transfer-Enquete-Kommission, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart usw. 1981.

infolge des steigenden Altenanteils sicherlich noch verstärken. Jede allgemeine relative Senkung des Rentenniveaus ohne flankierende Maßnahmen im unteren Rentenbereich führt jedoch dazu, daß ein Teil der Kleinrentner sozialhilfebedürftig wird. Das mit zunehmender Lebenserwartung der Alten steigende Pflegefallrisiko in Verbindung mit dem sich erhöhenden Altenanteil wird insbesondere die Zahl der Fälle, die Hilfe in besonderen Lebenslagen in Anspruch nehmen müssen, ansteigen lassen;

– bei der sozialhilfebedürftigen Gruppe der Alleinstehenden mit Kindern scheint es – bedingt durch eine zunehmende Scheidungs- und Trennungshäufigkeit – ebenfalls noch eine ansteigende Tendenz zu geben; hier wirkt sich allerdings die geringer gewordene Kinderzahl pro Familie gegenläufig aus.

Als ein pessimistisches Resumé muß man wohl formulieren, daß gegenwärtig keine der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung inhärenten Tendenzen erkennbar sind, die das Problem der relativen Einkommensarmut und die damit verknüpften sozialen Auswirkungen in einem überschaubaren Zeitraum von selbst mildern würden, sondern daß aller Voraussicht nach eine weitere Verschärfung zu erwarten ist.

Einer weiteren Verschärfung, die auch zu einer Vergrößerung des Anteils der dauerhaft Armen und zur allmählichen Herausbildung einer neuen Unterschicht führen könnte, sollte man aber – aus der Sicht der Sozialpolitiker – dringend vorbeugen. Instrumente hierfür werden diskutiert. Ob allerdings hierzu der politische Wille vorhanden ist oder in den nächsten Jahren entsteht, darüber wage ich nicht einmal eine „informierte Spekulation".

Dr. Otto Ernst Kempen

Freiheit und Bindung des Richters*)

Das von der Tagungsleitung formulierte Thema muß der Vortragende durchaus als etwas sadistisch empfinden – vor allem weil es mit der Auflage verknüpft worden ist, nicht länger als zwanzig Minuten darauf zu verwenden. Mein Mißtrauen verstärkte sich noch, als ich feststellen mußte, daß es der einzige Problembereich dieser Tagung ist, zu dem kein Richter der hessischen Arbeitsgerichtsbarkeit verpflichtet wurde. Wollte man deshalb mit gleicher Münze heimzahlen, so läge es nahe, das Problem ebenso kurz und großartig mit Art. 97 Abs. 1 des Grundgesetzes zu erledigen: „Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen." Aber da stutzt man schon, denn nach Art. 20 Abs. 3 GG ist die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden. Da die „rechtsprechende Gewalt" wiederum allein den Richtern anvertraut wurde (Art. 92 GG), wird deren Unabhängigkeit also nicht nur durch die Gesetze, sondern auch durch das „Recht" begrenzt. Diese Formel hat deshalb so viel Verwirrung gestiftet, weil sie eigentlich etwas für eine demokratische Verfassung Selbstverständliches aussagt. In der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetztes geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Wesentliches Medium solcher Willensbildung ist das von demokratisch gewählten Abgeordneten mehrheitlich beschlossene Gesetz. Art. 20 Abs. 3 GG bringt diesen Parlamentsvorrang dadurch zum Ausdruck, daß er die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an das Gesetz bindet. Die Gesetzgebung selbst vollzieht sich in verfassungsrechtlichem Rahmen. Dementsprechend sind Exekutive und Judikative ebenfalls an das Verfassungsrecht gebunden, sobald das gesetzliche Programm, welches ihre Tätigkeit allein legitimieren kann, unklar ist oder wenn es um ausdrückliche verfassungsmittelbare Kompetenzen dieser beiden anderen Staatsgewalten geht (z. B. Art. 103, 104 GG).

Meine erste These lautet also:

Die – neben dem Gesetz – scheinbar zusätzliche Bindung des Richters an das „Recht" nach Art. 20 Abs. 3 GG enthält keine Tautologie[1]). Sie statuiert nur eine – für jedes staatliche Handeln selbstverständliche – Verfassungsrechtsbindung. Diese kommt allerdings ausschließlich subsidär innerhalb der vorrangig demokratischen Gesetzesbindung als verfassungskonforme Auslegung in Zweifelsfällen zum Zuge. Ein Gericht hat das Verfassungsrecht folglich nicht *gegen* das Gesetz anzuwenden, sondern nur *im Rahmen* des legislativen Programms klärend hinzuzuziehen. Materielle Prüfungsbefugnisse sind prinzipiell dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten (vgl. Art. 100 GG).

---

*) Vortrag auf der Jahrestagung der Hessischen Arbeitsgerichtsbarkeit 1985 in Gießen.

