

Über den Verstorbenen möglichst nichts- auch nichts Gutes .

Die Besprechung eines Teils der Festschrift des Deutschen Vereins: 50 Jahre Sozialhilfe.

Helga Spindler

info also Heft 5/ 2013 S. 238 f.

Eigentlich heißt es ja anders. „de mortuis nil nisi bene“ und über das, was nicht so gut war, sollte man schweigen oder zumindest zurückhaltend kritisieren. Aber in der Festschrift des Deutschen Vereins zur Anfang 2005 verstorbenen Sozialhilfe in der Fassung des BSHG, die 2012 50 Jahre alt geworden wäre, haben manche Autoren den umgekehrten Weg gewählt und das Wirken des Jubilars selbst in seinen guten Seiten und damit auch in der Erinnerung für die Nachwelt gleich mitbegraben, was dazu führt, dass Erfahrungen aus über 40 Jahren Sozialhilfe rasch vergessen werden können.

Ziel der Festschrift soll die Begründung und Fundierung der Sozialhilfe in heutiger Zeit sein. Das ist in der Tat kein einfaches Unterfangen, nachdem die Sozialhilfe nach der Hartz-Gesetzgebung als Restkörper und Restreferenzsystem übrig geblieben ist, ohne dass dazu vorher überhaupt, und schon gar nicht so ausgiebig, konzeptionell diskutiert wurde, wie das vor dem Bundessozialhilfegesetz der Fall war. Natürlich gilt das nicht für alle Beiträge des Sammelbandes. Aber die, die etwa von Thomas Flint (Thomas Flint, Sozialrecht aktuell 1/2013 S. 27/28) empfohlen werden , der „fulminante“ Beitrag von Heinig (Menschenwürde als normative Grundlage des Existenzminimums- -eine theorieinteressierte Entwicklungsgeschichte) oder der „historisch informierte“ Beitrag von Lutz (Die Entwicklung und Bedeutung von Sozialhilfe im gegliederten Sozialleistungssystem) fallen unter diese Kategorie und lassen für die Weiterentwicklung der Sozialhilfe durch BSG und Ministerium erwarten, dass bisher geltende Maßstäbe mehr und mehr über Bord geworfen werden.

Angefangen bei dem Artikel von Hans Michael Heinig , der anlässlich der jüngsten Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen aus staatsrechtlicher und theorieinteressierter Distanz einen pathologischen Befund von normativer Überdehnung feststellt, die die vitale demokratische Selbstverständigung einer Gesellschaft etwa über Verteilungskonflikte, über Verhältnis von Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit, über Wesen und Art der Arbeit blockieren würde. Aus dieser komfortablen Entfernung kann man die einschlägige sozialhilferechtliche Literatur und die konkreten Entwicklungen der Sozialhilfe dann getrost ausblenden, zumal sich losgelöst davon einfach unbeschwerter über Menschenwürde, Autonomie, Teilhabe und ,nicht zu vergessen, Freiheit rasonieren lässt, als das Ganze irgendwie anwendbar, operationalisierbar zu machen. Mit Bezug auf Ernst Bloch geht er davon aus, dass der Konnex zwischen Menschenwürde und Sozialstaatlichkeit keine Selbstverständlichkeit sei. Das stimmt , aber in der Bundesrepublik wurde eben mit guten Gründen versucht beides zu verbinden.. Das Verfassungsgericht habe sich in der Nachkriegszeit zunächst ganz in dieser Tradition unbeeindruckt von einer menschenwürdigen Neuausrichtung des Wohlfahrtsstaates gezeigt. Nun aber würde es die angelegte Distanz zu einer allzu forcierten Aktivierung verfassungsrechtlicher Verpflichtungen des Gesetzgebers bei der Sicherung des Existenzminimums aufgeben.

