



## Soziales Recht?

### Überblick über die Inhaltsbestimmungen des Sozialrechts

**Frank Ehmann**

Wer über seine/ihre Vorstellung von einem sozialen Recht nachdenkt, dem fallen leicht hin Begriffe wie soziale Gerechtigkeit, Gleichheit und Solidarität ein. Weigert sich frau/man erfolgreich, diese Gedanken als realitätsferne Utopie sogleich wieder zu verdrängen, muß die Frage gestellt werden, was davon in einem Rechtsgebiet zu finden ist, das sich selbst mit dem Attribut „sozial“ schmückt. Wer vom Sozialrecht ein altruistisches, egalitäres oder auch nur für die betroffenen Menschen besser verständliches Recht erwartet, wird vielfach bitter enttäuscht werden. Ökonomische Interessen und machtpolitische Motive mischen sich in die Ziele sozialen Rechts; bürokratische Prämissen überlagern die Beziehung zu den Betroffenen, entfremden sie von der Ebene menschlicher Hilfe und Zuwendung. Unter JuristInnen gilt das Sozialrecht als kaum durchschaubares, technisches Rechtsgebiet, dessen Regelungsfülle selbst SpezialistInnen kaum noch vollständig überschauen.

#### *In Normen verfaßte Sozialpolitik*

Wie läßt sich das Sozialrecht nun inhaltlich beschreiben? Eine gerade bei JuristInnen so beliebte subsumtionsfähige Kurzformel kann hier nicht vorangestellt werden. Sozialrecht ist zunächst nichts anderes als eine sprachliche Konvention;

es entzieht sich einer begrifflich fest umrissenen Definition<sup>1</sup>: Zwar lassen sich rechtsdogmatisch klassische Bereiche des Sozialrechts wie Sozialversicherung, Sozialhilfe, Arbeits- und Ausbildungsförderung benennen, doch neben solchen staatlichen Sozialleistungen im engeren Sinne sind Begrenzungen und Randbereiche des Sozialrechts nicht klar zu fassen. Viele Teilbereiche des Privatrechts enthalten Elemente, die auch dem Sozialrecht zugeordnet werden können: z. B. Unterhaltsrecht, Kindschaftsrecht, Betreuungsrecht, soziales Mietrecht, Verbraucherschutz, große Teile des Arbeitsrechts, Pfändungsfreigrenzen im Zivilprozeß, Prozeßkosten- und Beratungshilfe; ebenso ließen sich auch im Straf-, Verwaltungs- und Steuerrecht sozialrechtliche Elemente finden.

Dem entgeht nur, wer sich auf ein Sozialrecht im formellen Sinne zurückzieht: Dann ist Sozialrecht nur das, was im Sozialgesetzbuch als solches bezeichnet wird (vgl. Art. I §§ 18 ff. SGB I u. Art. II § 1 SGB II).

Die materiellen Besonderheiten des Sozialrechts kennzeichnet dagegen eine Umschreibung auf sozialpolitischer Ebene; hier läßt sich ein Katalog zentraler sozialstaatlicher Aufgaben formulieren, der zugleich die Verwirklichung spezifisch sozialrechtlicher Zwecke aufzeigt:

- Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums,

- Ausgleich von Wohlstandsunterschieden,
- Sicherung des erlangten Lebensstandards gegen wesentliche ökonomische Verschlechterungen,
- Aufhebung und Abbau von Abhängigkeitsverhältnissen,
- Gewährleistung elementarer sozialer Dienste.

Die Inhalte eines daran ausgerichteten, sozialpolitisch umschriebenen Sozialrechts müssen sich aber notwendig mit derart abstrakt formulierten Kriterien begnügen; es bleibt letztlich ebenfalls offen, welches Maß an sozialpolitisch geprägtem Recht vorliegen muß, um von Sozialrecht sprechen zu können.

Hinzu kommt, daß ein statisch gefaßter Sozialrechtsbegriff der Entwicklung dieses Rechtsgebietes nicht entspricht: kaum ein anderer Rechtsbereich weist eine solche Dynamik auf, ist intensiver mit gesellschaftlichen und politischen Veränderungen verknüpft wie das Sozialrecht. Sozialrechtliches Normenmaterial kommt selten zur Ruhe. Im Vergleich zu der eher trägen Entwicklung des Privatrechts, das seine überwiegend aus dem 19. Jahrhundert stammende Gesetzesprogramme und Texte zäh gegen eine Anpassung an soziale Veränderungen verteidigt, scheint der Reformeifer im Sozialrecht nahezu ungebrochen (nur einige Beispiele aus neuerer Zeit: Gesundheitsreformgesetz, Gesundheitsstruktur-