1) A. A. *Schnapp*, Rdnr. 36 zu Art. 20, in: von Münch, GGK, Bd. 1, 3. Aufl. 1985; ähnlich wie hier dagegen AK-GG-*Bäumlin/Ridder*, Art. 20 Abs. 1–3 III Rz. 55.

Damit komme ich bereits zu meiner zweiten These:

Die Gesetzesbindung der Gerichte schließt ein genuines „Richterrecht" grundsätzlich aus. Diese zunächst etwas dogmatisch anmutende Behauptung erweist sich bei näherem Zusehen als durchaus realistisch. Speziell in der angeblich vom „gesetzesvertretenden Richterrecht" beherrschten Arbeitsrechtsjudikatur müssen immer wieder dieselben wenigen Beispiele für die dort scheinbar vorherrschende Richterrechtstendenz herhalten, nämlich die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts zur Gratifikationsrückzahlung und die Rechtsprechung zum Arbeitskampfrecht. Im ersten Fall mag die Grenze der richterlichen Gesetzesbindung trotz der Bezugnahme auf die grundrechtliche Berufsfreiheit des Arbeitnehmers tatsächlich überschritten worden sein, doch sind die Ergebnisse unterdessen vielfach normiertes Tarifrecht. Hinsichtlich der Arbeitskampfurteile dagegen bestreitet das Bundesarbeitsgericht m. E. zutreffend selbst deren richterrechtliche Eigenschaft[2]).

Ich werde darauf später noch eingehen. Angesichts dieses spärlichen Befundes bleibt vorläufig festzuhalten, daß die viel beschworenen Richterrechtssetzungen der Arbeitsgerichte in der Spruchpraxis kaum auffindbar sind. Entsprechende Vorhaltungen müssen daher andere Gründe haben, auf die ebenfalls zurückzukommen ist. Der grundgesetzliche Gesetzesvorrang und die hieraus folgende strikte Bindung des Richters an die Gesetze hat freilich eine Konsequenz, die in letzter Zeit immer deutlicher gesehen worden ist und neuestens auch die Verfassungsrechtler auf den Plan gerufen hat. Ich meine die *Verpflichtung* des Parlaments zur Schaffung gesetzlicher Regelungen. Zwar sind derartige Forderungen schon seit längerem von hoher arbeitsrechtlicher Warte bei festlichen Anlässen geäußert worden, doch klang dies meist ein wenig larmoyant, mitleidsheischend und stolz zugleich, wurde aber verfassungsrechtlich kaum genügend begründet.

Tatsächlich jedoch gibt es ein auffälliges Parallelproblem im Verhältnis zwischen Gesetzgeber und Exekutive, welches ja gleichfalls vom Parlamentsvorrang beherrscht wird. Bekanntlich ist das Vorrangprinzip zugunsten des Gesetzgebers gegenüber der Exekutive historisch entwickelt und durchgesetzt worden, um speziell die monarchische Verwaltung parlamentarisch zu „demokratisieren". Nach wie vor ist das Verhältnis des Parlaments zur ausführenden Gewalt politisch viel problematischer als das Verhältnis zur Rechtsprechung. Deshalb mußte das Bundesverfassungsgericht zur Gesetzesbindung der Exekutive zahlreiche Entscheidungen fällen, die heute unter dem Begriff „Wesentlichkeitstheorie" folgendermaßen zusammengefaßt werden: Alle grundlegenden oder wesentlichen staatlichen Entscheidungen sind dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten, weniger bedeutsame Probleme kann die Exekutive selbst regeln. Sobald eine Maßnahme jedoch Grundrechts-

2) BAG EzA Nr. 36 zu Art. 9 GG Arbeitskampf, S. 382.

berührung hat, es also um grundrechtsrelevante Entscheidungen geht, sei eine parlamentarische Regelung auf jeden Fall erforderlich.

Das Bundesverfassungsgericht hat noch nicht entschieden, ob diese Grundsätze auch im Verhältnis von Parlament und Judikative gelten sollen, doch spricht vieles dafür, weil Art. 20 Abs. 3 GG den Parlamentsvorrang hier wortgleich wie für die Exekutive regelt. Dementsprechend ist kürzlich unter Hinweis auf die „Wesentlichkeitstheorie" behauptet worden, der Gesetzgeber sei verpflichtet, das – zweifellos grundrechtsrelevante – Arbeitskampfrecht legislativ zu ordnen[3]).

