

Dr. Helga Spindler (unveröffentlichtes Vortragsmanuskript vom 21.1.2000 Berlin)

Soziales Recht und soziale Gerechtigkeit aus der Sicht der sozialen Praxis

Vor 1.) Die soziale Praxis als Ebene Umsetzung und Verwirklichung der Leitlinien und Ideen.

In meinen Augen habe ich die schwierigste Variation des heutigen Themas übernommen:

Da ist die große Idee von sozialer Gerechtigkeit und es ist schon kompliziert genug sie in aktuelle politische Leitlinien und Sozialgesetzen umzusetzen und damit die Beziehung zwischen Individuum, Gesellschaft und Staat für alle nachprüfbar festzuschreiben. Der Rahmen, den die Verfassung vorgibt ist ja schon lange ausgefüllt worden, und zwar durch das Sozialgesetzbuch Band I aus dem Jahre 1975, in dessen § 1 steht, das Recht des Sozialgesetzbuchs solle zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten.

Aber zunächst einmal zur Standortbestimmung meiner Ausführungen zur sozialen Praxis:

Um bei einer anschaulichen Ableitung von Utz Kraher zu bleiben: wenn man davon ausgeht, daß sich das Sozialstaatsprinzip in einer ersten Ebene in diesem ersten Satz des SGB I konkretisiert,

- dass die 5 wichtigsten Ausformungen im Satz 2 dieser Vorschrift in einer 2. Ebene umschrieben sind,
- dass die dritte Konkretisierungsebene in der Formulierung sozialer Rechte der §§ 3 bis 10 SGB I
- und die 4. Ebene in den besonderen Teilen des Sozialgesetzbuchs, in den speziellen Leistungsgesetzen erreicht wird,
- dann bin ich auf Ebene 5, der Umsetzung oder Implementierung. Denn sozialpolitische Leitlinien und selbst Gesetze bleiben bedrucktes Papier, wenn sie nicht in die Gesellschaft, in die soziale Wirklichkeit eindringen, wenn sie nicht in den Köpfen der Menschen verankert sind, sowohl in den Köpfen der leistungsberechtigten Bürger als Kenntnis ihrer Rechtsansprüche und Verständnis für ihre Obliegenheiten als auch als Kenntnis über Sinn und Zweck und Qualität der Leistung in den Köpfen der für die Ausführung der sozialen Leistung Verantwortlichen.

Wenn so die sozialen Ideen und Ideale auf die gesellschaftliche Wirklichkeit treffen, da genügt es nicht mehr, Schlagworte und Konzepte vor sich herzutragen, eine bessere und soziale gerechtere Welt zu versprechen, da wird plötzlich alles nachprüfbar.

Und da spätestens wirken auch noch weitere Bedingungen auf die Umsetzung ein und werden besonders schmerzlich wahrgenommen, wenn man sie bei der Konzeption vergessen oder vernachlässigt hat. Es sind nicht nur die handwerklichen Fehler, die offenkundig werden, sondern auch die fehlenden Ressourcen, was direkte und Folgekosten genauso wie fehlende Infrastruktur an Fachkräften und Institutionen umfaßt. Es wirken vielfältige ökonomische Rahmenbedingungen, systembedingte Mitnahme- und Anreizeffekte, Umgehungseffekte aller Art und das interessengeleitete Handeln der verschiedensten Akteure, für die soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit im Regelfall nicht Selbstzweck ist, sondern weitere Funktionen hat.

Kurz: die soziale Praxis ist eigentlich das schwierigste und komplexeste Feld in dem ganzen Zusammenhang und gleichzeitig das, das am geringsten geschätzt wird. Die Sozialarbeiter/innen und Mitarbeiterinnen in Behörden und bei freien Trägern, in sozialen Einrichtungen und Unternehmen, die vor Ort die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit verantworten sollen, werden am schlechtesten bezahlt und haben die wenigsten Ressourcen, die Umsetzung zu reflektieren und zu dokumentieren, die Fachhochschulen (für Verwaltung und Sozialwesen), die hier anwendungsbezogen ausbilden sollen, sind im Hochschulbereich am wenigsten angesehen und haben die schlechtesten Ausbildungsbedingungen. Man legt hier paradoxerweise Wert auf besonders kurze Ausbildung und bei den Dozenten auf eine möglichst dünne Personaldecke und auf besonders hohe Lehrverpflichtungen, was es dann besonders schwierig macht, fachliche Profile auszubilden. Was speziell das Recht angeht besteht eine Tendenz, die Vermittlung nur noch auf Rechtskunde oder Grundzüge sozialen Rechts zu beschränken, was bei der Lösung komplexer Auslegungsfragen nicht hilft.

So wird es denen, die beruflich mit der Umsetzung des sozialen Rechts beschäftigt sind nicht nur schwer gemacht sich zu qualifizieren und die Praxis ständig zu beobachten und weiterzuentwickeln, sondern auch sich zu artikulieren und ernsthaft Gehör zu finden.

(Das Gleiche gilt für die berechtigten Bürger- denen man zwar als sog. „Betroffenen“ gelegentlich Protestspielwiesen eröffnet-, die aber, so lange man nicht einflußreiche Wählergruppen bei ihnen vermutet oder sich ihr Anliegen nicht kurzfristig für eine sowieso geplante Kampagne funktionalisieren läßt, nicht allzuviel mitzureden haben. Soziale Gerechtigkeit und Sicherheit in den Einzelheiten gilt als Gebiet kleiner Expertengruppen und von sozialen Verbänden, als Gebiet korporatistischer Absprachen.)