gesetz, Rentenreformgesetz, Kinder- u. Jugendhilfegesetz, Pflegeversicherung, Sozialhilfereform, BAföG-Reform, Arbeitsförderungsreform...). Die Dominanz von politischem Kalkül ist dabei unübersehbar, steuern doch sozialrechtliche Regelungen einen gewaltigen Einkommensverteilungsmechanismus in der Gesellschaft. Aber auch die mittelbare ökonomische Bedeutung für ganze Wirtschaftszweige und Berufsgruppen drängt immer wieder in den Vordergrund, wenn etwa MedizinerInnen, Pharmaindustrie, Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen um Regelungsvorhaben der Sozialversicherung streiten.

Funktionalisierung und grundlegende Strukturen lassen sich aber an der historischen Entwicklung weit besser erkennen als an Definitionsversuchen oder am kurzlebigen Ist-Zustand der Sozialleistungen.<sup>3</sup>

### Armenfürsorge und Disziplinierung

Als Anfänge des Sozialrechts können Regeln der Antike und des mittelalterlichen Rechts aufgefaßt werden, die eine Linderung oder Beseitigung von Armut zum Gegenstand hatten. In der statischen mittelalterlichen Gesellschaft, ohne den Druck einer kommerzialisierten Lebenswelt, aber auch ohne die Möglichkeit zu weitgehender individueller Freiheit, war Armut noch nicht das Objekt umfassender sozialer Diskriminierung. In der christlichen Lebensvorstellung teilweise gar idealisierte Arme wurden im Laufe der Neuzeit zur sozialschädlichen Figur<sup>4</sup>: Der Mensch wird zunehmend nach seiner Arbeitsleistung eingeschätzt. Das in der Neuzeit aufkommende Arbeitsethos fordert eine Sozialdisziplinierung; wer dem nicht standhält, wird als Störfaktor begriffen. Armut wurde zunehmend mit den Mitteln des entstehenden Polizeirechts sanktioniert; Zucht- und Arbeitshäuser sollen Arbeitsscheue und MüßiggängerInnen umerziehen. Ein Konzept von Unterstützung, Kontrolle und Disziplinierung wird mit der Kodifizierung des Fürsorgerechts fortgeführt, obwohl sich die Armengesetzgebung formell von dem Polizeirecht löste.<sup>5</sup> Einen Wendepunkt markieren schließlich die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 24.6.1954 und die Einführung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG).<sup>6</sup> Darin wird erstmalig ein Anspruch der Hilfeempfänger auf die Sozialhilfeleistungen anerkannt; zuvor war die Fürsorge für die Betroffenen lediglich als Reflexwirkung aus der Aufgabenbestimmung der Fürsorgeverbände verstanden worden. Ein vollwertiger Rechtsanspruch besteht aber

auch nach dem BSHG noch nicht: festgeschrieben ist in § 4 Abs. 1 BSHG nur ein Anspruch „dem Grunde nach“, der Umfang und die konkrete Ausgestaltung der Hilfe ist vielfach einer Ermessensentscheidung der Sozialhilfeträger vorbehalten. Dennoch hat sich seit der Einführung des BSHG die Programmatik hin zu einer originären Hilfe für die betroffenen Menschen verlagert. Ausdrücklich formuliert wird dies in § 1 Abs. 2 BSHG: „Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“. Gleichwohl haften ordnungsrechtliche Motive, Arbeitsethos und Disziplinierungsbestrebungen noch immer an der Sozialhilfe. Deutlich zu beobachten gerade an den aktuellen Änderungen des BSHG, die insbesondere verschärfte Sanktionierungsmöglichkeiten im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“, ein Lohnabstandsgebot, die Deckelung der Regelsätze und die Schlechterstellung bzw. Ausgliederung von AusländerInnen und AsylberwerberInnen (Asylberwerberleistungsgesetz) vorsehen.

### Stabilisierung und Expansion

Die zweite Entwicklungslinie des Sozialrechts beginnt mit der Errichtung der Sozialversicherung.<sup>7</sup> Dies war aber keineswegs eine allein sozial motivierte Pioniertat. Bismarcks Entschluß zu aktiver Sozialpolitik stand vielmehr im Zusammenhang mit der Krise des Wirtschaftsliberalismus, der Verarmung großer Bevölkerungsteile und dem Erstarken der Sozialdemokratie. Eine Doppelstrategie, einerseits die ArbeiterInnen durch die Sozialversicherung an den Staat zu binden, andererseits die Sozialdemokraten durch die Sozialistengesetze zu bekämpfen, diente vor allem der Stabilität und der Bestandserhaltung des Systems.<sup>8</sup> Die Fortentwicklung der Sozialversicherung vollzog sich in einer schrittweisen Ausdehnung des versicherten Personenkreises und in der Absicherung weiterer Risiken<sup>9</sup> sowie schließlich im Ausbau des Leistungsniveaus der einzelnen Versicherungszweige.

