

Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg
Fakultät Wirtschaft und Soziales
Department Soziale Arbeit

Tag der Abgabe: 29.02.2012
Christoph Eppinger

Kritik am und gesellschaftliche Herausforderungen an den Sozialstaat

-

Soziale Gerechtigkeit, (Kinder-)Armut und der
„Sparzwang“ am Beispiel Jugendhilfe

Bachelor-Thesis

Betreuende Prüfende/ betreuender Prüfer: Prof. Dr. Knut Hinrichs

Zweite Prüfende/ zweiter Prüfer: Prof. Dr. Jutta Hagen

Inhalt

1. Einleitung.....	3
2. Der deutsche Sozialstaat.....	5
2.1 Verfassungsrechtliche Einordnung.....	6
2.2 Grundzüge des deutschen Sozialstaats.....	7
2.3 Die drei Gestaltungsprinzipien der Sozialpolitik.....	10
2.3.1 Das Sozialversicherungsprinzip.....	10
2.3.2 Das Versorgungs- und Ausgleichsprinzip.....	12
2.3.3 Das Fürsorgeprinzip.....	13
2.4 Kritik und Transformation.....	13
2.5 Folgen für die Soziale Arbeit.....	18
3. Soziale Gerechtigkeit.....	22
3.1 Der Capability- Approach nach Martha C. Nussbaum.....	22
3.2 Das Prinzip der gleichen Interessenabwägung.....	24
3.3 Eine Theorie der Gerechtigkeit nach John Rawls.....	26
3.3.1 Der Urzustand.....	27
3.3.2 Grundsätze sozialer Gerechtigkeit.....	28
3.4 Gerechtigkeitsdebatte im politischen Diskurs.....	30
3.5 Gerechtigkeit und Soziale Arbeit.....	34
4. Soziale Ungleichheit und Armut.....	37
4.1 Die Trennung von würdigen und unwürdigen Armen.....	37
4.2 Sozialpolitik und Armut.....	40
4.3 Relative Einkommensarmut.....	43
4.4 Kinder als „Prototyp“ der würdigen Armen.....	47
5. Der Sparzwang am Beispiel Jugendhilfe.....	49
5.1 Zentrale Aufgaben und Organisation der Jugendhilfe.....	49
5.2 Finanzierung von „Hilfen zur Erziehung“.....	52
5.3 Vom Fall zum Feld – Jugendhilfe im Umbruch.....	55
5.4 Der Allgemeine Soziale Dienst.....	56
5.4.1 Aufgaben.....	57
5.4.2 Hilfeplanverfahren und fiskalische Überlegungen.....	58
6. Fazit.....	60
Literaturverzeichnis.....	63
Eidesstattliche Versicherung.....	70

1. Einleitung

Im politischen und öffentlichen Diskurs ist unübersehbar geworden, dass sich die öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik in einem desolaten Zustand befinden. In Zeiten nach der Wirtschaftskrise im Jahr 2008 und einer angespannten Situation auf globalen Finanzmärkten und damit einhergehender unvorstellbarer Staatsverschuldungen geraten Schlagwörter wie „Sparpakete“ und „Sanierung der Haushalte“ auf die Tagesordnung. Es scheint jedem sofort klar zu sein, gerade den Sozialbereich ins Visier der Sparmaßnahmen zu nehmen. Immerhin nimmt dieser eine zentrale Größe unserer Volkswirtschaft ein. Für den Politikwissenschaftler und Armutsforscher Christoph Butterwegge (2006) war der Sozialstaat für viele Kritiker und Kritikerinnen immer schon umstritten. Auf der politischen Agenda steht nicht der Sozialstaat selbst zur Disposition, sondern seine Reorganisation. Sozialstaatlichkeit ist dabei immer an das gesellschaftliche Klima gebunden, dass sich im Massenbewusstsein der Bevölkerung und Politik widerspiegelt. Dieses Klima hat sich in den vergangenen Jahren verändert. Immer mehr „Faulenzer“ lägen in der „sozialen Hängematte“, während die Kosten des Sozialstaats unbezahlbar würden. Ausgehend von der Globalisierung seien die bestehenden Lohn- und Lohnnebenkosten für die Konkurrenz der eigenen Volkswirtschaft schädlich. Mit der „Agenda 2010“ hat man daher die Weichen für den aktivierenden Sozialstaat gestellt und einen breiten Niedriglohnsektor geschaffen. Im Ergebnis leben immer weniger Menschen mit auskömmlichen Löhnen und die Arbeitspflicht rückt ins Zentrum der Sozial- und Beschäftigungspolitik. So hat man der Sozialen Arbeit unter dem Motto „Fördern und Fordern“ Sanktionsmittel an die Hand gegeben, um die Betroffenen notfalls zur Annahme einer Beschäftigung zu zwingen.

Um sich der Diskussion über den Um- und Abbau des Sozialstaats zu widmen (Kapitel 2.4), werden im folgenden Kapitel einige Strukturen und Ausgestaltungsmerkmale beschrieben. Die hier vorliegende Arbeit wird in einem ersten Schritt (Kapitel 2) den deutschen Sozialstaat charakterisieren. Dabei wird zunächst das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes (Kapitel 2.1) Gegenstand der Analyse sein. Eine funktionale Annäherung an die Ausgestaltung deutscher Sozialpolitik (Kapitel 2.2) soll daraufhin skizziert werden, um die drei Gestaltungsprinzipien der Sozialpolitik (Kapitel 2.3) zu charakterisieren. Kapitel 2.4 nimmt sich die Diskussion der Um- bzw. Abbautendenzen zum Gegenstand. Sozialleistungen hätten sich ihrer Logik nach dem Markt unter zuordnen: Sie müssen sich nach ihrem Beitrag zum Wirtschaftswachstum bemessen lassen. Der aktivierende Sozialstaat geht mit einer Ökonomisierung aller Gesellschaftsbereiche einher und bleibt somit auch nicht folgenlos für die Soziale Arbeit. Sie

wird funktionalisiert und als Dienstleistung beschrieben (Kapitel 2.5). Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich in Kapitel 3 mit der sozialen Gerechtigkeit. Zunächst werden drei ausgewählte Gerechtigkeitstheorien von Martha Nussbaum (Kapitel 3.1), Peter Singer (Kapitel 3.2) und John Rawls (Kapitel 3.3) dargestellt. Um die Sparzwänge fiskalpolitischer Art zu legitimieren, wird der Gerechtigkeitsbegriff umgedeutet. Kapitel 3.4 wird daher den politischen Diskurs um soziale Gerechtigkeit thematisieren. Im Zuge der Ökonomisierung der Gesellschaftsbereiche befindet sich Soziale Arbeit als Menschenrechts- und Gerechtigkeitsprofession im Spannungsfeld zwischen eigener Ansprüche und der eigenen Ökonomisierung. Dem soll sich im Kapitel 3.5 gewidmet werden. Schließlich sollen im vierten Kapitel Zusammenhänge zwischen Armut und dem modernen Arbeitsleben dargestellt werden. Ein historischer Abriss (Kapitel 4.1) beschäftigt sich mit der Unterteilung zwischen „würdigen“ und „unwürdigen“ Armen. Eine Vorstellung die auch in der heutigen Sozialpolitik zu erkennen ist. So trennt man aufgrund der Erwerbsfähigkeit leistungsberechtigte Personen und wirft den „unwürdigen“ Armen Leistungsmissbrauch vor. Kapitel 4.2 beschäftigt sich mit der Sozialpolitik und der Existenzsicherung. Es wird sich zeigen, dass das soziokulturelle Existenzminimum an den Lebensstandard gekoppelt ist. Dieses dahin enthaltende relative Verständnis von Armut ist Gegenstand von Kapitel 4.3. Die soziale Ungleichheit war nicht immer gleichermaßen ausgeprägt. Gleichzeitig muss man feststellen, dass Kinder und Jugendliche heutzutage die Hauptbetroffenen von Armut sind. Die Eltern tragen die Verantwortung für ihre Kinder. Grundsätzlich dürfen die Eltern alles unternehmen, was sie für die Entwicklung ihrer Kinder als förderlich erwachten. §1626 Abs. 2 BGB schränkt diese Elternautonomie ein und fordert, dass die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Kindes zu selbständigen und verantwortungsbewusstem Handeln von den Eltern generell zu berücksichtigen sei. §1 SGB VIII gibt der Erziehung eine Zweckrichtung. Er betont, dass Erziehung sich an die späteren Anforderungen in einer modernen Wettbewerbsgesellschaft zu orientieren hat. Dabei scheinen Persönlichkeit, Eigenverantwortlichkeit und Gemeinschaftsfähigkeit Werte zu sein, unter denen das Leben „gut“ gelingen kann. Gleichzeitig dienen diese Werte auch als Voraussetzungen für das moderne Arbeitsleben, in dem man sich behaupten muss. Die Erziehung der Eltern hat sich also diesem Zweck nach auszurichten. Angesichts steigender (Kinder-)Armut und daraus resultierenden Problemen hat der Gesetzgeber offensichtlich die Vermutung, dass die Familie an der Aufgabe zu scheitern droht: Damit eine (dem Kindeswohl entsprechende) Erziehung gelingen kann, stellt der Staat mit Art.6 Abs. 2 S. 2 GG die private Erziehung unter Beobachtung. Kapitel 5 beschäftigt sich mit der Jugendhilfe. Wie alle Sozialleistungen