Dass es soweit gekommen ist führt er – nur hier rückblickend bewertend- auf eine für ihn offensichtlich in die falsche Richtung gehende, lange Zwischenphase zurück, die mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts 1954 begann, der wirkmächtigen Umschreibung der Kommentierung zu Art 1 GG durch Dürig weitergeführt wurde und dann auch noch in der Rezeption der Menschenwürdeklausel im BSHG. ihren Höhepunkt fand (und übrigens auch

dem SGB I, was von dem sozialrechtlich weniger Interessierten gerne übersehen wird). In der Folge musste man sich Strategien für die Implementierung dieses Prinzips einfallen lassen, die sich keinesfalls , wie er dann einzig rezipiert, nur in der Suche nach Quantitäten des Existenzminimums niederschlug, sondern in vielen Grundprinzipen, Dienstleistungen, Verfahrensregeln und Schutzvorschriften, etwa zugunsten von Familien, und über die er trotz 50 Jahren Jubiläum elegant hinweggeht. Zur sozialphilosophischen Vertiefung der Kritik an der seiner Meinung nach plump egalitären Methode, sich etwa an einer bescheidenen Lebensführung der übrigen Bevölkerung zu orientieren, zieht er recht selektiv die Überlegungen von Avishai Margalit (Politik der Würde; The Decent Society) heran. Eigentlich gehe es bei der Würde nur um das Recht nicht gefoltert und durch Institutionen erniedrigt und gedemütigt zu werden und um die Vermeidung einer evident skandalösen Armut .

Dass sich bei Margalit die Elemente der Demütigung nicht nur auf Drittweltdiktaturen beschränken, sondern auch in einem modernen Wohlfahrtsstaat auf vielerlei Ebenen liegen können, das scheint er überlesen zu haben und deshalb sollen hier einige Aspekte dieser Überlegung nachgetragen werden: Demütigung kann allgemein im direkten oder indirekten Ausschluss einer Person von der Gesellschaft, (S.38) liegen, und damit auch von der entwickelten Marktgesellschaft, oder in der Einschränkung seine Lebensbelange kontrollieren zu können. Besonders demütigend kann auch eine Bevormundung sein, die sich darauf beruft, die wahren Interessen des Individuums zu verfolgen (S. 31)

Aber auch vom Mitleid und Barmherzigkeit anderer abhängig zu sein kann demütigend sein. Prinzipiell ist für ihn eine Wohlfahrtsgesellschaft, die ein Recht auf Unterstützung gibt weniger entwürdigend als eine Gesellschaft der Wohltätigkeit (ich würde übersetzen: der Tafel-speisungen). Genauso kann die unfreiwillige Arbeitslosigkeit entwürdigend sein (S.285 f.), wobei für Margalit nicht die Tatsache des Unterstütztwerdens (wie etwa bei Simmel), sondern der damit verbundene Autonomieverlust das Problem ist. Deshalb muss man bei der Bestimmung ob Arbeit eine notwendige Bedingung menschlicher Würde sei, den Wert der Arbeit aus dem Blickwinkel der Arbeiter und nicht aus dem der in diesem Bereich so weit verbreiteten Prediger (für Deutschland würde ich das übersetzen: Aktivierungspolitiker und Beschäftigungsförderer) bestimmen. Arbeit sei nicht gleich Arbeit und man müsse zwischen Arbeit und sinnvoller Tätigkeit unterscheiden. Es müsse den Mitgliedern zumindest eine Möglichkeit geboten werden, einer angemessenen und sinnvollen Beschäftigung nachzugehen. Dagegen sei echte Zwangsarbeit mit einer anständigen Gesellschaft absolut unvereinbar Und natürlich sei auch die bewusst entwürdigende Ausgestaltung von Hilfeleistungen, die möglichst viele Menschen davon abhalten soll, sie in Anspruch zu nehmen, unanständig.

Margalit hat hier einiges angesprochen, das mehr für das abgeschaffte BSHG als für das neue SGB II spricht, aber das merkt keiner, wenn es –theorieinteressiert ? - unterschlagen wird.

Nun musste sich das Bundesverfassungsgericht auf dem konkreten Stand der Entwicklung mit dem leidigen Quantifizierungsproblem und damit auch mit dem gewählten Statistikmodell befassen und Heinig befürchtet in der Folge „groteske beckmesserische Pingeligkeit“. Dabei kann man auch alles weniger dramatisch sehen. Es geht eigentlich nur um eine kontrollierbare Stringenz im Handeln, eine verfassungsgeleitet konsequente und begründete Umsetzung einer gewählten Strategie. Sobald der Staat Aufgaben übernimmt, muss er sie auch transparent, und fachlich auf der Höhe der Zeit umsetzen. Nicht das Bundesverfassungsgericht, die Politik hat dieses beckmesserisch pingelige Statistikmodell zur Implementierung eines Existenzminimums gewählt und hat ebenfalls beckmesserisch Alkoholika minus Flüssigkeitsbedarf, Grabblumen oder chemische Reinigung wieder herausgenommen.