Vor diesem Hintergrund habe ich in der durch das Programm vorgeschriebenen Kürze den Part übernommen, die Sicht der sozialen Praxis zu schildern, und weil sich dort so Vieles, völlig Widersprüchliches, gelegentlich Unglaubliches abspielt, muß meine Auswahl unzureichend bleiben, das bitte ich mir nachzusehen.

Ich kann vor allem das wahrnehmen und verarbeiten , was mir und meinen Kollegen aus Berichten der Praxis, aus Anfragen bei Fortbildungen und aus den Bitten um Unterstützung in praktischen Rechts- und Gestaltungsfragen auf den Tisch kommt.

Wenn ich von sozialer Praxis spreche, meine ich auch nicht nur den Teilbereich der Praxis des sozialen Managements - worauf das Problem heute zeitgeistbedingt gerne verkürzt wird - , sondern mein Gebiet ist die praktische Umsetzung sozialer Ziele, wie sie sich in der Interaktion zwischen Bürger und Mitarbeitern sozialer Dienste, Einrichtungen, Gruppierungen und selbstverständlich auch der freiberuflichen Dienstleistungserbringer abspielt; ich meine in der Hierarchie die Ebene der Sachbearbeiter und Berater, allenfalls noch die nächste Ebene der Gruppenleiter und Fachberater, kurz alle, für die der Bürgerkontakt noch Realität oder konkret vorstellbar ist. Und alle die noch selbst soziale Leistungen erbringen, berechnen oder gestalten und sich nicht nur als Moderatoren und Vermittler von irgendwelchen Leistungen verstehen, die es irgendwo anders noch geben soll oder die die Bürger gefälligst selbstverantwortlich oder ehrenamtlich organisieren sollen. Also wenn man weiter unterteilen wollte, noch Ebene 5a und 5b.

Und zur weiteren Begriffsbestimmung.

Das Ziel sozialer Gerechtigkeit ist nicht einfach zu umschreiben; man sagt, es solle unzumutbare Ungleichstellung von Bürgern dort ausgleichen zu helfen, wo er das aus eigener Kraft nicht zu erreichen vermag, wo er seine Freiheit nicht nutzen kann, seine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben behindert wird, seine Gestaltungsmöglichkeiten beschränkt werden. Soziale Sicherheit hat vor allem wirtschaftliche Unterstützung in bestimmten Lebenslagen zur Aufgabe. Aber auch die Herstellung sozialer Gerechtigkeit hängt von dem Vorhandensein und Zugang sowohl zu Geldleistungen zur Existenzsicherung als auch zu sozialen Dienstleistungen ab.

Deshalb möchte ich mich im folgenden beschäftigen mit

- 1.) dem Bereich der Bereitstellung sozialer Geldleistungen, dem Zugang zu ihnen und der übermäßigen Ausdehnung von geforderter Mitwirkung,
- 2.) den unzureichenden Rahmenbedingungen sozialer Dienstleistungen,
- 3.) den Problemen bei der Beratung und der Rechtsdurchsetzung und
- 4.) dem Einfluss ökonomischer Methoden und Zielbestimmungen auf die Herstellung sozialer Gerechtigkeit.

1.) Soziale Geldleistung.

Beginnen wir mit der sozialen Geldleistung. Die Geldleistung setzt den Empfänger in die Lage eigenverantwortlich zu disponieren, bestimmte Ziele zu erreichen, wie einen Schul- oder Berufsabschluß, einen anerkannten Bedarf zu decken oder bezuschusst zu bekommen (wie z.B. eine angemessene Wohnung) und sich frei von Bevormundung ein Stück Versorgungs- oder Lebensqualität zu erkaufen.

Wichtig in der Praxis ist bei diesen Leistungen die

- Transparenz in den Voraussetzungen,
- die Aufklärung darüber ,
- die Beratung auch über individuelle Gestaltungsmöglichkeiten und Konsequenzen,
- eine der Zwecksetzung entsprechende und mittelfristig verlässliche Höhe der Leistung und
- ein bürgernahes und vor allem zügiges Bearbeitungsverfahren. Ich sage bewußt nicht „unbürokratisches“ Verfahren, denn ich halte eine fachlich gut arbeitende Sozialbürokratie, in der jeder Berechtigte, das was ihm zusteht, in zeitgemäßer Weise umfassend und schnell erhält (§ 17 SGB I) für eine wesentliche Bedingung eines funktionierenden Sozialstaates.

a) Hier wird gegenwärtig auf dem Papier mehr versprochen, als in der Praxis gehalten wird. Es ist eine Tendenz festzustellen, die Direktzahlungen abzusinken, die Bearbeitung zu verzögern, die Prinzipien zur Berechnung zu Lasten der Leistungsbezieher ständig zu wechseln. Neben dem offenen Absinken der Leistungen sind es die verdeckten Eingriffe in die Bemessungsgrundlagen und die oft genauso fatale Nichterhöhung, Nichtanpassung von Leistungen und Bemessungsgrundlagen. So mögen BaföG, Wohngeld, Erziehungsgeld oder auch das Pflegegeld im Jahre ihrer Einführung oder der letzten begründeten Festlegung von Höhe und Einkommensvoraussetzungen eine sinnvolle, solide konzipierte Sozialleistung gewesen sein, heute können - je nach dem wie viele Jahre dazwischen liegen - immer weniger Betroffene damit etwas anfangen, weil die maßgeblichen Beträge nicht angepaßt werden. Trotzdem müssen umständlich durch eine überlastete Verwaltung Kleinstbeträge errechnet und bewilligt werden, die den ursprünglich angestrebten Zweck nicht erreichen und die statt Gestaltung und Teilhabe, die Suche nach weiteren Finanzmitteln nötig machen.