kommt auch sie nicht um die Frage herum, ob „das alles nicht auch billiger zu haben ist“. So geht auch die etablierte Medienlandschaft in Hamburg dieser Frage nach: Am 27.6.2011 titelte beispielsweise das „Hamburger Abendblatt“: „Kosten für Familienhilfe laufen aus dem Ruder“. Es wird verkürzt dargestellt, was in Hamburgs Bezirksämtern durch „neue Steuerungsmodelle“ oder „Fachanweisungen“ problematisiert wird. In Zeiten leerer Kassen und anhaltender Sparpolitik wird man auf der Suche nach Sparpotentialen auch in der Jugendhilfe fündig. Zumindest, wenn man Sozialleistungen danach bemisst, ob sie einen Beitrag zum Wirtschaftswachstum leisten. In einem ersten Schritt (Kapitel 5.1) soll die Jugendhilfe organisatorisch dargestellt und ihre Aufgaben durchleuchtet werden. Im zweiten Schritt (Kapitel 5.2) wird der Bereich „Hilfen zur Erziehung“ genauer betrachtet: Wie wird dieser Bereich finanziert? Warum ist es schwierig, zu sparen? In einem dritten Schritt (Kapitel 5.3) soll der „Umbruch“ in der Jugendhilfe zu sozialräumlichen Angeboten skizziert werden. Diese sollen vor allem folgendes Ziel verfolgen: Jugendhilfe soll günstiger werden. Der vierte Abschnitt (5.4) nimmt den Allgemeinen Sozialen Dienst¹ in den Blickpunkt. In medialen Berichterstattungen und in der Fachliteratur lassen sich immer wieder Hinweise finden, dass der ASD durch hohe Fallzahlen und Belastungen unter Druck gerät. Als staatliche Instanz, die Hilfen zur Erziehung bewilligt, wird sie auch durch Fachanweisungen in den Hamburger Bezirksämtern zum „Sparen“ verpflichtet². Es wird sich zeigen, wie in der Jugendhilfeplanung (Hilfeplanverfahren) fiskalische Überlegungen, die per Gesetz eigentlich nicht vorgesehen sind, an Bedeutung gewinnen. Abschließend wird im sechsten Kapitel ein Fazit unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Situation innerhalb der Jugendhilfe gezogen.

2. Der deutsche Sozialstaat

Das nachfolgende Kapitel soll in einem ersten Schritt einen verfassungsrechtlichen Überblick über den Sozialstaat geben. In einem zweiten Schritt werden daraufhin einige Grundzüge in der Ausgestaltung deutscher Sozialpolitik thematisiert und die drei Gestaltungsprinzipien angesprochen. Daraufhin erfolgt eine gründliche Darstellung der populären Kritik an den Sozialstaat und damit einhergehenden Um- und Abbauprozesse. Abschließend sollen einige Folgen für die Soziale Arbeit skizziert werden.

¹ Im Folgenden ASD genannt

² Der Verfasser ist durch das hochschulgelinkte Praktikum im ASD tätig gewesen und ist mit den Fachanweisungen daher vertraut.

2.1 Verfassungsrechtliche Einordnung

Im Grundgesetz taucht das Wort „sozial“ als Adjektiv zum Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1 GG) und zum Rechtsstaat (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) auf. Um hieraus die Existenz eines vom Rechts- und Bundesstaats zu trennenden Sozialstaat bzw. ein Prinzip der „Sozialstaatlichkeit“ abzuleiten, bedarf es weiterer rechtlicher Einordnungen. Das Sozialstaatsprinzip richtet sich in erster Linie an den Gesetzgeber: Er wird dazu aufgerufen, im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit die Sozialstaatlichkeit zu konkretisieren. Das Grundgesetz lässt offen, auf welche Weise *„das mit der Sozialstaatlichkeit aufgebene Ziel der sozialen Gerechtigkeit verwirklicht wird (...)“* (Schmidt 2007: 60). Durch diese prinzipielle Offenheit und Konkretisierungsbedürftigkeit kann man dem Sozialstaat zwar eine Abhängigkeit von der politischen und ökonomischen Konjunktur unterstellen, der Bezug auf das Grundgesetz schafft aber für die Ausgestaltung des Staatsziels die notwendige verfassungsrechtliche Legitimation. Diese Staatsauffassung der Bundesrepublik macht die Zustände des Individuums gegenüber dem Staat zumindest in Umrissen erkennbar: Die Elemente eines Bürgerstatus sind der Anknüpfungspunkt für subjektive Rechte. Der soziale Status wird anders als der bürgerliche und politische Status des Bürgers im Grundgesetz nicht durch subjektive Rechte ausgeformt. *„Und auch im Bundessozialgericht, wo man ein besonders intimes Wissen über das Sozialstaatsprinzip vermuten könnte, wird es mit juristischen Samthandschuhen behandelt: Oft als Auslegungshilfe bemüht und frühzeitig zu einem tragenden Grundsatz des Staates erklärt hat es doch in keinem Fall konstitutive Bedeutung für Anspruchsbegründungen oder –begrenzung erlangt“* (Kingreen 2003: 16). Dem Sozialstaatsprinzip kann also eine Unnahbarkeit unterstellt werden. Der Begriff „Sozialstaat“ enthält die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft. Damit scheint zumindest eine funktionale Annäherung an den Sozialstaat möglich. *„Aus dem Gegenüber von Staat und Gesellschaft lässt sich die Erkenntnis ableiten, dass es bestimmte Merkmale und Funktionen geben muss, die den Staat aus der Mannigfaltigkeit nichtstaatlicher Gebilde herausheben und ihn befähigen, Aufgaben zu erfüllen, (...)“* (ebd.: 156). Eine Änderung des Grundgesetzes darf den Zustand der Bundesrepublik eines sozialen Staates nicht berühren (Art. 79, Abs.3. GG). Art. 23 Abs. 1 Satz 1. GG korrespondiert an dieser Stelle und bindet Deutschland bei der Mitwirkung eines vereinten Europas an „soziale Grundsätze“. Einige Grundrechte lassen sich in einen Kontext mit dem Sozialstaat stellen. Sie sind sozialpolitisch relevant: Exemplarisch sind hier das Verbot von Benachteiligung wegen einer Behinderung (Art.3 Abs.3. Satz.2 GG) oder den Schutzauftrag zugunsten werdender Mütter (Art.6. Abs. 4 GG) zu nennen. Die Normen besagen jedoch nicht, wie man die werdenden Mütter und die Menschen