Begleitet wurden diese Expansionsvorgänge von einem stetigen Ansteigen der Kosten für die Sozialversicherung. Lange Zeit konnte dies durch eine zunehmende Zahl versicherter Personen und ein Ansteigen der Beiträge ausgeglichen werden. Die nicht mehr erweiterbare bzw. sinkende Anzahl von Beitragszahlern durch die negative Beschäftigungsentwicklung und die Dauerkrise der Erwerbsgesellschaft haben die finanzielle Situation der Sozialversicherung im letzten Jahrzehnt dramatisch verschlech-

tert. Die kausale Verknüpfung der Sozialversicherungsverhältnisse mit der Zukunft abhängiger Erwerbsarbeit zwingt die Sozialversicherung zu einer grundlegenden Reformdiskussion. Auch wenn derzeit Kostendämpfungsstrategien entwickelt werden, müssen langfristig auch andere, sich von dem Faktor Arbeit lösende, soziale Sicherungsmodelle bedacht werden.

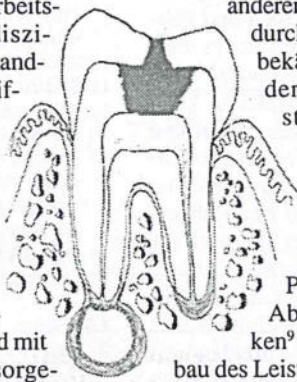
Vor allem als Reaktion auf Not und Elend, verursacht durch die Weltkriege, bildeten sich staatliche Versorgungsleistungen als weitere Sparte des Sozialrechts stärker heraus. Ausgehend von dem Gedanken der Aufopferung, sollen von den Betroffenen erlittene Schädigungen ausgeglichen werden, für die das Gemeinwesen die Verantwortung übernimmt. Die Ausgleichstatbestände beziehen sich insbesondere auf Kriegs-, Regime- oder Verbrechensopfer, aber auch Wehr- und Zivildienstschäden, Lastenausgleich und Impfschäden; die Bestimmung und Bemessung der Entschädigungsleistung setzt jeweils eine politisch normative Entscheidung des Gesetzgebers voraus.

Mit der Sensibilisierung für soziale Defizitsituationen in den sechziger Jahren begann der Ausbau besonderer Hilfs- und Förderungssysteme. Damit sollten die Chancen und Lebensbedingungen der betroffenen Menschen verbessert bzw. angeglichen werden. Hierzu zählen insbesondere die Arbeitsförderung, besondere Berufsförderungsprogramme, Ausbildungsförderung, Unterhaltsvorschuß, Erziehungsgeld, Kindergeld, Kinder- und Jugendhilfe sowie Wohngeld.

Ein Vergleich dieser Funktionen und Entwicklungslinien des Sozialrechts läßt die gängige Einteilung der Sozialleistungsbereiche nachvollziehbar erscheinen<sup>10</sup>:

1. Soziale Vorsorge – namentlich große Bereiche der Sozialversicherung, organisiert nach dem Versicherungsprinzip, das Vorleistungen in Form von Beiträgen und Wartezeiten voraussetzt.
2. Soziale Entschädigung, die kausal als gleichswürdig befundene Schädigungen voraussetzt.
3. Soziale Hilfe und Förderung. Diese Leistungen sind in der Regel nicht von Vorleistungen abhängig, sondern knüpfen an einen besonderen Bedarfstatbestand an. Die Sozialhilfe bildet hierzu ein allgemeines Hilfesystem, das unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität hinter vorrangigen Sozialleistungen zurücksteht.

Wie schon beim Sozialrechtsbegriff, ist auch hier eine strenge Typologie sehr problematisch, verleitet sie doch zu einem Denken in starren Systemen und vorgeblich festgefügt Strukturprinzipien.<sup>11</sup> Mit Regelmäßigkeit sind daher in der sozialpolitischen Diskussion Argumente zu vernehmen, die scheinbar „natürlich vorgegebene Sachordnungen“ und „systemgerechte Lösungen“ propagieren. Ver-



schleiert wird dabei, daß es sich nicht um „natürliche“ Strukturen, sondern um normative Vorgaben eines Rechtsgebietes handelt. Änderungen und neue Vorschläge, die bestehende Strukturen aufbrechen, lassen sich nicht allein mit Argumenten abwehren, die darauf abzielen, eine gegenwärtige Systematik des Rechts zu konservieren. So ist auch die Errichtung einer umfassenden neuen sozialen Basisicherung im Verhältnis zu der bestehenden dreigliedrigen Sozialrechtssystematik denkbar, möglicherweise zwingend notwendig.