Ausgerechnet die Niedrigverdiener und Teilzeitbeschäftigten werden bei vielen Sozialleistungen geradezu noch für ihre Aktivitäten bestraft, weil kein vernünftiger Werbungskostenabzug und Freibetrag gewährt wird. Extremstes Beispiel sind die berücksichtigungsfähigen Werbungskosten in der Sozialhilfe, deren Beträge seit 1973 nicht mehr angepaßt wurden, aber auch die Härtefallgrenzen in der Krankenversicherung sind, obwohl sie angepaßt werden, nicht viel überzeugender oder bedenken Sie daß fast ein Jahrzehnt darum gekämpft werden mußte, daß Ehepaare in der Arbeitslosenhilfe nicht extrem benachteiligt wurden, obwohl doch soziale Leistungen grundsätzlich die Familie schützen und fördern sollen. usw.

Die neuste Entwicklung bei der Bestimmung von Geldleistungen ist durch die Experimentierklausel in der Sozialhilfe vorgezeichnet, wo unter der fachlichen Aufsicht von Unternehmensberatungen und Evaluationsinstituten Experimente in der Pauschalierung von Teilen des Existenzminimums bis hin zu den Unterkunftskosten stattfinden sollen und das mit Bürgern, die sich nicht mehr wehren können, was im Ergebnis die Leistungen stetig nach unten drücken wird.

b) Soziale Gerechtigkeit und Sicherheit braucht Verlässlichkeit, Planbarkeit. Kurzfristige Änderungen im Halb- oder Dreivierteljahreszeitraum, die wegen vieler Ungereimtheiten wieder halb oder ganz „nachgebessert“ werden müssen (- etwas was Unternehmen und kleine Selbständige mit der Neuregelung der 630.-DM Verhältnisse und der Scheinselbständigkeit erstmals kennengelernt haben - müssen Bezieher und Verwalter von Sozialleistungen schon lange mit schöner Regelmäßigkeit über sich ergehen lassen.) Diese Entwicklung im Sozialrecht hat schon mehr die Funktion einer Arbeitsbeschaffungs- Maßnahme für Fortbildner und Schulungseinrichtungen, als daß man das große Ziel, soziale Gerechtigkeit umzusetzen, noch erkennen könnte. Auch wenn ich zu den Berufsgruppen gehöre, die von solchen Entwicklungen profitieren, kann ich dem schon länger nichts mehr abgewinnen.

Gerade wer verantwortungsbewußte Beratung über soziale Absicherung und längerfristige Perspektiven betreibt, wie sie etwa in der Schwangerschaftskonfliktberatung gefragt ist, steckt in der Klemme, daß er über die sozialen Perspektiven und Entfaltungsmöglichkeiten der jungen Familie in der Zukunft keine verlässlichen Angaben mehr machen kann, daß er in manchen Regionen noch nicht einmal garantieren kann, daß sie bei vorübergehender sozialer Bedürftigkeit ihre Wohnung behalten werden.

Wenn in manchen Regionen Mutter - Kind Stiftungen dann ausgerechnet Sozialhilfebezieherinnen und Asylbewerberinnen nicht mehr berücksichtigen, wohl aber alle andern, die über deutlich mehr Einkommen verfügen, dann ist das nur Ausdruck für dieses Chaos.

c) Aber das ist es nicht allein, was die Praxis belastet, sondern viel mehr die Tendenzen zur Auflösung des Rechtsanspruchs, zur verzögerten Bearbeitung, zum Abwimmeln und Hin- und Herschicken. Die Weigerung Anträge entgegenzunehmen, wenn jemand Bescheinigungen, die er in kurzer Zeit nachreichen kann, noch nicht dabei hat, ist dabei noch eine eher harmlose Variante. Unendlich lange Bearbeitungszeiten, wenn aktuell Unterstützung notwendig ist, wie bei Leistungen bei Arbeitslosigkeit, beim BaföG, bei Leistungen zur Rehabilitation und sogar in der Sozialhilfe sind trotz modernster EDV Ausrüstung Standard geworden. Dazu kommt die Umstellung auf nachträgliche Auszahlung, die etwa Anfang vorletzten Jahres eine Menge von Arbeitslosen plötzlich ohne die ohnehin schon niedrige Unterstützung dastehen ließ oder die Idee, Sozialhilfeempfänger müßten bei größeren Anschaffungen in Vorleistung gehen, wie das ein modern kalkulierendes Sozialamt gerade eingeführt hat.

d) Grundlegend verändert hat sich der Umgang mit den Mitwirkungspflichten. Soziale Geldleistungen korrespondieren mit vielfältigen Verhaltens- und Mitwirkungspflichten, mehr als sich aus den zentralen Vorschriften im SGB I auf den ersten Blick erschließen. Heute, wo die Selbsthilfemöglichkeiten eher weniger geworden sind, werden in einer Gegenbewegung die Mitwirkungspflichten eher übersteigert. Das gilt besonders für die Sozialhilfe, die als letztes Auffangnetz sozusagen Garant für die Umsetzung sozialer Gerechtigkeit ist und abgestuft auch für die Arbeitslosenversicherung.