Nun darf man diese neue Linie der Verfassungsrechtsprechung allerdings nicht als eine Verpflichtung zu filigranartiger gesetzlicher Detailarbeit auf den für „wesentlich" gehaltenen Problemfeldern verstehen. Vielmehr hat das Bundesverfassungsgericht vor kurzem in der „Pershing"-Entscheidung vom 18.12.1984 betont, das Grundgesetz kenne „weder einen Totalvorbehalt des Gesetzes noch eine Kompetenzregel, die besage, daß alle ‚objektiv wesentlichen' Entscheidungen vom Gesetzgeber zu treffen wären"[4]). Das Grundgesetz habe gerade der Regierung wesentliche Kompetenzen zu unmittelbarer Ausführung zugewiesen. Ähnliches war im Kalkar-Beschluß – wenn auch in abgeschwächter Form – für die Verwaltung betont worden[5]). Für die Rechtsprechung wird man dies wegen der strengen Gesetzesbindung der Richter aus Art. 97 Abs. 1 GG so nicht wiederholen können. Immerhin bejaht das Gericht in ständiger Rechtsprechung die richterliche Kompetenz zur Rechtsfortbildung. Daran dürfte auch die „Wesentlichkeitstheorie" nichts geändert haben. Sie verpflichtet zwar zu gesetzlichen Regelungen grundlegender sozialer Konfliktfelder und damit zur Schaffung legislativer Entscheidungsprogramme für die Gerichte, doch müssen bei der inhaltlichen Ausgestaltung solcher Gesetze wiederum nur „die wesentlichen normativen Grundlagen des zu regelnden Rechtsbereichs selbst festgelegt" werden[6]). Insbesondere bleibt daher die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe je nach den Besonderheiten des jeweiligen Regelungsgegenstandes sowie nach der Regelungsintensität weiterhin zulässig. Noch geringere Anforderungen an legislative Detailarbeit stellt das Bundesverfassungsgericht bei „vielgestaltigen Sachverhalten" oder wenn zu erwarten ist, daß sich die tatsächlichen Verhältnisse rasch ändern werden[7]).

---

3) *Kloepfer*, Arbeitsgesetzgebung und Wesentlichkeitstheorie, NJW 1985, S. 2497 ff.

4) BVerfGE 68, S. 1, 109.

5) BVerfGE 49, S. 89, 124

6) BVerfGE 49, S. 89, 127.

7) BVerfGE 49, S.89, 133 m.w.N.

3.

Auch künftig werden die Gesetze daher bewußt vielfach offen formuliert sein und deshalb keine unmittelbaren Problemlösungen für jeden konkreten Fall bereithalten. Auch künftig wird der Primat des Gesetzes die richterliche Rechtsfindungsarbeit keineswegs überflüssig machen. Das kuriose Bild vom Richter als einem subsumierenden Gesetzesautomaten muß also weiterhin Illusion bleiben, weil die Programmierungskompetenz und die Programmierungskapazität der Legislative dabei maßlos überschätzt wird. Das Grundgesetz legt eben nur das Rechtssetzungsverfahren und die notwendige Regelungsdichte fest. Die Methoden der Rechts*erkenntnis* und damit die Erarbeitung einzelfallorientierter sozialer Problemlösungen aufgrund des Gesetzes bleiben offen. Welche sozialen, politischen, wirtschaftlichen oder kulturellen Vorverständnisse ein Richter haben darf oder haben muß, ist bei uns nicht speziell gesetzlich geregelt. Derartige Einstellungen, welche seine Rechtsentscheidungen vielfach maßgeblich beeinflussen, fallen deshalb prinzipiell unter die richterliche Unabhängigkeit nach Art. 97 Abs. 1 GG. Welche Bedeutung solche außergesetzlichen persönlichen Präformationen des Richters haben, zeigt die – unter den richterlichen Auguren weit verbreitete, wenn auch nicht veröffentlichte – Selbsteinschätzung, daß man normalerweise zunächst nach dem eigenen „sicheren Judiz", d. h. nach dem Rechtsgefühl entscheide und das Ergebnis erst später anhand des Gesetzes kontrolliere. Diese durchaus realistisch beobachtete Vorgehensweise ist der Rechtstheorie seit langem bekannt[8]. Der Primat des Gesetzes verkehrt sich hierbei unter dem Schutz richterlicher Unabhängigkeit tendenziell in einen Primat der Richterpersönlichkeit. Unter bestimmten politischen Voraussetzungen muß dies keineswegs ein Widerspruch sein. Sofern nämlich der Gesetzgeber von denselben Wertvorstellungen und Interessen geprägt ist, die auch der Richter verinnerlicht hat, ergänzen sich beide durchaus funktional vor ihrem identischen sozialen Hintergrund.

Freilich setzt eine solche soziale Identität voraus, daß die gesetzgebende Körperschaft homogene gesellschaftliche Interessen repräsentiert, denn nur dann werden auch die Gesetze von entsprechend klaren und eindeutigen Grundlinien bestimmt sein. Solche Bedingungen erfüllen aber grundsätzlich nur solche Parlamente, die nach einem klaren Zensuswahlrecht gewählt sind und deshalb eine sozial einheitliche gesellschaftliche Schicht vertreten. Sofern die Richter derselben Schicht entstammen, muß deren „Unabhängigkeit" nur noch gegenüber den anderen gesellschaftlichen Kräften geschützt werden, während die allgemeine Übereinstimmung mit dem Parlament vorausgesetzt werden kann.