### **Bedarfsorientierte Grundsicherung oder Bürgergeld?**

Wenn im Sozialrecht von Strukturdefiziten gesprochen wird, steht dahinter nicht etwa nur eine gesetzestechnische Mangel-situation, sondern die sozialpolitische Ausgrenzung sozialer Gruppen: Die Absicherung für Arbeitslose, Alleinerziehende, kinderreiche Familien, ältere Frauen, Behinderte und Pflegebedürftige – trotz Pflegeversicherung – ist bruchstückhaft und unzureichend. Der Zugang zu der durch die Sozialversicherung vermittelten sogenannten „gehobenen“ sozialen Sicherung knüpft zentral an den Faktor abhängiger Erwerbsarbeit an. Wer wie diese Personengruppen nicht mehr arbeiten kann oder auf dem Arbeitsmarkt keine Chancen hat, bleibt davon ausgeschlossen. Einkommensarmut führt die Betroffenen in die Abhängigkeit von Sozialhilfeleistungen – die Sozialhilfe ist jedoch gerade nicht auf die originäre Grundsicherung ganzer Bevölkerungsteile ausgerichtet, sie ist konzipiert als ausnahmsweise Einzelfallhilfe in vorübergehenden Notlagen und geht unter dem Aspekt der Subsidiarität von regelmäßig vorhandenen vorrangigen Mitteln und Sozialleistungen aus.<sup>12</sup> Reformkonzepte einer umfassenden sozialen Mindestsicherung werden schon seit den achtziger Jahren intensiver diskutiert.<sup>13</sup> Im Mittelpunkt der Debatte stehen zwei Modellvorstellungen:

Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, SPD und Grüne fordern die Etablierung einer bedarfsorientierten Grundsicherung. Die Konzepte dazu gehen von dem gegenwärtig gegliederten System sozialer Sicherung aus, integrieren aber die bisher ausgegrenzten oder unzureichend abgesicherten sozialen Gruppen. Steuerfinanziert soll dabei der jeweilige Leistungsumfang auf ein bedarfsbezogenes Mindestniveau angehoben werden. Ziel ist es, allen einen Mindeststandard gesellschaftlicher Teilhabe zu garantieren, auch dann, wenn das persönliche Einkommen nicht ausreicht und Erwerbstätigkeit nicht möglich oder unzumutbar erscheint.

Vor allem – aber nicht nur – in Kreisen konservativ-liberaler WissenschaftlerInnen und PolitikerInnen besitzt das Mo-

dell einer negativen Einkommenssteuer, bezeichnet auch als „Bürgergeld“, besondere Popularität. Eine verlockend einfache Lösung, so scheint es: Statt aufwendig einerseits Einkommenssteuer zu erheben und dabei vielfältige Formen von Freibeträgen und Verschonungen zu berücksichtigen, um andererseits wiederum staatliche Transferleistungen vorzunehmen, sollen in der Steuerberechnung die verschiedenen Positionen saldiert werden. Eine bestimmte Einkommenshöhe gilt als Transfergrenze. Übersteigt das Einkommen die Grenze, müssen Steuern abgeführt werden; bleibt das Einkommen niedriger oder wird gar nichts erzielt, zahlt das Finanzamt eine negative Einkommenssteuer aus. An weitere Voraussetzungen soll die Transferleistung nicht geknüpft werden; deren Höhe wird an einem festzulegenden Existenzminimum ausgerichtet. Als Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen, soll, unterhalb der Transfergrenze liegendes Einkommen nicht gänzlich „weggesteuert“, sondern nur teilweise angerechnet werden.