Beispiel: Unbestritten, sind viele soziale Sicherungsleistungen davon abhängig, daß jemand seine Arbeitskraft noch einsetzt, um damit so gut es geht, seine Existenz zu sichern. Aber bedeutet das denn wirklich, daß man den ganzen Tag auf der Suche nach Arbeiten aller Art und ohne Bezug zur Qualifikation und Vorbildung sein muß, wie das die inzwischen verschwundenen Mindestgrenzen für Zumutbarkeit in Verbindung mit der Rechtsprechung mancher Gerichte nahe legen. Nicht nur daß dadurch die gesellschaftlichen und individuellen Investitionen in lebenslanges Lernen verschleudert werden,- dadurch daß Menschen heute nicht nur durch Vermittlung, sondern durch Zwang von Sozialbehörden in Arbeitsverhältnisse bei Arbeitgebern gezwungen werden, die selbstverständlich ohne Tarifbindung gerade noch die wenigen in Deutschland gesetzlich geregelten Mindeststandards einhalten, sind wir dabei, nicht nur die sozialen Sicherungssysteme sondern auch die im deutschen Arbeitsrecht entwickelten Sozialstandards leichtfertig zu demontieren. Angeregt von den neu entdeckten anglo -amerikanischen Vorbildern, die nach dem Motto: „Any job ist better, than no job“ das in diesen Gesellschaften nur notdürftig verdeckte Elend beherzt anpacken, indem sie die zahlreichen Verlierer ihres Systems in Jobs zwingen, in denen sie sich nützlich machen dürfen - z.B. für 673 Dollar- nicht wöchentlich, sondern im Monat (in Wisconsin, das uns nicht nur durch die Bertelsmann Stiftung als Vorbild empfohlen wird), oder für einen Stundenlohn von 4,17- nicht Pfund sondern DM (in der Eingangsphase im britischen New Deal) - werden deutsche Sozialbehörden gegenwärtig zu Wegbereitern der Etablierung eines Arbeitsmarkts von arbeitenden Armen

Noch problematischer empfinde ich es allerdings, wenn in Hamburg die Sozialhilfebehörde in Übereinstimmung mit dem OVG davon ausgeht, daß jeder der arbeiten könne und wolle auch jederzeit eine zumindest gering vergütete Arbeit finden könne und deshalb an arbeitslose Bedürftige von vornherein keine Sozialhilfe mehr auszahlt, weil sie offensichtlich noch nicht alle Möglichkeiten genutzt hätten, sich selbst zu helfen. Hier werden nicht nur die Vorgaben in §§1 und 9 SGB I, das Bedarfsdeckungsprinzip der Sozialhilfe, sondern auch das in §§18f. BSHG geregelte System der Arbeitshilfen auf den Kopf gestellt, der Betroffene wird nicht eingegliedert, sondern ausgeschlossen. 1975 war im SGB I noch das Ziel formuliert worden, dazu beizutragen, den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen.

Einher gehen diese Aktivitäten mit immer entwürdigenderen Verfahren: So wurden bei einem Träger etwa Sozialhilfebezieher in 10er Gruppen unter Androhung von Leistungseinstellung bei Nichterscheinen in den großen Gemeindesaal bestellt, um sie dort dann in Sicht - und Hörweite mit

allen andern über berufliche Leistungsfähigkeit und andere persönliche Daten zu befragen. Oder: aus der Arbeitslosenbewegung hört man durchaus begründete Klagen über die Behandlung durch medizinische und psychologischen Dienste. Auffällig auch die negative Codierung sozialer Ansprüche. Z.B. es sei falsch und unwürdig, Menschen nur passiv durch Transferleistungen zu alimentieren, statt sie aktiv zu fördern. Bedarfsdeckende Leistungen der Sozialhilfe schließlich entwürdigten den Empfänger dadurch, daß er Leistung ohne Gegenleistung in Empfang nehmen müßte, ließen die Eigenverantwortung und Kreativität erlahmen und erst der Druck fehlender Existenzsicherung mache entsprechend beweglich.

Und Beratungsstellen, die die Einzelnen noch in der Wahrung seiner Recht unterstützen wollen oder auch nur menschenwürdige und transparente Verwaltungsverfahren anmahnen, haben hier nicht nur schlechte Chancen, sie werden auch wegen mangelnder Effizienz nicht mehr gefördert.. Solche, die Menschen zielorientiert ermuntern von ihren Leistungsansprüchen Abstand zu nehmen und gleichzeitig mit der Aufnahme der schlecht bezahlten Arbeit auch endlich das Kraftfahrzeug und die zwar durchschnittliche, aber jetzt doch zu teure Wohnung abzustoßen, werden neu eingerichtet. Neu eingerichtet werden auch Stellen beim Gesundheitsamt, die Krankmeldungen arbeitsfähiger Sozialhilfebezieher überprüfen sollen, und Ermittlungsdienste aller Art - wobei ich da systematische Kontrolle der privaten und häuslichen Verhältnisse für besonders problematisch halte, nicht die Überprüfung illegaler Arbeit.