Dabei ist es , da gebe ich Heinig recht, nach wie vor letztlich eine Frage der Selbstverständigung in der demokratischen Gesellschaft, sich auf die Bedarfsmaßstäbe zu einigen. Nur, wo hat denn 2004 die vitale gesellschaftliche oder auch nur fachliche Auseinandersetzung stattgefunden, als die Politik trotz Absenkung von Bedarfspositionen eine Erhöhung und Verbesserung der Regelsätze vorgegaukelt hat? Immerhin hatte man ohne tragfähige Begründung die Kinderregelsätze für über 6 Jährige um 5- 10 % gekürzt, hat im

modernen Leben kaum vermeidbare Bedarfe, die ganz erkennbar stiegen (wie die für Haushaltsenergie, Nachrichtenübermittlung, Gesundheit), niedriger angesetzt, die Bildungsbedarfe , obwohl Bildung in der politischen Prioritätensetzung für die moderne Gesellschaft angeblich so wichtig ist, gleich auf Null gesetzt. Man hatte die Erhöhung des Existenzminimums an die Rentenentwicklung gekoppelt, bei der man sich zuvor ganz bewusst für eine planmäßige und umfassende Absenkung aus demographischen Gründen entschieden hatte. Der Zurückdrängung des Individualisierungsgrundsatzes stand keine geschlossene Konzeption gegenüber, welche Folgen das für die Pauschalierung haben würde. Hätte man eine erprobte Pauschalisierung gewünscht, dann hätte man die z.B. die Arbeitslosenhilfe beibehalten oder erweitern können, wie politisch selbst noch im Wahlkampf 2002 bis zuletzt vorgetäuscht wurde. Dabei war, wie inzwischen deutlich geworden ist, auch die Entscheidung über die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe wieder ohne demokratische Diskussion im Geheimen schon längst getroffen.

Niemand hat behauptet, dass die Regelleistung vor 2004 genau dem verfassungsmäßigen Existenzminimum entsprochen habe. Aber das Bundesverfassungsgericht hat es seit dieser Zeit mit einem Gesetzgeber zu tun, der nicht seinen Gestaltungsspielraum nutzt, sondern ihn willkürlich ausnutzt und der zusätzlich die vitale demokratische Öffentlichkeit über sein Vorgehen zielstrebig in die Irre geführt hat. Mit einem Gesetzgeber, der nur unter dem Druck einer drohenden Gerichtsentscheidung plötzlich seinen gekürzten Kinderregelsatz wieder um 10 % erhöht hat und weitere individuelle Leistungen wieder eingeführt hat, der beim Asylbewerberleistungsgesetz, trotz erkennbarer, und hier wirklich evidenter Unterversorgung bis zuletzt hartleibig an seiner Regelung festgehalten hat, selbst also schon unfähig war , ohne gerichtliche Entscheidung die Konsequenzen aus dem vorherigen Urteil zu ziehen. Das ist eine völlig andere Lage , als vorher zu Zeiten der Geltung des BSHG, mit dem lange Zeit auf einfachgesetzlicher Ebene zumindest versucht wurde, die Verfassungsprinzipien umzusetzen. Eine Stellungnahme war überfällig.

Und das macht die Kritik von Heinig an der Verfassungsrechtsprechung zu einem Aufruf zur Totalrevision des leitenden Würdeprinzips, zu einer Eliminierung der BSHG -Zwischenphase und macht ihn für alle interessant, die den Gesetzgeber und die Politik in Deutschland endlich aus dieser „lähmenden“, „verkrusteten“ Sozialstaatsbindung befreien möchten, damit er ungebundener diese Mittel senken kann und ausgerechnet sie etwa zur Bewältigung der in Europa wirkenden fiskalischen Krise umlenken kann. Die ursprüngliche Fassung des SGB II, das ohne Bezug auf den Menschenwürdegrundsatz durch die Vorrangregel die Hilfe zum Lebensunterhalt in dieser Funktion faktisch außer Kraft gesetzt hat, war somit ganz im Sinne der Abkoppelung dieses Rechtsgebiets von der Verfassung. Das nachträgliche Aufkleben eines Menschenwürdeetiketts ändert daran wenig, so lange nicht das übrige Regelwerk und die Verwaltungsgrundsätze wieder den bedürftigen Bürger als Subjekt und nicht als Objekt voraussetzen.