Dementsprechend lautet meine dritte These nunmehr: Die grundgesetzliche Kombination von Gesetzesbindung und richterlicher Unabhängigkeit ent-

8) Vgl. dazu *Fezer*, Die Pluralität des Rechts, JZ 1985, S. 762, 767.

stammt der Vorstellungswelt des vordemokratischen, weil zensusgewählten, bürgerlichen Parlamentarismus. Das sozial homogene Parlament der Besitzenden schuf nicht nur Rechtsregeln zum Schutze der eigenen Interessen, sondern ernannte auch Richter aus den eigenen Reihen[9]. Die politische Stoßrichtung der parlamentarischen Interessenvertretung richtete sich gegen die – ihr gegenüber tendenziell „feindlich" eingestellte – monarchisch und feudal geprägte Exekutive, vor deren Pressionen folgerichtig auch die parlamentarisch gebundenen Richter zu schützen waren. Auch heute noch wird von einer primären Schutztendenz der Unabhängigkeitsgarantie des Art. 97 Abs. 1 GG gegenüber der Exekutive ausgegangen[10], obwohl jene historischen Voraussetzungen mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts eigentlich weitgehend entfallen sind.

4.

Seither repräsentieren die Parlamente gänzlich unterschiedliche „pluralistische" Interessen. Die deshalb vielfach notwendigen legislativen Kompromisse führen nicht selten zu unklaren oder widersprüchlichen Gesetzen sowie zu partieller Untätigkeit der Legislative. Selbst wenn einmal klare homogene Mehrheiten zustandekommen, finden diese doch keine entsprechend eingestimmte Richterschaft mehr vor. Insofern ist es konsequent, daß richterliche Unabhängigkeit heute prinzipiell auch vor parlamentarischer Einflußnahme geschützt ist[11]. Allerdings kann dies wegen der richterlichen Gesetzesbindung natürlich nicht für gesetzliche Vorgaben gelten[12]. Seit der zunehmenden Pluralisierung der Parteien und Parlamente aufgrund des demokratischen Wahlrechts driften Freiheit und gesetzliche Bindung des Richters daher tendenziell auseinander. Der Richter kann seine Persönlichkeit eben nicht pluralistisch aufspalten und sich damit den politischen Dispositionen des Gesetzgebers derart anverwandeln, daß er die legislativen Unvollkommenheiten gänzlich systemadäquat zu schließen vermöchte. Wohl aber ist hiermit ein anderer Ausweg angedeutet, den ich in eine vierte und letzte These fassen möchte: Die demokratische Pluralisierung der Gerichte und ihrer Verfahren ist eine verfassungsrechtlich notwendige Folge der Pluralisierung von Parlamenten und Gesetzgebung, denn sie gewährleistet das auf Dauer unerläßliche funktionelle Ineinandergreifen von Rechtssetzung und Rechtserkenntnis. Oder – mit der Überschrift dieses Referates gesprochen – Freiheit und Bindung des Richters sind dann keine Gegensätze, sondern ergänzen einander, wenn die parlamentarischen und die gerichtlichen Institutionen in ihren Verfahrens- und Strukturprinzipien Parallelen aufweisen.

---

9) Zu dieser Entwicklung *Kempen*, Arbeitsgerichtsbarkeit im politischen Interessenkonflikt, ArbuR 1985, S. 1 ff.

10) AK-GG-*Wassermann*, Art. 97 Rz. 21.

11) Vgl. BVerfGE 12, S. 67, 71.

12) Dies scheint *Herschel*, Die Gefährdung der Rechtskultur, ArbuR 1985, S. 265 f. zu übersehen

Diese Voraussetzungen sind bezeichnenderweise vor allem in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit gegeben, also gerade in den Gerichtszweigen, die als einzige erst nach 1918 geschaffen worden sind. Die Mitwirkung der ehrenamtlichen Richter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite spiegelt die an der arbeits- und sozialrechtlichen Gesetzgebung maßgeblich beteiligten sozialen Gruppen. Sie gestattet eine – im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten – relativ „offene" Gesetzgebungstechnik, weil von vergleichbaren gesellschaftlichen Strukturen der zuständigen Gerichte ausgegangen werden kann. Kurz: Gerade wegen der besonderen Zusammensetzung der Arbeitsgerichte ist die vergleichsweise schwächere Normdichte des Arbeitsrechts verfassungsrechtlich unbedenklich. Man sollte die Arbeitsrichter also durchaus zu einem persönlich geprägten Entscheidungsstil ermuntern, wenn und soweit er auf echter Kooperation mit den ehrenamtlichen Richtern beruht. Fast ist es unnötig zu betonen, daß es hierzu gehört, sich bei den Koalitionen zu informieren und auch an einschlägigen Arbeitskreisen teilzunehmen, ohne daß die richterliche Unabhängigkeit hierdurch tangiert würde. Dazu habe ich mich an anderer Stelle geäußert[13]) und möchte jetzt nur betonen, daß jegliche Weisungen, Pressionen oder Versprechungen dieser Koalitionen auch hinsichtlich der von ihnen entsandten ehrenamtlichen Richter nach Art. 97 Abs. 1 GG verboten sind. Soweit sich die legislativen Vorgaben im Einzelfall als unklar erweisen, ist im Zweifel nach dem sozialstaatlich geprägten Arbeitnehmerschutzprinzip verfassungskonform zu entscheiden.