Davon, daß soziales Recht und auch soziale Existenzsicherung durch Geldleistung den Menschen in seiner Würde vor Übergriffen schützen soll und ihn nicht zum Gegenstand staatlichen Handelns werden lassen soll ist in dieser veränderten Pflichtenlandschaft nichts mehr zu spüren, schon auch deshalb weil alle Begrenzungsregeln wie sie mit den Begriffen der Zumutbarkeit, Verhältnismäßigkeit, Geeignetheit, umschrieben werden, nicht präzisiert sondern im Rahmen Neuer Steuerung systematisch zur Leistungseinsparung zweckentfremdet werden..

2.) Die sozialen Dienstleistungen

Für den Bürger nur mit Verzögerung erkennbar und häufig nur schwer zu beurteilen verändern sich aber auch soziale Dienstleistungen. Sie hängen überwiegend von der Menge und Verfügbarkeit von eingesetztem Personal, seiner fachlichen und menschlichen Qualität ab, und die ist nur durch vernünftige Rahmenbedingungen aufrecht zu erhalten. Wenn hier der Gesetzgeber zu viel verspricht, die Umsetzung aber nicht transparenten und durch strukturell ungleiche Verhandlungsstärke geprägten Aushandlungsvorgängen zwischen staatlichen Leistungsträgern und verschiedenen Leistungserbringern überläßt, bekommt nicht nur der Bürger am Ende nicht die erwartete Leistung, - vorher wird in der Regel der unmittelbare Leistungserbringer bzw. dessen Mitarbeiter so unter Druck gesetzt, daß er nicht mehr zum optimalen Handeln in der Lage ist. Unter solchen Umständen ist nicht mehr sicher zu stellen, daß die sozialen Rechte möglichst weitgehend verwirklicht werden (§ 2 Abs.2 SGB I).

Auffallend ist, daß hier in den letzten 10 Jahren immer wieder Neuregelungen entstanden sind, bei deren Umsetzung man offensichtlich von Anfang an schon umfangreiches ehrenamtliches oder jedenfalls nicht regulär bezahltes Engagement miteingeplant hat, ohne es auszuweisen. Nehmen Sie Betreuung nach dem Betreuungsrecht, wo im weitesten Sinne eine moderne soziale Dienstleistung versprochen wurde: wieso hat das Jahre gedauert und viele Beteiligte mit überflüssigen Rechtsstreitigkeiten lahmgelegt, bis überhaupt einigermaßen handhabbare Vergütungsregeln für Betreuer festgesetzt wurden ? Oder die Pflegesachleistungen: wieviel Ehrenamtliche, Zivildienstleistende, angelernte Hilfs- ABM und Sozialhilfekräfte hat man da mit eingeplant, als man bis heute unverändert einen Einsatz mit 30 .-DM kalkulierte oder sind die Versicherungsleistungen von Anfang an nur als Teilleistungen (Teilkasko) verstanden worden, ohne daß das klar ausgewiesen worden wäre und man die Betroffenen darauf hingewiesen hat, daß zusätzliche Eigenvorsorge notwendig ist ?

Oder die Jugendhilfe: wie viele sozial ungeschützte Honorarkräfte sollen denn da noch arbeiten? Oder denken Sie an die soziale Dienstleistung , die der Verbraucherinsolvenz zwingend vorausgehen muß,

um die Gerichte zu entlasten: das außergerichtliche Schuldenbereinigungsverfahren, das besonders zeit- und personalaufwendig ist. Abgesehen davon, daß die Gebührenfrage nicht geregelt und die Anerkennung von Nullplänen höchst umstritten ist, auch die Finanzierung des dafür notwendigen Personals hat man nicht bedacht, wohl hoffend, daß bestehende, unterfinanzierte oder mit ABM - Kräften besetzte soziale Beratungsstellen, das nebenbei mit übernehmen.

Und bei der viele Kräfte bindenden Einführung von prospektiven Leistungs- und Entgeltverträgen in vielen Bereichen sozialer Dienstleistung hat man inzwischen unzählige Konfliktfelder gefunden, nur die Frage der Inhalte, des Leistungsstandards und der damit leider konsequent verbundenen Personalkosten bleibt auf der Strecke. So können die Leistungsanbieter sich nicht auf die Qualität der vom Gesetzgeber versprochenen Dienstleistungen konzentrieren, sondern werden erst einmal durch jahrelange Finanzierungsunsicherheit lahmgelegt.

Es ist eine merkwürdige Situation. Der sozialstaatliche Hauptfinanzier mit Monopolstellung, hat sich durch Privatisierung aus der Leistungserbringung und damit auch aus nachprüfbarer Verantwortung zurückgezogen und fühlt sich nun berufen einen Wettbewerb um Effizienz und Effektivität sozialer Dienstleistung zu initiieren, der meist ziemlich banal in der Personalkosteneinsparung auf der untersten Ebene - das ist die Praxis- endet. Soziale Einrichtungen, ob Beschäftigungsgesellschaften, Pflegedienste, stationäre Einrichtungen bis hin zu Krankenhäusern werden unter dem Stichwort: „Aufspüren von versteckten Wirtschaftlichkeitsreserven“ in einen Wettbewerb getrieben, wer die niedrigsten Löhne, die unsichersten Arbeitsverhältnisse bietet, die meisten Fachkräfte durch Hilfskräfte ersetzt und die Arbeit am extremsten verdichtet. Keine Sozialmanagementschulung heute, in der nicht gelehrt wird, wie man durch Einsatz von ABM- Sozialhilfe- Honorar- Anlernkräften seine Personalbilanz in diesem Wettbewerb verbessert. Dabei bleibt in der Praxis dann nicht nur die Eigenständigkeit freier Träger sondern die Fachlichkeit der Arbeit auf der Strecke, dabei wandern qualifizierte Kräfte ab oder bieten ihre Dienste wirklich nur noch finanzkräftigeren Selbstzahlern an .