Diese eingeschlagene Grundrichtung wird weitergeführt im Beitrag des Volkswirts Dieter Lutz über die Entwicklung der Sozialhilfe im gegliederten Sozialleistungssystem. Neben verhältnismäßig ausführlichen Informationen zur Frühgeschichte der Armenfürsorge und zum aktuellen Regelungsstand widmet er dem BSHG gerade etwas über eine Seite, wo es ihm auch noch hauptsächlich um die Auswirkung der Rentenreform geht. Dass, wie nebenbei eingestreut, die Sozialhilfe irgendwann zur ergänzenden Regelsicherung für erwerbslose Personen geworden sei, wird auch nicht belegt. Im Sinne der von Heinig geforderten lebendigen Demokratie hätte man sich von ihm, der als Leiter Grundsatzfragen der Sozialhilfe seit 2003 massgeblich an der Entwicklung der Gesetzgebung und der Regelsatzverordnung mitgewirkt haben muss, die vom Bundesverfassungsgericht beanstandet wurde, eigentlich

mehr Informationen über die damaligen Beweggründe, Ziele und Strategien gewünscht; oder zumindest eine Rechtfertigung des beanstandeten Vorgehens. Eher kann man anhand seiner Schwerpunkte darauf schließen, dass wieder ein Rückgriff auf die Armenfürsorge vor dem BSHG angestrebt wird. Insofern ein Beitrag, der besser in eine Festschrift: 90 Jahre Fürsorge unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Regierungsauffassung, gepasst hätte. Auch Bernd Becker vom statistischen Bundesamt begnügt sich mit einer sehr oberflächlichen Sozialhilfestatistik der Zeit zwischen 1963 und 2010, die weit hinter den differenzierten Daten zurückbleibt, die seine Behörde zu dem Thema in früheren Jahren zur Verfügung gestellt hat. Allerdings bedient er weiterhin die Suggestion überbordender Sozialhilfeausgaben, indem er in der Graphik zur Sozialhilfequote undifferenziert Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen zusammenzieht, was in einem Vergleich zu Ausgaben für Arbeitslose nichts zu suchen hat.

Nur noch ein weiterer Beitrag soll erwähnt werden: Frank Dieckbreder und Michael Schulz schreiben über Beratung und Casemanagement - ohne auch nur den Begriffe Beratung und persönliche Hilfe aus dem BSHG überhaupt noch zu erwähnen. Ein wenig gedenken sie der Sache aber dann doch mit dem Hinweis darauf, dass in der Bundesrepublik unter Adenauer das Leitbild des „Vaters Staat“ geherrscht habe, des Staats als Versorger, Ernährer, Beschützer und Bewahrer und das wirke (bedauerlicherweise) immer noch als Grunderwartung an die Beratenden nach. Ohne zu belegen, wie sie bezüglich der persönlichen Hilfe im BSHG zu dieser Einschätzung kommen, postulieren sie, dass sich heute Beratung und Berater gegen diesen Anachronismus eines väterlich geprägten Sozialstaats behaupten müssten, die es nicht nur mit dem zu Beratenden zu tun hätten, sondern auch Effektivität- und Wirtschaftlichkeitsanforderungen ihres Dienstgebers und Aufträgen der Steuerzahler unterworfen seien. Heute stehe der Radikalität des behütenden Sozialstaats die Radikalität der Selbstbestimmung neoliberaler Ansätze gegenüber, wobei sie für die Adaption von Ansätzen aus den USA plädieren. Diese Selbstverantwortung umfasse auch die Möglichkeit, dass sich der Mensch durch den Verzicht auf Unterstützungsleistungen dazu entscheide zu sterben. Insgesamt gehe das Casemanagement heute zu mehr Selbstbestimmung und Mündigkeit. Ein vom Konzeptionellen und Faktischen her völlig unbelasteter Rückblick auf 50 Jahre Sozialhilfe.