5.

Gestatten Sie mir ein abschließendes Wort zum Arbeitskampfrecht. Die Streikfreiheit folgt aus Art. 9 Abs. 3 GG. Da sie mithin gesetzesvorbehaltlos garantiert ist, kommt eine gesetzliche Eingrenzung jenseits von Randproblemen (z. B. Beteiligung des Betriebsrates) nicht infrage. Hier sind wir im wesentlichen auf die Verfassung selbst angewiesen.

Die Interpretation der grundgesetzlichen Arbeitskampfordnung durch das Bundesarbeitsgericht stellt sich folglich als gerichtliche Entscheidung auf dem Gebiete des Arbeitsrechts dar und unterliegt insoweit der verfassungsrechtlichen Nachprüfung.

Nun ist das Bundesverfassungsgericht von seiner Zusammensetzung und dem Auswahlverfahren für die Richter her stark parteipolitisch geprägt. Seine Entscheidungen haben vielfach Gesetzeskraft. Da es überdies ebenso wie die Gesetzgebung juristisch ausschließlich an die Verfassung gebunden ist, sind die Entscheidungen häufig von einer eher legislativen Betrachtungsweise und von entsprechenden Rücksichten geprägt. Die Legitimation der

---

13) A.a.O. (Fn. 9).

Spruchtätigkeit des „Hüters der Verfassung" trägt daher vielfach eher gesetzgeberische als richterlich-justitielle Züge. Deshalb sollten die arbeitsrechtlichen Koalitionen mit der Anrufung des Bundesverfassungsgerichts vorsichtig sein und ruhig auf das dem Arbeitsrecht angemessenere Zusammenspiel von Freiheit und Bindung der Arbeitsrichter vertrauen[14]. Dieses Vertrauenserfordernis gilt selbstverständlich gleichermaßen umgekehrt. Es ist die Basis von Freiheit und Bindung des Arbeitsrichters.

[14] Aufgrund von Verfassungsbeschwerden wird das BVerfG schon bald u. a. über Zulässigkeit und Ausmaß der Aussperrungsbefugnis, die „neue Beweglichkeit" der Gewerkschaften, den Einsatz von Beamten auf den Arbeitsplätzen streikender Tarifbeschäftigter und über § 116 AFG zu entscheiden haben. Man kann nur hoffen, daß die Richter angesichts dieser unglücklichen Massierung von Arbeitskampfproblemen der gefährlichen Versuchung entgehen, die Einzelfolgen vor dem Hintergrund eines verbändegesetzartigen sozialen Gesamtausgleichs quasi symmetrisch, d. h. unter politischen Aspekten salomonisch zu entscheiden.

Verzeichnis der Lehrveranstaltungen des 53. Lehrgangs 1987/88 der Akademie der Arbeit

1. Trimester

4. Mai – 7. August 1987

	Dozent	*Stunden*
Einführung in den Lehrgang	Leiter	6
Anleitung zum wissenschaftlichen Arbeiten/ Technik und Methoden wissenschaftlicher Arbeit	Leiter und Assistenten	10
Die Herausbildung des modernen Rechts- und Staatssystems (Staatstheorie)	Kempen	16
Historische Grundlagen der heutigen Verfassungsordnung	Kempen	22
Das politische und verfassungsrechtliche System der Bundesrepublik (Verfassungsrecht I) – Strukturen politischer Entscheidungsbildung (insbesondere Gesetzgebungsverfahren)	Kempen	28
Rechts- und politikwissenschaftliches Seminar (freiwillig) (dienstags 16–18 Uhr – zugleich für Studenten des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften der Universität): Verfassungspolitik und Verfassungskrise	Kempen	20
Historische Entwicklung und Grundlagen der Volkswirtschaftslehre	Meyer	30
Einführung in die Politische Ökonomie (Zur Kritik der Politischen Ökonomie – Das Kapital)	Meyer	36
Betriebswirtschaftslehre I	Meyer/Bierbaum	18
Sozialgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts (unter besonderer Berücksichtigung der Geschichte der Sozialpolitik)	Döring	12
Einführung in die Sozialpolitik	Döring	12
Einführung in die Arbeitsmarktpolitik	Döring/Engelen-Kefer	12
Einführung in die Finanzwissenschaft/ Finanzpolitik	Döring	12
Hauptprobleme und Politik der sozialen Sicherung I (Alterssicherung; Gesundheitssicherung)	Döring	20
Einführung in die Philosophie	Schädler	28
Entwicklung der Gesellschaftsformen als Einleitung in die Gesellschaftslehre (freiwillig)	Borris	20
Ringvorlesung: Ausgewählte Probleme zur Geschichte der Gewerkschaften	Beier/Fritzsche u. a.	36
Seminarreihe: Ursprung, Herrschaft und Fortwirken des Nationalsozialismus	Döring/Kempen/Meyer u. a.	22
Fragen der Kulturarbeit (freiwillig)	Hoffmann/Bartetzko	6