Wir haben in unserem Land nicht nur Scheinselbständige, wir haben im sozialen Bereich auch scheinbar partnerschaftliche Leistungsvereinbarungen, einen verzerrten Scheinwettbewerb und nur zum Schein „freie“ oder „privatisierte“ Träger auf die der Sozialstaat zwar die volle Verantwortung ablädt, für die er aber nicht die Mittel bereitstellt. Und wenn die Pflegeeinrichtung ihren Personaleinsatz bis ins letzte ausgereizt und die Personalkosten so weit wie möglich nach unten getrieben hat, dann kommt die Prüfkommision des medizinischen Dienstes und kritisiert Pflegemängel oder das Arbeitsgericht und beanstandet Lohnwucher. Auch der Arzt, der bei jedem neuen chronisch kranken Patienten statt auf seine Leistung aufs Budget achten muß, wird selbstverständlich für falsche Behandlung haften müssen und das Geld das bei ihm eingespart wird, dient der Finanzierung einer unabhängigen Beratungsstelle, die helfen soll, ihn zu verklagen. Womit ich nichts gegen unabhängige Beratungsstellen sagen möchte, aber etwas gegen die Finanzierungsstruktur. Und wenn das Jugendamt unter Beibehaltung der Weisungs- und Genehmigungsbefugnis aber ohne längerfristige Finanzausgaben seine Aufgaben an freie Träger delegiert hat, dann können die das Risiko der Einstellung einer ausreichenden Zahl von Fachkräften nicht mehr tragen, werden aber durch die Arbeitsgerichte dazu verurteilt. Die heute propagierte Abgabe sozialstaatlicher Aufgaben an freie Träger ist nicht nur eine Falle für die freien Träger und ihre Eigenständigkeit, sondern vor allem für ihre Mitarbeiter und die Bürger.

Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll auch dazu beitragen, daß die zur Erfüllung der in Abs.1 genannten Aufgaben erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen (§ 1 Abs.2 SGB I). Die Angebote der Leistungsträger und freien Einrichtungen sollen sich zum Wohl der Leistungsempfänger wirksam ergänzen (§ 17), nicht ersetzen. Auch wenn die hier angesprochenen Probleme zunächst einmal die der leitenden Verhandlungsführer auf allen Ebenen sein mögen, die Auswirkungen belasten die soziale Praxis in der Umsetzung schon heute.

3.) Fehlender und überforderter Rechtsschutz im sozialen System und fehlendes Beratungsangebot.

Die Umsetzung sozialer Rechte wird bis heute stark durch die Rechtsprechung gewährleistet, auf deren Eingreifen als Kontrollinstanz der einzelne Bürger im sozialen Rechtsstaat bisher angewiesen ist. Nun werden aber immer häufiger Regelungen verabschiedet, bei denen voraussehbar Unklarheiten erst einmal jahrelang klageweise bearbeitet werden müssen. Damit werden ganze Gerichtszweige lahmgelegt, man denke z.B. an die Pflegeversicherung. Aber komplizierte und ungeklärte Abgrenzungsfragen, wie die von Pflege- und ergänzenden Sozialhilfeleistungen und Eingliederungshilfe für Behinderte, oder vage formulierten Übergangsregeln beschäftigen nicht nur die Gerichte, sie lähmen auch die soziale Praxis oft über Jahre.

Dabei hindert noch eine nicht durchdachte Zuständigkeitsverteilung zwischen den Verwaltungs- und Sozialgerichten einheitliche Rechtsprechung. Nicht alles, was das BSG der Sozialhilfe zuweist, sind Verwaltungsgerichte bereit als notwendige Hilfen im besonderen Lebenslagen anzuerkennen. Die Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung hat das Übrige dazu beigetragen den Zugang zu Rechtsmitteln für sozial Bedürftigen unverhältnismäßig zu erschweren.

Rechtsschutz setzt aber auch Rechtsvertretung voraus, doch werden Anwälte in vielen Bereichen über geschickte Streitwertgestaltung und restriktive Prozeßkostenhilfepraxis außen vor gehalten und es stellt sich die Frage, wer die Vertretung in diesen Verfahren übernehmen kann.

In Frage kämen auch einschlägig qualifizierte Verbandsjuristen, von denen es aber auch zu wenige gibt, sodass sie sich mehr um die Vertretung ihrer Verbände, als um die der Bürger kümmern können. Außerdem treffen auch sie auf die Grenzen des Rechtsberatungsgesetzes.