mit Behinderung vor Benachteiligungen schützt. Der Verfassungsrechtler und ehemalige Bundespräsident Roman Herzog schlussfolgert, man könne aus den Inhalten der Artikel 1 und 3 GG die (unausgesprochene) Staatszielbestimmung „soziale Gerechtigkeit“ herstellen. Insbesondere würde der Artikel 1 Absatz 1 Satz 2 die Gewährung eines Existenzminimums und der Artikel 3 Absatz 1 den sozialen Ausgleich abfordern (vgl. Bellermann 2008: 22). So bleibt zwar offen, was „das Soziale“ sein bzw. wie es ausgestaltet werden soll: Jedoch zeigt die Tatsache, dass sich die Bestimmung im Artikel 20 GG befindet, ihren hohen Rang (ebd.: 20). In der Fachliteratur werden die Passagen aus dem Grundgesetz als „Sozialstaatspostulat“, „Sozialstaatsklausel“ oder als „Sozialstaatsgrundsatz“ beschrieben. Es scheint daher Konsens zu sein, die Bundesrepublik sei ein Sozialstaat, zumindest habe sie einer zu sein oder zu werden. Die Normen aus dem Grundgesetz haben zunächst die Funktion als allgemeine Menschen- und Bürgerrechte bzw. können wie der Artikel 6 GG als Institutionsgarantie oder Schutzversprechen fungieren (a.a.O.). Damit sind sie zwar sozialpolitisch relevant, sie bleiben jedoch unspezifisch. Beispiel: Aus dem Artikel 6 GG kann man sicher die Forderung nach familienpolitischen Leistungen erkennen, zwingend schreibt der Artikel dies aber nicht vor. Vielmehr hat beschlossene Sozialpolitik diesen Grundrechten sozialpolitische Qualität verliehen. So müssen Leistungen wie Kindergeld oder Wohngeld nicht installiert oder verbessert werden, weil dies die notwendige Folge aus dem Sozialstaatsprinzip ist. Das Sozialstaatsprinzip wird vielmehr durch die Gesetzgebung konkretisiert. Insbesondere im Sozialgesetzbuch findet das Sozialstaatsprinzip seine Konkretisierung.

2.2 Grundzüge des deutschen Sozialstaats

Zacher (2001) bezeichnet „Sozial“ als einen „extrem unbestimmten“ Terminus, der gesellschaftliche Verhältnisse und damit verbundene individuelle Befindlichkeiten beschreibt. Dabei fordere das Soziale Werturteile über deren Entwicklung und hat mit Gleichheit und Ungleichheit zu tun, die verringert werden sollen, jedoch gleichzeitig akzeptiert werden (vgl. ebd.: 345f). Im Kern geht es um die Ökonomie: *„Die Relativität der Gleichheitsmaxime, welche den Sinn des Sozialen kennzeichnet, hat (...) zwei Wurzeln: auf der einen Seite die Vielfalt dessen, was Gleichheit bedeuten kann; auf der anderen Seite den Vorbehalt der Ungleichheit der für das Verhältnis dieser Gesellschaft zum Sozialen immer wesentlich war und blieb“* (ebd.: 347). Kaufmann (2003) weist darauf hin, dass sich die Sozialpolitik nicht nur an Individuen richtet, sondern auch gesellschaftliche Funktionen hat. *„Sozialpolitik, auch soziale Umverteilungspolitik, ist eine Weise, in der sich ein Gemeinwesen seiner banalen Solidarität versichert. Und es tut dies um des kollektiven Nutzens willen, wie der Humankapitalbildung, der inneren Pazifizierung oder der Verwirklichung akzeptierter*

Werte“ (ebd.: 180). Zu den leistungsfähigsten Garanten für die Sicherung einzelner Personen gegenüber (Existenz-) Risiken wie Krankheit oder Arbeitslosigkeit zählen die Familie, der Staat und der Markt. Familien und private Selbsthilfeeinrichtungen sind bei der dauerhaften, über viele Generationen hinweg zu betreibenden Risikoversicherung strukturell überfordert. *„Staaten leben nicht nur länger als die meisten anderen Organisationen, sie besitzen vor allem die Entscheidungsmacht, den Erwerbstätigen per Gesetz als Steuern oder Beiträge einen beträchtlichen Teil ihres Einkommens abzunehmen und es den Sozialversicherungen oder als bedürftig Anerkannten zuzuführen“* (Ganßmann 2000: 28). Damit fasst er einen der Hauptgründe zusammen, warum sich ein Sozialstaat herausbildet und einzelne Sozialfunktionen für sich beansprucht, während Markt, Familie und Gesellschaft auf diesem Sektor zurückgedrängt werden. Die einzelnen Sozialstaatstypen unterscheiden sich hinsichtlich der Leistungsdichte, der Anspruchsvoraussetzungen und der Art, wie Sozialleistungen finanziert werden. Der deutsche Sozialstaat kann in seiner Ausgestaltung auch als ein „konservativer Statusstaat“ bezeichnet werden (vgl. Boeckh 2011: 384). Es geht in der deutschen Sozialpolitik nicht so sehr um eine „bloße“ Existenzsicherungsgarantie des Sozialstaates: Im Mittelpunkt deutscher Sozialpolitik steht eher die Fortschreibung des Lebensstandards und Status außerhalb der Arbeitswelt. Sollten die Transfereinkommen nach dem Äquivalenzprinzip und die Eigenmittel zu einem Leben unterhalb des Existenzminimums führen, stehen sogenannte Mindestsicherungsleistungen zur Verfügung. In der Frage nach sozialleistungsrechtlicher Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums setzt der deutsche Sozialstaat nicht auf soziale Umverteilung, sondern betont vielmehr die Vorsorgepflicht der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in den einzelnen Versicherungszweigen. Daneben wird auf die Unterhaltspflicht Familienangehöriger verwiesen. *„Die Legitimität und der Schutz tradierter hierarchischer sozialer Gemeinschaft und Ordnung (Familie, Stände, Volk) stehen im Zentrum der konservativen sozialstaatlichen Orientierung“* (a.a.O). Damit ist die staatliche soziale Sicherung auf das Ziel einer Fortschreibung der Statushierarchie im Erwerbsleben angelegt. Die „Normalfamilie“ mit einem meist männlichen, dauerhaft abhängigen beschäftigten Vollerwerbstätigen mindestens mittleren Einkommens stellt in diesem Regime das als Bezugspunkt dienende Beziehungs- und Beschäftigungsmodell. Diese Familien sind durch den so ausgerichteten Sozialstaat gegen die Hauptrisiken (Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Unfall und Pflegebedürftigkeit) auf hohem Niveau abgesichert. Dagegen befinden sich Personen mit diskontinuierlichen und einkommensschwachen Beziehungs- und Erwerbsbiografien oftmals in Armut. Aufgrund fehlender Beitragszahlungen reichen im Versicherungsfall die Leistungsansprüche oftmals nicht aus, um existenzsichernd