2. Trimester

31. August – 18. Dezember 1987

	Dozent	*Stunden*
Einführung in die Methoden der Rechtswissenschaft und in das Bürgerliche Recht	Kempen	10
Arbeitsvertragsrecht	Kempen	58
Einführung in das Arbeitsrecht	Weiss	16
Parallelveranstaltung:		
Betriebsverfassungsrecht	Launhard/Kempen	32
Personalvertretungsrecht	Schwarz/Kempen	28
Strukturen politischer Willensbildung (insbesondere politische Grundrechte) (Verfassungsrecht II)	Kempen	12
Rechtswissenschaftliches Kolloquium	Kempen	12
Rechts- und politikwissenschaftliches Seminar (freiwillig) (dienstags 16–18 Uhr – zugleich für Studenten des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften der Universität): Verfassungspolitik und Verfassungskrise	Kempen	18
Wirtschaftspolitik I	Meyer	56
DGB-Grundsatzprogramm: Wirtschaftspolitischer Teil	Meyer	8
Betriebswirtschaftslehre II	Meyer/Bierbaum	16
Arbeitskraft in der Betriebs- und Arbeitsorganisation	Schudlich	20
Politische Ökonomie des Sozialismus	Meyer/Kosta	16
Wirtschaftspolitisches Kolloquium	Meyer	12
Hauptprobleme und Politik der sozialen Sicherung II (Sicherung bei Arbeitslosigkeit; Unfallschutz und Unfallversicherung; Sozialhilfe)	Döring	36
Möglichkeiten einer präventiven Sozialpolitik	Standfest	6
Probleme der Steuer- und Finanzpolitik (Finanzpolitik und Sozialpolitik)	Döring	24
Sozialpolitisches Kolloquium	Döring	12
Neuere Strömungen der Philosophie	N.N.	6
Beschreibung und Analyse von Gesellschaftsformen der Gegenwart (freiwillig)	Borris	12
Christliche Gesellschaftslehren	Hengsbach/Sohn	8
Gewerkschaften – Theorie und Praxis (unter besonderer Berücksichtigung der Programmentwicklung des DGB)	Arbeitsgemeinschaft mit Referenten (Leminsky, Zoll u. a.)	40
Studienreise – 1 Woche		28
Fragen der Kulturpolitik (freiwillig)	Hoffmann/Bartetzko	6
Arbeitsgemeinschaft über Presse, Funk und Fernsehen mit Besichtigungen und praktischen Übungen (freiwillig)	Scheunemann	8

3. Trimester

4. Januar – 18. März 1988

	Dozent	*Stunden*
Arbeits- und Wirtschaftsverfassungsrecht (Verfassungsrecht III)	Kempen	26
Arbeitskampfrecht	Kempen	18
Tarifvertragsrecht	Simitis	10
Datenschutz im Arbeitsrecht	Wohlgemuth	6
Ausgewählte Probleme aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung und der Rechts- (Tarif-) politik	Däubler	8
Rechtswissenschaftliches Kolloquium	Kempen	8
Rechts- und politikwissenschaftliches Seminar (freiwillig) (dienstags 16–18 Uhr – zugleich für Studenten des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften der Universität): Verfassungspolitik und Verfassungskrise	Kempen	12
Wirtschaftspolitik II	Meyer	44
Neue Technologien und sozial-ökonomische Auswirkungen	Meyer u. a.	16
Betriebswirtschaftslehre III	Meyer/Bierbaum	16
Wirtschaftswissenschaftliches Kolloquium	Meyer	8
Organisation und Probleme der sozialen Selbstverwaltung	Döring u. a.	10
Ausgewählte Fragen der Sozialpolitik: Gesamtwirkungen des sozialpolitischen Instrumentariums; Internationale Sozialpolitik; Gewerkschaften und staatliche Sozialpolitik	Döring	22
Sozialpolitik und Armutsentwicklung	Hauser	8
Sozialpolitisches Kolloquium	Döring	8
Praxis und Probleme der Mitbestimmung (mit Arbeitsgruppen, Betriebsbesichtigungen, Praktikern)	Döring/Leminsky u. a.	30
Organisation und Programmatik der Arbeitgeber- und Unternehmerverbände	Hochgreve u. a.	8
Industrie- und Betriebssoziologie als spezielle Gesellschaftslehre	N.N.	12
Gewerkschaftliche Bildungs- und Jugendarbeit	Brusis u. a.	6
Fragen zur Politik und Zeitgeschichte in der Diskussion	Clauss/Blüm u. a.	16
Friedensforschung und Friedenspolitik	Jahn	10
Studienfahrt – Kohle/Stahl		12
Fragen der Kulturarbeit (freiwillig)	Hoffmann/Bartetzko	6
Arbeitsgemeinschaft über Presse, Funk und Fernsehen mit Besichtigungen und praktischen Übungen (freiwillig)	Scheunemann	8