Unabhängig von den weiteren Einzelbeiträgen, die in ihrem Spektrum einschlägiger sind: was der Festschrift fehlt, ist eine Reflexion, ob die Entwicklung des Fürsorgesystems wirklich zeitgemäß und geboten war. War es wirklich besser außer dem Asylbewerberleistungsgesetz drei weitere Existenzsicherungssysteme zu installieren: SGB II, SGB XII mit Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung? Wieso muss der bloße Zugang zu einer Existenzsicherung davon abhängen, ob man noch minimal und in absehbarer Zeit erwerbsfähig, ob man auf Dauer oder nur vorübergehend erwerbsgemindert ist oder nicht? War es wirklich besser, die Ganzheitlichkeit der Sozialhilfe, das „letzte Auffangnetz“ zu zerstören was allein schon zu vielen Problemen bei der Abgrenzung führt. Sozialhilfeintern ist die Verbindung zwischen Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe zur Arbeit und den Hilfen in besonderen Lebenslagen gekappt worden, und die Übergänge vom stationären in den ambulanten Bereich und umgekehrt werden zum Hürdenlauf. Auch entwickelte Fachberatungsangebote, wie z.B. die der Schuldnerberatung sind unter tatkräftiger Beteiligung des BSG schon zerlegt worden: Anspruch bei Sozialhilfe und Grundsicherung :ja; bei Arbeitslosengeld II: nur zum Zwecke der Eingliederung in Arbeit und bei Niedrigverdienern und Arbeitslosengeldbeziehern: nicht mehr, weil kein Sozialhilfebezug zu erwarten ist.

Aus der Sozialhilfe sind im Verlauf der Zeit immer Gebiete ausgegliedert worden oder vorrangig geregelt worden (z.B. Ausbildungshilfen, Förderung Selbständiger, Tuberkulosehilfe, Asylbewerberleistungen und Pflegeleistungen) , aber nie wurde der ganzheitliche, bedarfsorientierte Ansatz der Sozialhilfe zerstört (zuletzt zu studieren an der Hilfe zur Pflege). Heute ist eine Hilfe zum Lebensunterhalt übrig geblieben, die so nachrangig ist, dass sie nichts mehr zusammenhält und von einer Sicherstellung von Menschenwürde in verlässlichem Umfang Lichtjahre entfernt ist

Andy Groth, der in seinem Beitrag nur einen Teil der Probleme behandelt, die völlig neu entstanden sind, rechtfertigt das knapp mit der Behauptung, dass es eine unausweichliche Konsequenz der längst überfälligen Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einem einheitlichen Aktivierungssystem und zur gesonderten Absicherung erwerbsunfähiger Menschen andererseits sei. „Unausweichlich“ „längst überfällig“ mit andern Worten alternativlos war dieses Manöver in den Existenzsicherungssystemen keinesfalls. Wenn man allerdings die Erinnerung an die Stärken des gegliederten Systems zerstört oder sie überhaupt nie wahrgenommen hat, dann sieht man keine Alternativen, was aber wieder nicht in eine Festschrift zu 50 Jahren Sozialhilfe passt.

Was leider auch fehlt, ist die Auseinandersetzung mit der Wirkung des trotz verbliebener gesetzlicher Hülse praktischen Wegfalls der Gesundheitshilfe durch den Verweis auf die für viele Bedarfslagen unzureichende SGB V - Lösung, die vor allem bei chronisch Kranken und Privatversicherten ungeheures Elend hervorgerufen hat, einschließlich der mangelnden Übernahme krankheitsbedingter Bedarfe bei der Existenzsicherung, mit der ebenfalls die Rechtsprechung belastigt wird und wurde.

Angesichts so vieler Apologeten einer vom Nachkriegsverfassungsballast befreiten schönen neuen Sozialwelt ist man etwas verwirrt, wenn einem am Ende des Buchs plötzlich ein Bild von Dieter Giese entgegenlächelt- allerdings nur im Rahmen einer Buchanzeige.