zu sein. Kaufmann (2005) unterscheidet im Hinblick auf die Behandlung und Bewertung sozialer Probleme vier Grundeinstellungen einzelner Wohlfahrtstaatstypen. Für die konservative Richtung zeichnet er nach, dass soziale Problemlagen die bestehende Ordnung stören, weshalb die Wiederherstellung und nicht die Behebung der auftretenden Nöte das Hauptproblem bildet (vgl. ebd.: 108). Der Sozialstaat zielt nicht darauf ab, zu einer Aufhebung der bestehenden Klassen oder Schichten, zwischen Arbeit und Kapital, zwischen Reich und Arm zu gelangen. Er soll hingegen in gewisser Weise zum „inneren Frieden“ einer Gesellschaft beitragen. *„Sozialpolitik sind alle öffentlichen beziehungsweise nicht individuellen Bestrebungen und Maßnahmen, die die Absicherung oder Veränderung der Lebenslagen einzelner Bevölkerungsgruppen zum Ziel haben“* (Bellermann 2001: 26). Dabei reagiert die Sozialpolitik auf aufkommende soziale Probleme und Risiken und zielt auf die Vermeidung und Überwindung sozialer Ungleichheiten ab. In Umrissen ist schon zu erkennen, dass dies auf kompensatorische Weise und selten präventiv geschieht. Bäcker et al. (2007) weisen nach, dass soziale Risiken und Probleme den Einzelnen und/oder seine Familie in den Problemlösungsfähigkeiten überfordern. Dies erfordere sozialpolitisches Handeln. Dabei erfolge dies zumeist keineswegs zufällig, sondern nach bestimmten Strukturmerkmalen (sozioökonomischer Status, Alter etc.). Die Autoren sehen darin immer soziale Ungleichheit als Ausgangspunkt für Sozialpolitik. In der Tradition deutscher Sozialpolitik lassen sich zwei große Risikogruppen sozialer Probleme festmachen: Die erste Risikogruppe betrifft Marktrisiken des Arbeitslebens (Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfall, Invalidität etc.). Die zweite Risikogruppe lässt sich unabhängig von den einzelnen Bedingungen der Erwerbstätigkeit beschreiben. Diese Risiken können im Prinzip jeden betreffen und werden daher als „allgemeine“ Lebensrisiken ausgemacht (Wohnungsverlust, Krankheit etc.). In ihren Folgen betreffen sie jedoch die Bevölkerung nicht im gleichen Maße: Sie variieren insbesondere mit sozioökonomischen Status, Geschlecht und Familiensituation. Für die Bewertung und Eingrenzung sozialpolitisch relevanter Risiken und Probleme eignet sich das sogenannte „Lebenslagenkonzept“. Diese Konzeption nimmt die Beeinträchtigungen materieller und immaterieller Lebensbedingungen Einzelner oder Gruppen in den Blick (vgl. Bäcker / Naegele 2011: 200). Die Umsetzung sozialpolitischer Ziele erfolgt sowohl durch Rechte Geldleistungen und Sachleistungen. Zacher (2001) benennt vier Politikfelder, auf denen sich die soziale Verantwortung des Staates nach seiner Ansicht verdichtet: Erstens die Gewährleistung des *„Existenzminimums für jedermann; zweitens die soziale Sicherung“* gegen ein Einbrechen der individuellen Lebensverhältnisse durch *„soziale Vorsorge und soziale Entschädigung; drittens die Vielfalt von Vorkehrungen des sozialen Schutzes und des*

sozialen Ausgleichs, um mehr Gleichheit zu bewirken“; und schließlich „viertens die Verantwortung des Staates für die Wirtschaft“ (ebd.:348). Butterwegge (2006) knüpft an diesen Überlegungen an und schlussfolgert, dass ein Sozialstaat mehr sein soll als Armutsbekämpfung und beinhalte somit drei wesentliche Aspekte: „1) ein Höchstmaß an sozialer Sicherheit für alle Wohnbürger/innen (im Hinblick auf das erreichte Maß an Produktivität, Wirtschaftskraft und gesellschaftlichem Wohlstand); 2) ein Mindestmaß an sozialer Gerechtigkeit (im Sinne von Bedarfs- statt Leistungsgerechtigkeit); 3) eine soziale Balance, die extreme Einkommens- und Vermögensunterschiede ausschließt. Die insofern notwendige Korrektur der Primärverteilung durch den Sozialstaat zielt allerdings nicht auf eine völlige Nivellierung der Verteilungsverhältnisse, sondern die Vermeidung einer Spaltung der Gesellschaft in Arm und Reich mit den daraus wachsenden Problemen: (Gewalt-)Kriminalität, Verwahrlosung, Sittenverfall, Steigen der Suizidquote, Drogensucht usw. Es geht um (relative) soziale Gleichheit, nicht etwa um kommunistische Gleichmacherei“ (ebd.: 20). Wie für alle Bereiche staatlichen Handelns in Deutschland gilt auch im Bereich der Sozialpolitik das Prinzip des Föderalismus: Bund, Länder, Kommunen haben für die Ausgestaltung unterschiedliche Zuständigkeiten. Typisch für den deutschen Sozialstaat ist es, dass z.B. konkrete Sach- und Dienstleistungen nicht primär durch staatliche Institutionen erfolgen. Ein andauernder Trend ist das zunehmende Maß privater und privatwirtschaftlicher Leistungsanbieter.

2.3 Die drei Gestaltungsprinzipien der Sozialpolitik

Die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Leistungen der Sozialpolitik erfordert die Festlegung bezüglich der Finanzierung, des Leistungsanspruchs und die Leistungshöhe. Dabei werden grundsätzlich drei Gestaltungsprinzipien unterschieden: Das Versicherungs-, das Versorgungs- bzw. Ausgleichs- und das Fürsorgeprinzip.

2.3.1 Das Sozialversicherungsprinzip

Das Sozialversicherungsprinzip in Deutschland hat im 19. Jahrhundert als Reaktion auf die Arbeiterfrage seine Wurzeln. Ursprünge im Rahmen der Bismarckschen Sozialgesetzgebung sind die Einführung verschiedener Versicherungssysteme als Arbeitsschutz und Absicherung der Risiken der Lohnarbeit. 1883 und 1889 wurden die Kranken-, Unfall-, und Rentenversicherungssysteme installiert. Allmählich erfolgte die Ausweitung auf weitere Personengruppen durch die Einführung der Arbeitslosenversicherung im Jahr 1927 und die Pflegeversicherung 1995. Die Leistungen nach dem Sozialversicherungsprinzip nehmen im

Sozialbudget den größten Ausgabenposten ein (vgl. Bellermann 2008: 87). Generell ist das Versicherungsprinzip dadurch gekennzeichnet, dass sich Personen mit gleichen oder ähnlichen Risikoproblemen zusammenschließen. Durch regelmäßige Beiträge können die Versicherten, die das Risiko trifft, alimentiert werden. Da bei nicht jedem Versicherten der Schadensfall eintritt, können die Versicherungsbeiträge kleiner sein als individuelle Rücklagen bzw. bei gleichen Beträgen wäre die Leistung der Versicherungsgemeinschaft höher als das individuell Ersparte. Das Sozialversicherungsprinzip deckt in gewissem Maße Risiken wie Krankheit, Unfall, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit und Alter ab. Die Finanzierung der Schadensdeckungssumme erfolgt über Beiträge: Diese Beiträge begründen im Schadensfall einen Leistungsanspruch. In der Regel hängt die Höhe der Entgeltersatzleistungen von den gezahlten Beiträgen ab (Äquivalenzprinzip). Arbeitnehmer sind in der Regel (wenn das Einkommen für 2011 400 Euro /Monat übersteigt) versicherungspflichtig. Das Beitragsprinzip ist hier an den Faktor Lohnarbeit gekoppelt: Arbeitgeber und Arbeitnehmer teilen sich im Prinzip die Beiträge für die einzelnen Versicherungszweige (Ausnahme: Unfallversicherung). Mit neuartigen Reformen ist das Prinzip der paritätischen Finanzierung allmählich abgelöst worden. Nach Einführung der sozialen Pflegeversicherung im Jahr 1995 wurde ein gesetzlicher Feiertag zur Kompensation des Arbeitgeberanteils abgeschafft; In der Krankenversicherung beträgt der Beitragssatz des Arbeitgebers 7,3 %, Arbeitnehmer bezahlen 8,2% des Einkommens (Stand: 2012). Die Finanzierung der Ausgaben erfolgt aus dem laufenden Beitragsaufkommen (Umlageverfahren). Diese Beiträge entsprechen einem bestimmten Prozentsatz des Einkommens. Eine festgelegte Einkommensgrenze stellt den darüber liegenden Einkommensteil beitragsfrei. In der Kranken- und Pflegeversicherung entfällt sogar die Versicherungspflicht für die Arbeitnehmer, deren Einkommen diese Einkommensgrenze übersteigt. Sie müssen sich jedoch privat gegen diese Risiken absichern. *„Weil man zum Erhalt der Leistungen nach dem Versicherungsprinzip erst Beiträge zahlen muss, also eine Vorleistung zu erbringen hat, wird dann im Risikofall nicht geprüft, ob eventuell eigene Mittel vorhanden sind, ob also eine Bedürftigkeit vorliegt oder ob dies nicht der Fall ist“* (ebd.: 88). Ausnahmen stellen einige geringe Sachleistungen wie die ärztliche Behandlung aus der Krankenversicherung dar. Anders als bei den privaten Versicherungen erfolgt hier keine individuelle Risiko- und damit Beitragsbemessung: So sind die Beiträge nicht nach der Höhe und Wahrscheinlichkeit des Risikos bemessen. Direkte Familienangehörige sind beispielsweise in der Krankenversicherung kostenlos mitversichert (Kinder, erwerbslose Ehepartner). Zugunsten der Familienmitglieder, Einkommensschwachen, Alten etc. entsteht