Nur am Rande sei hier vermerkt, daß gerade auch das BVerwG seit über 25 Jahren daran festhält, daß Rechtsprofessoren an Fachhochschulen jedenfalls keine Hochschullehrer der Rechts im Sinne der VwGO seien, weswegen 1974 und zuletzt 1997 ausgerechnet zwei der profiliertesten Sozialrechtler an Fachhochschulen von der Vertretung in sozialrechtlichen Verfahren ausgeschlossen wurden. Einer der tragenden inhaltlichen Gründe für diese Entscheidungen liegt darin, daß durch deren Auftreten keine wechselseitige Durchdringung und Befruchtung von juristischer Forschung und revisionsrechtlicher Rechtsfortbildung zu erwarten sei. Durchdringungen werden die Gebiete vor allem nicht, wenn die betroffenen Bürger nicht genug qualifizierte Vertreter finden. Und daß gerade im Sozialrecht, gute juristische Arbeit durch Fachhochschullehrer geleistet wird, wird offenbar nicht wahrgenommen. Z.T. ließe sich Vertretung auch in nichtjuristischen, aber spezialisierten sozialen Beratungsstellen finden. Diese aber werden nachhaltig durch das Rechtsberatungsgesetz an der Vertretung gehindert, dessen Veränderung im Bereich sozialen Rechts immer wieder abgelehnt wird. Und eine verschwommene Kompromißformel aus dem Jahre 1969 wird bis heute dazu genutzt, jede weitere Klarstellung der Rechtslage zu verhindern aber auch soziale Beratungsstellen, die sich etwas intensiver um die sozialen Rechte ihrer Klienten kümmern wollen zurückzuweisen, und zu disziplinieren. Andere Beratungsstellen, Arbeitslosenzentren u.ä. stehen demgegenüber schon deshalb nicht mehr in der Gefahr sich allzu stark um die Verwirklichung sozialer Rechte kümmern zu können, weil man auf den wechselnden ABM Stellen, arbeitslose Theologen, Psychologen, Pädagogen einsetzt, die unverdächtig genug sind irgendwelche rechtliche Vorbildung mitzubringen.

So ist auch die Qualität der angebotenen Beratung - extrem uneinheitlich, was dazu führt, daß viele Menschen nach wie vor ihre sozialen Rechte nicht oder nicht rechtzeitig geltend machen können. § 14 SGB I gibt einen Rechtsanspruch auf Beratung über Rechte und Pflichten, Sozialhilfe und Jugendhilfe sehen darüber hinaus noch umfassendere persönliche Hilfeangebote vor - aber eine dem Bürger verpflichtete, unabhängige kompetente Beratung, die ihm hilft die Möglichkeiten zu erkennen und in sein Lebenskonzept zu integrieren, die ihm helfen kann gute von schlechten Angeboten zu unterscheiden, die gibt ist oft nicht vorhanden, und wenn doch, dann schwer zu finden. Der Bürger kann auch vielfach nichts damit anfangen, wenn bei Leistungsträgern die Beratung darauf reduziert wird, daß von einem nur noch rhetorisch geschulten Ansprechpartner allgemeine Ratschläge erteilt werden oder daß er - das ist gegenwärtig das andere Extrem- unter Androhung der Leistungsversagung, in eine Beratung gezwungen wird, mit der mehr erzogen denn beraten werden soll. (Vor diesen einseitigen Entwicklungen sind nach meiner Auffassung auch gerade laufende Modellprojekte zur Beratung im Rahmen der Sozialhilfe nicht verschont geblieben.)

Zur Umsetzung sozialen Rechts und sozialer Gerechtigkeit gehört deshalb das Vorhandensein unabhängiger und kompetenter Beratungsstellen, ein qualifizierter sozialer Bürgerschutz. Erlauben sie mir abschließend noch einige Bemerkungen zu einem Thema, dem man sich, wenn man mit der Praxis zu tun hat, nicht verschließen kann:

4) Soziale Gerechtigkeit und Ökonomie.

Die Umsetzung sozialen Rechts und sozialer Gerechtigkeit sind heute geprägt durch die Einführung ökonomischer Grundsätze, Methoden und Zielbestimmungen, die die Praxis von Grund auf verändern. Nun spricht nichts gegen realistische Erhebung und Vergleich der entsprechenden Aufwendungen, gegen die Entwicklung von Kostenbewußtsein bei allen Leistungserbringern und bei Leistungsberechtigten, gegen eine Überarbeitung von Gebührenordnungen und Leistungshöhen, von denen man den Eindruck hat, sie setzen falsche ökonomische Anreize. Lange genug ist in unserem Land das Soziale wie das Medizinische idealisiert worden nach dem Motto: Was kümmern uns die Ausgaben, wo es doch einem guten Zweck dient. Und es galt ein Subsidiaritätsverständnis, das staatliche- und Sozialversicherungsträger zu reinen Zahlstellen für die Leistungsanbieter degradierte. Das hat Systeme entstehen lassen, die von unendlich vielen Interessengruppen instrumentalisiert werden konnten, was sich heute nur noch schwer entwirren läßt.

Daß z.B. die soziale Sicherung durch Verlagerung nicht nur der Kosten der Wiedervereinigung sondern auch durch eine zwischen den Sozialpartnern einverständliche exzessive Art „Frühverrentung“ bevorzugt auf beitragsfinanzierte Systeme belastet wurde, wird nicht ausgewiesen. Der so gelobte „sozialverträgliche“ Personalabbau hat die Bilanzen der Unternehmen bereinigt, die der Sozialversicherungen belastet. Und daß die Kosten einer viel zu hohen Zuwanderung nicht nur durch ein lange Zeit idealistisch überhöhtes Verständnis von Asylrecht und zusätzliche Kontingente, und eine nachlässig gesteuerte Zuwanderung von Aussiedlern und Familienangehörigen, ständige erweiterte Härteregeln und Bleiberechte, die Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung vermutlich am stärksten belastet haben, wird verschwiegen. So gut gemeint einzelne Maßnahmen auch sein mögen, in der Summe ist es zu viel.