Diese vermeintlich elegante Lösung vieler Probleme des gegenwärtigen Sozialleistungssystems verliert bei konkreter Betrachtung jedoch rasch ihre Vorzüge. Die Streitfragen verlagern sich meist nur, hinzu treten aber häufig kaum überdachte finanz- und gesellschaftspolitische Risiken.<sup>14</sup> Die Festlegung des staatlichen Interventionspunktes, die Höhe der Transfergrenze, wird auch hier heftig umstritten sein. Die Defizite der gegenwärtigen Debatte um die Höhe der Sozialhilferegelsätze und die Steuerfreiheit des Existenzminimums verschwinden damit nicht schlagartig. Darüber hinaus ist die Finanzierbarkeit des Modells weitgehend ungeklärt. Der vereinfachende Ansatz geht notwendig mit einer Pauschalierung der Transferleistungen einher: Das bedeutet, im Verhältnis zu einer bedarfsorientierten Unterstützung kann die soziale Absicherung von Armut und Unterversorgung nicht zielgenau erfolgen. Um alle Bedürftige versorgt zu wissen müßte ein großzügiger Maßstab angelegt werden; daraus folgt aber, daß die Kosten einer solchen Grundsicherung dramatisch ansteigen. Es ist nicht abwegig sich vorzustellen, daß deshalb eine bewußte Unterdeckung einkalkuliert wird, die unterhalb der Schwelle eines sozio-kulturellen Existenzminimums liegt. Damit könnte auch faktischer Druck zur Arbeitsaufnahme ausgeübt werden, wenn die Deckung des notwendigen Bedarfs durch die Transferleistung nicht ausreichend gesichert ist. Tendenzen dazu sind schon bei den gegenwärtigen Änderungen des BSHG überaus deutlich. Mittelbar eröffnet sich ein Weg zur Deregulierung des Arbeitsmarktes in den unteren Einkommensgruppen; mit Hinweis auf die negative Einkommenssteuer ließen sich auch Niedriglöhne unter dem

Existenzniveau leichter durchsetzen.

Die vorgeblich so einfache Lösung führt in eine Fülle alter wie neuer Probleme. Auch in der Grundsicherungsdiskussion gibt es kein „richtiges“, einzig wahres Konzept. Sozialrecht läßt sich nicht in universelle Formeln packen, sondern ist ein komplexer Wirkungsmechanismus. Die Entscheidungen, ob und wie Teile der Gesellschaft durch sozialrechtliche Regelungen geschützt oder unterstützt werden, sind letztlich Ergebnisse eines vielschichtigen sozialpolitischen Prozesses; vorgebliche Ordnungsprinzipien verschleiern oft nur das Machtgefüge ökonomischer und politischer Belange, die Interessen der Betroffenen werden dabei nicht selten in den Hintergrund gedrängt.

### **Frank Ehmann ist Referendar und Doktorand in Frankfurt am Main.**

#### **Anmerkungen:**

- 1 Vgl. v. Maydell in: Sozialrechtshandbuch, 1988, Abschnitt I/Rz. 3.
- 2 Zacher, Sozialrecht und Gerechtigkeit, 308 ff., 311.
- 3 Stolleis, Die Sozialgerichtsbarkeit, 1984, 378 ff.
- 4 Stolleis a.a.O.; vgl. auch SachBe/Tennstedt, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, 1980.
- 5 Siehe dazu das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz v. 1870; Fürsorgepflichtverordnung v. 1924, Reichsgerichtsblatt (RGBl.) I, 100; Reichsgrundsätze über die Fürsorge v. 1924 RGBl. I, 765.
- 6 Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung I, 159 ff.; Bundestagsdrucksache 3/1799 mit der amtl. Begründung zum BSHG; in Kraft getreten am 1.7.1962.
- 7 Krankenversicherung (1883); Unfallversicherung (1884); Invaliden- und Altersversicherung (1889).
- 8 Grimm, Recht und Staat in der bürgerlichen Gesellschaft, 1987, 150 ff.
- 9 Einführung der Angestelltenversicherung (1911); Errichtung der Arbeitslosenversicherung (1924).
- 10 Zacher, a.a.O., 313 ff.
- 11 Stolleis, a.a.O., 382.
- 12 Allgemeine Begründung zum BSHG-Entwurf Bundestagsdrucksache 3/1799, 31.
- 13 Ausführlich zu den verschiedenen konzeptionellen Ansätzen einer reformierten Grundsicherung Kreikebohm, *Zeitschrift für Sozialreform* 1989, 129 ff.
- 14 Vgl. Bäcker, Soziale Sicherheit 1994, 361 ff. mit eingehender Kritik zu diesem Modell.

#### **Literatur:**

- Bäcker, Sozialpolitik gegen Ausgrenzung, in: *Soziale Sicherheit* 1994, 391 ff.
- Grimm, Recht und Staat in der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt (M) 1987.
- v. Maydell/Ruland (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, Neuwied 1988.
- Münder (Hrsg.), Zukunft der Sozialhilfe, Münster 1988.
- SachBe/Tennstedt, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Stuttgart 1980.
- Stolleis, Die Geschichtlichkeit des Sozialrechts, in: Die Sozialgerichtsbarkeit 1984, S. 378 ff.
- Zacher, Abhandlungen zum Sozialrecht, Hrsg.: v. Maydell/Eichenhofer, Heidelberg 1993.