so innerhalb des pflichtversicherten Personenkreises eine Umverteilung. Die Solidarität begrenzt sich auf die jeweilige Versicherungsgemeinschaft. Um nicht „zu Großzügig“ bei der Umverteilung zu werden, wird die Versicherungspflicht durch Einkommensgrenzen (Kranken- und Pflegeversicherung) und Beitragsbemessungsgrenzen (Bei der Arbeitslosen- und Rentenversicherung wird bei besser verdienenden nicht das gesamte Erwerbseinkommen bei der Bemessung der Beiträge herangezogen) eingegrenzt.

2.3.2 Das Versorgungs- und Ausgleichsprinzip

Bei den Versorgungs- und Ausgleichsleistungen werden Leistungsansprüche aufgrund besonderer Leistungen für die Gesellschaft oder erlittener Schäden und Benachteiligungen gewährt. Exemplarisch zählen Leistungen wie Wohngeld, BAFöG, Kindergeld, Leistungen für Kriegs- und Gewaltopfer und die Leistungen für Menschen mit Behinderung zu diesem Leistungsprinzip. Die Finanzierung erfolgt hier aus Steuermitteln. Es ist keine finanzielle Vorleistung für den zu Versorgenden notwendig. Die Vorleistung ist höchstens ideeller Natur (z.B. als Kriegsteilnehmer). Die Bezeichnung „Versorgung“ bzw. „Ausgleich“ unterstellt etwas beschönigend, dass die Empfänger der Leistungen mit ihrem Bedarf ausreichend zufrieden gestellt oder versorgt werden. Tatsächlich werden diese Leistungen i.d.R. als Zusatzentgelte gewährt: Das Kinder- oder Wohngeld ist z.B. nicht auf eine Bedarfsdeckung ausgerichtet. *„Leistungen wie BAFöG oder das Erziehungsgeld stellen ebenfalls keine Versorgung oder einen Ausgleich sicher“* (ebd.: 92). Die Leistungen sind hier weniger an komplexe Soziallagen ausgerichtet, sondern mehr an individuellen Lebenslagen oder Lebensphasen. Dabei definiert der Gesetzgeber unterstützungswürdige Tatbestände wie „Elternschaft“ oder „Kriegsbeschädigter“ und legt Ansprüche auf Leistungen fest. Dies hat zwangsläufig zur Folge, dass eine große gesellschaftliche Gruppe mit Sozialleistungen bedacht wird und sich damit der Empfängerkreis ausweitet. Geldleistungen pro Kopf fallen dagegen gering aus. Exemplarisch deckt die Kindergeldzahlung auch nicht nur annähernd alle Kosten der Erziehung und Versorgung für Kinder ab. Dabei wird der Empfang dieser Leistungen nicht unbedingt an die Hilfebedürftigkeit gekoppelt. Analog zu den Geldleistungen aus den Sozialversicherungen erbringt der Sozialstaat die Versorgungs- und Ausgleichsleistungen auf Antrag.

2.3.3 Das Fürsorgeprinzip

Als drittes Gestaltungsprinzip erfolgen Leistungen durch den Sozialstaat aus der Fürsorge. Diese setzen keine Vorleistungen von Seiten des Leistungsempfängers voraus. Anspruchsgrund ist die Hilfebedürftigkeit ohne Rücksicht auf deren Ursache. Hier können Maßnahmen der Grundsicherung (SGB II und SGB XII) und die Jugendhilfe subsumiert werden. Hauptabgrenzungskriterium zu den Versorgungs- und Ausgleichsleistungen ist die Ziel- und Handlungsrichtung: Die Leistungen aus der Fürsorge sollen sich den betroffenen Personen in der gesamten Lebenssituation zuwenden und nicht nur in den Teilbereichen als Eltern, Auszubildender oder Kriegsopfer. So sollen z.B. Leistungen der Grundsicherung den gesamten Lebensunterhalt sichern. Die Kennung „Fürsorge“ ergibt sich auch dadurch, dass der Träger der Leistung (z.B. Jugendamt) Leistungen auch schon bei Bekanntwerden der Hilfebedürftigkeit leisten muss (z.B. Maßnahmen des Jugendamts bei einer Kindeswohlgefährdung). Eine Antragspflicht ist also dem Prinzip nach nicht erforderlich (wird jedoch oftmals verlangt) (vgl. ebd.: 93). Die Leistungen werden analog zu den Versorgungsleistungen steuerfinanziert. Die Höhe der Leistungen richtet sich hier nach der Bedürftigkeit im Einzelfall. Die Fürsorgeleistungen werden i.d.R. als „letztes Mittel“ gesehen. Der Gesetzgeber verweist zunächst auf den Selbsthilfegrundsatz und dem Nachrangigkeitsprinzip öffentlicher Hilfen. Das Subsidiaritätsprinzip³ legt eine institutionelle Rangordnung fest: Vorrang vor öffentlichen Hilfen auf kommunaler Ebene haben Wohlfahrtsverbände, Kirchen und andere private Träger.

2.4 Kritik und Transformation

Mit einem Volumen von etwa 30 % des Bruttoinlandsproduktes der Bundesrepublik wird der Sozialbereich der Staatsausgaben zu einer zentralen Größe unserer Volkswirtschaft. Für viele scheint deswegen der Sozialstaat zu teuer zu sein, weil man sich ihn „wegen seiner ausufernden Kosten nicht mehr leisten könne“. *„Gleichwohl bemühen sich die etablierten Parteien seit geraumer Zeit, den Wohlfahrtstaat um- bzw. abzubauen“* (Butterwegge 2006: 9). Nach neoliberalerem Verständnis muss der Sozialstaat dem Markt prinzipiell untergeordnet werden. Um Kürzungen im Sozialbereich erklärbar zu machen, spielen zwei Hauptaspekte im öffentlichen und politischen Diskurs eine Rolle: Die Globalisierung und der Demographische

³Subsidiarität ist ein politisches/ gesellschaftliches Prinzip und stellt Selbstverantwortung vor staatliches Handeln. Auch bei einer nur staatlich zu lösenden Aufgabe sollen zuerst und im Zweifel die untergeordneten, lokalen Glieder wie Stadt, Gemeinde oder Kommune für die Umsetzung zuständig sein. Dieses Prinzip tritt dann ein, wenn ein untergeordnetes Glied in der Lage ist, die Probleme und Aufgaben eigenständig lösen zu können. Gleichwohl soll das kleinste Glied nicht überfordert werden. Weiterhin ist es ein wichtiges Konzept föderaler Staatssysteme wie der Bundesrepublik Deutschland. So besteht bei Planungsfragen die Planungshoheit bei den Kommunen und nicht beim Land oder dem Bund. Am Beispiel Jugendhilfe in der hier vorliegenden Arbeit näher erläutert.