Und immer noch werden neue Wohltaten eingeführt, deren Folgekosten irgendwie vergessen werden, und soziale Projekte eingerichtet, bei denen man die Öffentlichkeit aus gutem Grund nicht über den Aufwand aufklärt.

Der Aufarbeitung aller dieser Entwicklungen entzieht man sich, wenn man mit dem gezielten Gebrauch einschlägiger Begriffe wie „Kostenexplosion“ „Sprengsatz“ für die Haushalte, die „Grenzen der Finanzierbarkeit“ seien überschritten, ein Notstandsszenario suggeriert, das angeblich schicksalhaft über unseren Sozialstaat hereingebrochen ist..

Nun wird das Gebiet der Finanzierung sozialer Gerechtigkeit heute nicht mehr vernachlässigt und von da aus fehlt eigentlich ein Vortrag zum Thema: Soziales Recht und soziale Gerechtigkeit aus ökonomischer Sicht, aber das Pendel ist in die andere Richtung umgeschlagen.

Statt sich dem mühsamen Geschäft zu unterziehen, positiv zu bestimmen und zu begründen, welche Leistungen man in welcher Qualität und Höhe bereitstellen möchte und damit auch die Verantwortung dafür wieder erkennbar zu übernehmen, versucht man bei Beibehaltung der Leistungskataloge und -versprechen in den Gesetzen und in der Öffentlichkeitsarbeit, durch Budgetierung, verschwommene Zielvereinbarungen oder unvollständige Leistungskomplexe die unpopuläre Entscheidung über die Reduzierung möglichst weit nach unten in den Implementierungsbereich zu schieben.

Teilweise werden dabei Instrumente der neuen Steuerung nur vorgeschoben, um normativen Entscheidungen zu ersetzen und Verantwortlichkeiten zu vertuschen, teilweise werden Methoden angewandt, die nur funktionieren können, wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen völlig eindeutig sind, teilweise sind Methoden, die für den gewerblichen Produktbereich entwickelt sind, auf den sozialen Bereich nicht übertragbar und man bemüht sich vergeblich den Bürger zum Kunden und die soziale Leistung zum Produkt zurechtzustutzen.

Es kann sinnvoll sein, die Handgriffe bei der Produktion eines Automobils auf einen minimalen Zeitaufwand zu reduzieren, aber kann man das gleiche Prinzip auch auf die Pflege eines Menschen anwenden oder ist es da nicht ein Zeichen schlechter Qualität? Oder wir können gerade in

Großbritannien mitverfolgen, daß sich zwar Intensivbetten effizient verringern lassen, daß aber Menschen leider nicht gleichmäßig verteilt aufs Jahr und die Regionen schwer erkranken. Trotzdem wird uns angekündigt, im Gesundheitswesen solle jetzt ein „Qualitätsmanagement wie in der Industrie“ eingeführt werden. Welche der vielen Methoden aus welchen industriellen Bereichen denn ? Und wenn sie die Kosten für die Lagerhaltung eines Produkts beliebig nach unten drücken, dann ist das etwas anderes, als wenn sie Aufwendungen für die Lebenshaltung eines Menschen beliebig nach unten drücken, wozu es im Benchmarking der Sozialhilfeträger Ansätze gibt.

Und selbst wenn ein Unternehmen ausgerüstet mit ein paar Kennzahlen mit einer beliebigen Methode aus dem Qualitätsmanagement in die falsche Richtung experimentiert und dabei Pech hat, dann ist das sein Problem. - im Bereich sozialer Sicherung trifft es die Allgemeinheit. Und was den Kunden angeht: Menschen, die schwer erkranken, können im Regelfall nicht eine Rankingliste heranziehen und davon abhängig machen in welches beste und preiswerteste Krankenhaus sie gehen, auch ihr Arbeits- Sozial- oder Jugendamt können sie nicht nach diesen Kriterien auswählen. Bürger sind deshalb darauf angewiesen, daß das soziale System ein Stück anders gesteuert wird und daß sie bei der Steuerung auf andern Wegen als nur als Konsument beteiligt werden, daß ein gleichmäßiges Angebot bereitgestellt und nicht nach dem Motto verfahren wird: mal abwarten, wer seine Rechte überhaupt noch erkennt, oder tatsächlich jahrelang klagt und wer in seiner mißliche Lage überhaupt noch Qualität einfordert.

Das zum Gesetzesvollzug gehörende Verfahren, der würdige oder : nicht demütigende Umgang mit dem Bürger, um es mit den Worten des Sozialphilosophen A. Margalit auszudrücken, bleibt dabei nach meiner Erfahrung, weil nicht meßbar oder nur in der abschreckenden Wirkung kostensenkend zu Buche schlagend als erstes auf der Strecke. Man kann das Angebot auch so verschlechtern, daß wer irgend es sich leisten kann alles tut, um nicht darauf angewiesen zu sein. Dagegen hat vermutlich keiner von uns je erlebt, daß einer der Organisationsberater im sozialen Bereich, die empfehlen die eine oder andere Methode aus dem industriellen Bereich zu übertragen, einmal die Verfassung oder das Sozialgesetzbuch herangezogen hätte, um daraus Ziele oder geeignete Verfahren zu entwickeln. Hier sehe ich die Gefahr, daß die Aufgabe nur noch auf die Ausgabe reduziert wird.

Damit bleibt die Hülle des Sozialgesetzbuchs aber das System wird von innen her Schritt für Schritt ausgehöhlt. Weniger Fortschritt und mehr Sorgfalt im Detail wäre hier mehr.