Die Organe der Akademie der Arbeit

Kuratorium

Vorsitzende: Ilse Brusis, Mitglied des DGB-Bundesvorstandes

Stellvertretender Vorsitzender: Der Hessische Sozialminister

Der Hessische Minister der Finanzen

Der Hessische Minister für Wissenschaft und Kunst

Der Präsident der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main

Der Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt am Main

Vier weitere Vertreter des Deutschen Gewerkschaftsbundes:
Kurt Herforth, Franz Holländer, Karl-Heinz Jungmann, Hans Preiss

Vertreter der Dozenten der Akademie der Arbeit:
Dr. Otto Ernst Kempen, Dr. Erich Meyn

Drei Vertreter der Teilnehmer des 53. Lehrgangs

Leiter der Akademie für den 53. Lehrgang: Dr. Diether Döring

Lehrkräfte

Hauptamtliche Dozenten

Dr. Diether Döring, Sozial- und Gesellschaftspolitik
Dr. Otto Ernst Kempen, Rechtswissenschaft
Dr. Jan Meyer, Wirtschaftswissenschaft

Lehrbeauftragte

Dr. Dieter Bartetzko, Frankfurt am Main
Dr. Gerhard Beier, Kronberg/Taunus
Dr. Heinz Bierbaum, IG Metall-Vorstandsverwaltung, Abt. Wirtschaft, Frankfurt am Main
Dr. Norbert Blüm, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn; Vorsitzender der Sozialausschüsse der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft
Dr. Maria Borris, Frankfurt am Main
Ilse Brusis, Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Düsseldorf
Armin Clauss, Frankfurt am Main
Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Universität Bremen
Dr. Ursula Engelen-Kefer, Vizepräsidentin der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg
Prof. Dr. Klaus Fritzsche, Justus-Liebig-Universität, Gießen
Prof. Dr. Richard Hauser, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main
Prof. Dr. Friedhelm Hengsbach, Philosophisch-Theologische Hochschule St. Georgen, Frankfurt am Main
Horst Hochgreve, Leiter der Abteilung Wirtschaft des Landesbezirks Hessen des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Frankfurt am Main
Prof. Dr. Egbert Jahn, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main; Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt am Main
Prof. Dr. Jiri Kosta, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main
Frank Launhard, Richter am Arbeitsgericht Frankfurt am Main
Dr. Gerhard Leminsky, Geschäftsführer der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
Jürgen Preuß, Studiendirektor an der Helmholtzschule, Frankfurt am Main
Martin Schädler, Oberstudiendirektor, Leiter des Hessen-Kollegs Frankfurt am Main i.
Klaus Scheunemann, Hessischer Rundfunk, Frankfurt am Main
Dr. Edwin Schudlich, Institut für Sozialforschung, Frankfurt am Main
Lutz Schwarz, Richter am Arbeitsgericht Frankfurt am Main
Prof. Dr. Spiros Simitis, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main
Dr. Walter Sohn, Amt für Industrie- und Sozialarbeit der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau, Frankfurt am Main
Dr. Erich Standfest, Abt. Sozialpolitik beim Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Düsseldorf
Prof. Dr. Manfred Weiss, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main
Dr. Hans-Hermann Wohlgemuth, Justitiariat des Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Düsseldorf
Prof. Dr. Rainer Zoll, Universität Bremen

Pädagogischer Hörerberater: Kurt Brütting
Wissenschaftliche Mitarbeiter(in): Dagmar Eichhorn-Franz, Helmut Schywalsky, Ali Weis
Assistenten: Michael Dürk, Karlheinz Erdmann

Neben der Anleitung durch die Dozenten werden die Lehrgangsteilnehmer in ihrer Arbeit vom Pädagogischen Hörerberater, von dem/der wissenschaftlichen Mitarbeiter/in und den Assistenten unterstützt. Zu einigen im Lehrplan ausgedruckten Veranstaltungen finden ergänzende freiwillige Arbeitsgemeinschaften statt.