Wandel. Der Wirtschaftsstandort Deutschland müsse im internationalen Vergleich konkurrenzfähig bleiben. Deswegen sollen z.B. Lohnnebenkosten gesenkt werden. *„Der Wohlfahrtsstaat ist keine egalitaristische Umverteilungsmaschine, erst recht kein moralisches Emanzipationsprogramm. Sein Ziel liegt in der Sicherung der bürgerlichen Selbstständigkeit und der Herbeiführung der Marktfähigkeit“* (Kersting 2000: 247). Zänker (1994) knüpft an diesen Überlegungen an und schlussfolgert: *„Wenn Europa im 21. Jahrhundert als erfolgreicher Industriestandort überleben und den Weg zurück zur hohen und stabilen Beschäftigung finden soll, muß die optimale Wirtschaftsleistung Vorrang vor der maximalen Sozialleistung haben“* (ebd.: 57). Ein liberales Argument gegen den Sozialstaat lautet demzufolge, dass dieser die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Volkswirtschaft, etwa durch zu hohe Lohnnebenkosten, gefährde. Wenn das monokausal so wäre, müsste an der Elfenbeinküste Vollbeschäftigung herrschen, weil da die Lohnnebenkosten gleich null sind. Dabei wird so getan, als beeinträchtige das Soziale die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Schaut man genauer hin, sind fast alle auf dem Weltmarkt führenden Volkswirtschaften hoch entwickelte Wohlfahrtsstaaten. Dennoch scheint es jedem klar zu sein: Deutschland als Exportnation ist ohne nennenswerte Rohstoffvorkommen darauf angewiesen, dass die Lohn- und Lohnnebenkosten niedrig bleiben bzw. gesenkt werden müssen. Auf der Basis der bestehenden Höhe von Lohn- und Lohnnebenkosten müsse laut Arbeitgebervertretern für einen längeren Zeitraum auf Realloohnerhöhungen verzichtet werden und der Einkommenszuwachs hinter dem Produktivitätsanstieg zurückbleiben. Notwendig scheint dabei eine größere Spreizung der Lohnstruktur, denn von Arbeitslosigkeit seien gering Qualifizierte überdurchschnittlich betroffen. Liberale und konservative Politiker sind oftmals der Meinung, es müsse Anreize geben, damit es sich für den Einzelnen lohne, auch niedrig bezahlte Arbeit anzunehmen, anstatt die sozialen Sicherungssysteme zu beanspruchen. Dabei scheint Konsens zu sein, dass die Arbeitslosigkeit im Wesentlichen zwei Ursachen habe: Die Höhe der Lohnnebenkosten und Regulierungen, die die Flexibilität des Marktes hemmen. Neue Arbeitsplätze entstünden im globalen Wettbewerb nur, wenn der Wettbewerb auch auf den Arbeitsmarkt zurückkehre. Hanesch (1999) entkräftet das Argument und hält die Lohnnebenkosten für keinen guten Indikator für Lohnkostenvergleiche: *„Zwar liegt das nominale wie reale Lohnniveau in der Bundesrepublik vergleichsweise hoch und fällt auch der Anteil der Lohnnebenkosten in Deutschland im Vergleich zu den übrigen OECD-Staaten relativ hoch aus. Dem steht jedoch eine ebenfalls hohe Produktivität der Arbeit gegenüber, so dass ... die Lohnstückkosten als einzig tauglicher Indikator für Lohnkostenvergleiche in der Bundesrepublik sogar vergleichsweise günstig ausfallen“* (ebd.: 8). Gerhard Schröder sagte

am 14.3.2003 im Bundestag zur Agenda 2010 und den Hartz-Gesetzen, man müsse die Zuständigkeiten und Leistungen für Erwerbslose in einer Hand vereinigen, um die Chancen derjenigen zu erhöhen, die nicht nur arbeiten könnten, sondern auch wirklich wollen. Dies sei der Grund, warum „wir“ die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenlegen werden, und zwar einheitlich in einer Höhe. Zwei Aspekte hat der damalige Bundeskanzler damit offenkundig gemacht: 1) Er schob den Erwerbslosen die Schuld an ihrem Schicksal zu und 2) Die Arbeitslosenunterstützung muss auf das soziokulturelle Minimum reduziert werden, um die Betroffenen zur Annahme einer Stelle zu zwingen. Dabei folgt er dem allgemeinen Tenor, der Sozialstaat sei eigentlich zu großzügig und Arbeitslose würden sich „in der sozialen Hängematte ausruhen“. So könne Arbeitslosigkeit und Armut nicht mehr bekämpft werden, weil es sich für die Betroffenen heute kaum noch „lohne“, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Dabei bewege sich die Entgeltersatzleistung auf dem Niveau der unteren Lohngruppen. Die daraus abzuleitenden Fragen lautet: Warum solle also ein Arbeitsloser dann noch arbeiten? Erzeugt der Sozialstaat damit nicht selbst Arbeitslosigkeit, anstatt sie sinnvoll zu bekämpfen? Damit muss sich der Sozialstaat rechtfertigen. Opielka (2004) verweist auf die dahinter stehenden Interessen und Nutzen: Für ihn stünden dahinter nicht nur die Rechtfertigung drastischer Leistungskürzungen, sondern auch härtere Repressionsmaßnahmen gegenüber den Erwerbslosen. *„Die Armutsfalle erscheint als sozialpolitischer Mythos, der den Prozess der Exclusion des Armen aus der Normalität des Bürgers legitimiert“* (ebd.: 85). Der „Focus“ titelte am 23.10.1995 „Das süße Leben der Sozial-Schmarotzer“. Der „Spiegel“ scheint ähnlicher Auffassung zu sein, so titelte er am 13.5.1996 „Schlaraffenland abgebrannt. Die Pleite des Sozialstaats“. Mit dem Grundsatz „Fördern und Fordern“ setzte die Rot/Grüne Bundesregierung unter dem damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder fest, für öffentliche Leistungen nunmehr eine angemessene Gegenleistung abzufordern. Zur „Bild“-Zeitung sagte Schröder am 6. April 2001, es gebe schließlich „kein Recht auf Faulheit in unserer Gesellschaft“⁴. Die Leistungen aus dem Sozialstaat werden somit als bloße „Wohltaten“ abgestempelt. Nicht alle Sozialausgaben werden als „Wohltaten“ bezeichnet, müssen sich aber dennoch rechtfertigen. Vor allem stoßen Sozialversicherungen auf breitere Akzeptanz, weil die Bürger sich durch Beiträge einen Versicherungsschutz erkaufte haben. Dennoch hat man im „Demographischen Wandel“ ein gutes Argument gefunden, hier „nicht zu großzügig zu werden“. Beim Argument des Demographischen Wandels wird ein „Schreckensszenario“ formuliert: Sinkende Geburtenrate der Deutschen und die steigende Lebenserwartung aufgrund des medizinischen Fortschritts führe zwangsläufig zu einer "Vergreisung" der

⁴ Entnommen aus: Butterwegge 2006: 101.

Bundesrepublik, die das ökonomische Leistungspotenzial des Landes schwächen und die sozialen Sicherungssysteme strukturell überfordern. Deswegen muss als Konsequenz mittels Privatisierung auf der Beitrags- und einer Leistungsreduzierung auf der Kostenseite dieser Prognose entsprochen werden. Damit versucht man, der Öffentlichkeit in erster Linie die Kürzung von Transferleistungen plausibel zu machen. Die Überlegungen können unter dem formulieren Ziel eines „Wirtschaftswachstums“ subsumiert werden. Dies scheint der Maßstab zu sein, an dem sich Staatsausgaben bemessen müssen. Geld ist jedoch reichlich vorhanden: *„Staatsausgaben, die sich tendenziell positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken, oder jetzt in Zeiten der Krise, Banken und produzierendes Gewerbe vor Zusammenbrüchen bewahren sollen, sind offenbar die wichtigsten. Verkehrsverbindung und Infrastruktur braucht die Wirtschaft, fehlende Breitband-Verbindung auf dem Land sind ein K.O. Kriterium für den Standort“* (Hinrichs 2010: 16). Vor allem die „konsumtiven“ Leistungen, die Leistungen, die direkt in den Lebensunterhalt und die Lebensführung der Menschen eingehen, würden in der Regel nicht zu mehr Wachstum führen. Damit sind sie in einer Marktwirtschaft auch weniger relevant. So scheint es plausibel, z.B. bei Transferleistungsempfängern, also den ärmsten in diesem Land, zu sparen. Der Sozialbereich ist möglichst knapp zu halten (vgl. ebd.: 16f). Dabei wird in der Öffentlichkeit übersehen, dass diese Ausgaben für die dort tätigen Unternehmen Einnahmen sind, die ebenfalls als Wirtschaftswachstum zählen. In aller Regel stecken die betroffenen Menschen ihre kompletten Einnahmen in den Konsum. Dazu kommt, dass ohne diese sozialen Dienste die Möglichkeit der Bedürftigen wie der normalen Arbeitnehmer, ihr Leben zu bestreiten, ernsthaft gefährdet ist. Diese sogenannten "Unkosten" ergeben sich, gewissermaßen als Kollateralschaden des Arbeitslebens. Dieser Begleitschaden muss betreut werden, aber eben kostengünstig. Diese Ausgaben unterstehen derselben Logik wie die Kürzungen: "So wenig wie nötig". Insgesamt handelt es sich bei diesen Ausgaben um dauerhaft aber billig Lohnarbeit zu ermöglichen und die anderen Anforderungen an Bürger, wie Nachwuchs großziehen, sich fortzubilden oder wählen zu gehen usw. quasi nebenbei bestreiten zu können. Voßkuhle (2011) fasst die Debatte um den Um- und Abbau des Sozialstaats zusammen. Er schlussfolgert, dass im Kern Einigkeit darüber besteht, dass trotz allen Ringens um die praktische Ausgestaltung sozialer Strukturen, der erreichte Wohlstand und stabile politische Kultur innerhalb der Bundesrepublik auch und gerade der Idee des Sozialstaats zu verdanken sind. Auf der politischen Agenda stehe vielmehr seine Reorganisation (ebd.:181). Der Umbau umfasst Leistungsreduktionen, eine Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen bzw. eine Verkürzung der Bezugszeiten, sowie die Reindividualisierung sozialer Risiken. Goffman (1967) spricht von *sozialer Kontrolle* als eine

öffentliche Funktion (ebd.: 90f). Im Wesentlichen lassen sich hier zwei unterschiedliche Möglichkeiten sozialer Kontrolle beschreiben: *Formale öffentliche Kontrolle* meint die berufliche Beschäftigung mit der Identifizierung von bestimmten Personen, deren Vergangenheit oder andere Eigenschaften sie verdächtig gemacht haben und sie deshalb unter besonderer Beobachtung stehen. Beim zweiten Typ sozialer Kontrolle geht es um den *informellen* Typ der die breite Öffentlichkeit mit einbeziehen soll. Hier spielen die Massenmedien eine zentrale Rolle, die eine *private* in eine *öffentliche* Person umwandeln (a.a.O.). „Nun scheint es der Fall zu sein, dass das öffentliche Image eines Individuums, [...] notwendig irgendwie verschieden sein wird von dem Bild, dass es durch direkten Umgang bei seinen persönlichen Bekannten hervorruft. Wo ein Individuum ein öffentliches Image hat, scheint dieses aus einer kleinen Auswahl von Fakten [...] konstituiert zu sein, doch diese Fakten werden zu einer dramatischen Erscheinung von Nachrichtenwert aufgebläht und dann als eine vollinhaltliche Darstellung benutzt“ (ebd.: 91). Die Stigmatisierungsprozesse lassen sich problemlos auf den hier vorliegenden Sachverhalt anwenden: Es scheint, als ob der Um- und Abbau vom Sozialstaat alternativlos ist. Für Hirsch (1995) wird durch den Um- und Abbau aus dem Sozialstaat ein „nationaler Wettbewerbsstaat“. Dieser macht sich zur Aufgabe, durch seine Politik die Konkurrenzfähigkeit des eigenen Wirtschaftsstandortes durch Wachstum und Beschäftigung zu fördern. Staatliche (Sozial-) Politik richtet sich an den Kriterien der internationalen Wettbewerbsfähigkeit aus. Die charakteristischen ökonomischen und sozialen Funktionen des nationalen Wettbewerbsstaates bestehen darin, Produkt-, Organisations- und Marktinnovationen zu fördern. Dabei soll durch Interventionen auf der Angebotsseite die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft gestärkt werden. Bestimmte Staatsapparate wie die Zentralbanken oder die Finanzministerien, die besonders eng mit den weltwirtschaftlichen Institutionen verbunden sind, werden gestärkt. Andere, etwa verteilungspolitische Rationalitäten des Sozialstaates, werden als wettbewerbsschädigend zurückgedrängt. Wird z.B. versucht, die sozialstaatlichen Sicherungssysteme auszubauen bzw. zu erhalten, kann das „Kapital“ mit seiner Abwanderung drohen. Folgen sind (Massen-) Arbeitslosigkeit und geringes Wachstum. Diese „Reaktion“ des Marktes ist erst möglich geworden, weil kaum noch Regulierungen für die internationalen Finanzmärkte bestehen und weil vor allem die technischen Voraussetzungen für die flexiblen Produktionsverlagerungen immer besser werden. Mit dieser förmlichen „Androhung“ der Verlagerung in Länder, in denen Löhne niedrig und sozialstaatliche Sicherung gering ist, scheitert oftmals eine eigenständige nationale Sozial- und Beschäftigungspolitik mit auskömmlichen Löhnen und staatlicher Sicherung. Sozialstaatlichkeit besitzt keinen Eigenwert mehr, sondern muss sich

nach der Standortlogik wirtschaftlichen Interessen unterwerfen. Dies zeigt sich etwa bei Debatten über die Lockerung des Kündigungsschutzes oder die Aufweichung des Flächentarifvertrages. Da fast alle Gesellschaftsbereiche im Zuge einer Ökonomisierung und Privatisierung nach dem Vorbild des Marktes umstrukturiert werden, hält die Konkurrenz auch Einzug im Sozialstaat. Für Butterwegge (2010) wird gleichzeitig aus dem Sozialstaat ein *Minimalstaat* (ebd.: 61f). Der „schlanke Staat“ sei im Hinblick auf die Sozialpolitik aber eher magersüchtig, deswegen jedoch keineswegs frei von bürokratischen Auswüchsen. Leistungskürzungen und die Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen gehen mit Strukturveränderungen einher, die nicht nur mehr Markt, sondern teilweise auch mehr staatliche Administration bedeuten. Beispielsweise werden für Evaluationsbürokratien und Leistungskontrollen aller Art womöglich mehr Sach- und Personalmittel benötigt als vorher. *„An die Stelle von Bedarfsorientierung und Lebensstandartsicherung in dem Wohlfahrtsstaat, wie man ihn bisher kannte, tritt im neoliberalen Minimalstaat eine Basisversorgung, die nur gewährleistet, dass niemand verhungert“* (ebd.: 62). Leistungskürzungen im Sozialbereich werden dabei oftmals als Sparvorhaben ausgewiesen. Im Gesundheitswesen hat man exemplarisch durch die Einführung von Praxisgebühren, Medikamentenzuzahlungen, Zusatzbeiträge, Reduzierung von Liegezeiten in Krankenhäusern nicht wirklich „Einsparen“ können, vielmehr hat man Kosten auf die Versicherten und die Solidargemeinschaft verlagert. An die Stelle des aktiven Sozialstaates tritt ein „aktivierender“ Sozialstaat, der Hilfebedürftige nicht mehr ohne entsprechende Gegenleistung alimentiert. Insbesondere, wenn man den Arbeitszwang ins Zentrum der Beschäftigungs- und Sozialpolitik rückt. Der Gesetzgeber scheint in einer Beschäftigungskrise, wo Millionen Arbeitsplätze– nicht: Arbeitswillige– fehlen, der Auffassung zu sein, dass die von Erwerbslosigkeit unmittelbar Betroffenen an ihrem Schicksal selbst schuld seien. Trotz des Mottos „Fördern und Fordern“, bemüht man sich gar nicht darum, die Chancen von sozial Benachteiligten zu verbessern. Durch den Verzicht auf eine Zielgruppenförderung und sozialpädagogische Zusatzbetreuung bleiben die sog. Hauptproblemgruppen des Arbeitsmarktes von Qualifizierungs- bzw. Fördermaßnahmen praktisch ausgeschlossen (vgl. ebd.: 64f).