Die Seminare/Kolloquien im 2. und 3. Trimester sind Wahl-Pflichtveranstaltungen, d. h. die Lehrgangsteilnehmer nehmen jeweils an einer dieser Veranstaltungen durchgehend teil.

In Verbindung mit den Lehrveranstaltungen werden Besichtigungen und Studienreisen durchgeführt. Diese werden durch bestimmte Vorlesungen oder Einzelvorträge vorbereitet. Hinzu kommen Besuche von kulturellen Veranstaltungen.

Als Ausgleich zur Studientätigkeit ist in jeder Woche ein Nachmitag für den Sport unter Leitung von Studiendirektor Jürgen Preuß vorgesehen.

Teilnehmer des 53. Lehrgangs der Akademie der Arbeit

Zu- u. Vorname	*Geburtsjahr*	*Beruf*	*Wohnort*	*Gewerkschaft*
Abels, Herbert	1964	Meß- und Regelmechaniker	Heede	IGCPK
Akalin, Semsettin	1952	Verwaltungsangestellter	Lüdenscheid	IGM
Balin, Muharrem	1955	Lackierer	Ulm	IGM
Beer, Hans	1961	Gewerkschaftssekretär	Burglengenfeld	IGBSE
Berndt, Frank	1964	Chemiefacharbeiter	Leverkusen	IGCPK
Czichos, Frank	1960	Elektrohauer	Völklingen	IGBuE
Dechant, Manfred	1964	Elektrogeräteelektroniker	Regensburg	ÖTV
Dziedzic, Norbert	1953	Versicherungskaufmann	Altrip	NGG
Ebert, Ursula	1946	Zuschneiderin	Bretzenheim	GHK
Ehret, Jutta	1956	Steuerbeamtin	Oberursel	ÖTV
Frank, Wolfgang	1958	Technischer Angestellter	Birstein	IGBSE
Gärtner, Berthold	1953	Krankenpfleger	Heppenheim	ÖTV
Geuskens, Dietmar	1960	Ausbilder unter Tage	Moers	IGBuE
Grubert, Elisabeth	1959	Trafowicklerin	Meppen	IGM
Kaesler, Helmut	1953	Betriebselektriker	Hamm	IGM
Klein, Peter	1956	CC Angestellter BSE	Nürnberg	IGBSE
Köller, Bernd	1956	Kundenbetreuer	Frankfurt	ÖTV (Stadt Ffm)
Kohl, Walter	1956	Journalist	Frankfurt	DruPa
Krück, Ursula	1944	Sekretärin	Frankfurt	GEW
Kunkel, Jörg	1961	Ausbilder	Dortmund	IGBuE
Kuzmanovic, Zivko	1945	Betonbauer	Lübeck	IGBSE
Lemb, Wolfgang	1962	Universalfräser	Flörsheim	IGM
Lemke, Franz-Josef	1953	Chemiearbeiter	Ochsenfurt	IGCPK
Lorig, Winfried	1940	Schweißer	Neunkirchen	IGM
Lubig, Wolfgang	1953	Chemiekant	Hainburg	IGCPK
Manthey, Erich	1953	Sicherheitssteiger	Hamm	IGBuE
Meixner, Frank	1961	Maschinenschlosser	Untermerzbach	IGM
Moritz-Kiefert, Werner	1947	Verwaltungsbeamter	Hofheim	ÖTV (Stadt Ffm)
Müller, Andreas	1964	Gleisbauer	Greifenstein	GdED
Neißl, Gabriele	1959	Montagehelferin	Flensburg	IGM
Poka, Arno	1960	Elektromaschinenbauer	Frankfurt	ÖTV (Stadt Ffm)
Rohnert, Richard	1963	Technischer Zeichner	Saarlouis	IGM
Seiler, Günther	1955	Schweißer	Lampertheim	IGM
Sittner, Roland	1960	Bühnenhandwerker	Frankfurt	ÖTV (Stadt Ffm)
Slaiman, Donald	1960	Gewerkschaftssekretär	Austin/Texas	AFL/CIO
Schäffer, Werner	1955	Postbeschäftigter	Neustadt	DPG
Schiffer, Wolfgang	1953	Einkaufssachbearbeiter	Schnaittach	IGM
Schindler, Jo	1959	Buchhändler	Regensburg	HBV
Schmid, Paul	1960	Maurermeister	Nagel	IGBSE
Schmidt, Ingrid	1955	Verwaltungsangestellte	Gunzenhausen	IGM
Strehler, Simone	1966	Sachbearbeiterin	Hilter	IGM
Stupka, Christian	1954	Gewerkschaftssekretär	München	DruPa
Thull, Alois	1960	Hauer	Heusweiler	IGBuE

Die Berufsangabe bezieht sich auf die zuletzt ausgeübte Tätigkeit.