2.5 Folgen für die Soziale Arbeit

In der Fachliteratur ist allgegenwärtig, dass sich der Sozialstaat in einer tiefen Krise befindet. Im Zeitalter des globalen Kapitalismus wird als Lösungsweg der „aktivierende Sozialstaat“ genannt. Der Einfluss der Ökonomisierung auf die Aufgabe des Staates und die damit einhergehende Sichtweise ist im Zuge der Diskussion um einen „schlanken Staat“ unübersehbar geworden. Mit dem Grundsatz „Fördern und Fordern“ ist der Staat gewillt, als

Gegenleistung den Betroffenen Hilfe anzubieten. *„Wobei es hier ausschließlich um ihre individuelle Situation geht, mit der Annahme, diese mit verschuldet zu haben, und nicht um die Änderung von gesellschaftlichen Verhältnissen“* (Neuffer 2009: 55). An dieser Stelle ist es für die professionelle Soziale Arbeit vorgesehen, ihre Klienten in die Lage zu versetzen, die staatliche Hilfeleistung möglichst nur temporär entgegenzunehmen. *„Hilfsempfänger müssen in Folge dessen zu bestimmten Verhaltensweisen gedrängt und angehalten werden, weil das zwar auch in ihrem eigenen Interesse ist, aber langfristig auch das Gemeinwohl befördert(...)“*. Für investive Soziale Arbeit stellt sich der *„Fall“* in erster Linie als ein Problem sachgerechter Managements dar, bei dem strukturelle Ursachen von Problemen oder die subjektive *„Sinnhaftigkeit“* der Lebensführung keine besondere Rolle mehr spielen“ (Dahme / Wohlfahrt 2005: 15). Es wurden verschiedene Instrumente, exemplarisch der Ausbau des Niedriglohnssektors und die *„Ein-Euro-Jobs“* eingeführt, um den Betroffenen die Integration in die Arbeitswelt zu erleichtern. Sollten diese *„Angebote“* nicht angenommen werden, drohen Sanktionen. Insgesamt verfolgt diese Auffassung von Aktivierung und *„Stärkung der Eigenverantwortlichkeit“* das Ziel, diejenigen herauszufiltern, die noch förderungsfähig sind. Die nicht mehr zu Fördernden (z.B. Pflegebedürftige, Rentner) sollen *„nur noch“* mit einer Grundversorgung versehen werden (vgl. Neuffer 2009: 56). Auf den ersten Blick klingen viele Begriffe und Gedanken, die im Kontext des aktivierenden Sozialstaats aufgekommen sind und derzeit diskutiert werden, wie Fördern und Fordern, Hilfe zur Selbsthilfe usw. plausibel. Allerdings schränkt Olk (2001) an dieser Stelle ein, dass das neue Verhältnis von Rechten und Pflichten ein sehr sensibles Thema ist. Pflichten müssen immer an Ressourcen und Möglichkeiten gebunden sein. Seiner Auffassung nach schafft eine Politik des Gebens und Nehmens nach dem Vorbild der aktivierenden Sozialstaatsansätze nur dann *„keine neuen Ungerechtigkeiten“*, wenn *„die Mitglieder Zielgruppe aktivierender Strategien tatsächlich über die Kompetenzen und Ressourcen für aktive Bewältigungsstrategien verfügen. Es ist also sorgfältig zu prüfen, ob und unter welchen Bedingungen die stärkere Betonung von Pflichten gerade die schwächsten Gruppen erneut benachteiligt.“* Die Verschiebung der Balance von Hilfe und Kontrolle hält Galuske (vgl. für nachfolgende Ausführungen Galuske 2005: 204f) für die Soziale Arbeit als folgenreichste. Soziale Arbeit ist ihrer Theorie und Handlungsfeldern nach ein intermediäres System, das zwischen System und Lebenswelt angesiedelt ist. Anders formuliert: Soziale Arbeit orientiert sich zum einen an den Lebenswelten ihrer Klienten und operiert in ihnen. Dabei versucht Soziale Arbeit den Interessen der Klienten weitgehend Geltung zu verschaffen. Sie ist aber immer zugleich Aspekt staatlichen Handelns zur Gewährleistung von Normalität. Die

Konzepte des aktivierenden Sozialstaats „verschieben“ nun die Gewichte zugunsten der kontrollierenden Aspekte sozialarbeiterischer Tätigkeiten. Spindler (2003) konkretisiert diese Einschätzung am Beispiel der Beratung von Arbeitslosen: *„Da ist selbst Beratung kein Hilfsangebot mehr, das man bei Bedarf anfordern kann und das durch seinen Nutzen überzeugt, sondern sie wird ab dem ersten Tag zur Pflicht, verbunden mit Sanktionsandrohungen“* (ebd.: 11). Dahme und Wohlfahrt (2003) argumentieren ähnlich. Für sie wird die Disziplin und Anpassung sozialer Arbeit zum methodischen Prinzip der Aktivierungspolitik: *„Soziale Arbeit bekommt in einem solchen Kontext wieder stärker eine kontrollierende Funktion, insbesondere dann, wenn Sozialpädagog/in/nen dazu rekrutiert werden, Regeln und Normen des Arbeitsmarktes erst einmal in Trainingsprogrammen oder im Niedriglohnsektor zu simulieren“* (ebd.: 19). Unter dem Terminus „Funktionswandel Sozialer Arbeit“ ist dieser Zusammenhang auch in den Theoriediskussionen aufgegriffen worden. Beispiel: Albert Scheer (1999) formuliert den Zusammenhang zwischen Hilfe und Kontrolle in der Systemtheorie. Unter diesem Verständnis erfüllt Soziale Arbeit drei Funktionen: Exklusionsvermeidung, Inklusionsvermittlung und Exklusionsverwaltung. Er beschreibt diese drei Funktionen am Beispiel der Sozialarbeit mit Arbeitslosen: Soziale Arbeit kann präventiv bei drohender Entlassung aus dem Arbeitsverhältnis durch Stützung versuchen, Arbeitslosigkeit und damit Exklusion zu vermeiden. Daran anknüpfend kann Soziale Arbeit durch Qualifizierungsmaßnahmen versuchen, Arbeitslosen wieder die Integration auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen (Inklusionsvermittlung). Drittens kann Soziale Arbeit Arbeitslose durch eine Vielzahl von (Qualifizierungs-) Maßnahmen begleiten, ohne dass sie je auf dem ersten Arbeitsmarkt „Fußfassen“ werden (Exklusionsverwaltung). Im Zuge schrumpfender Arbeitsmärkte und aktivierender Sozialstaatspolitik verlagert sich nun die Funktion Sozialer Arbeit von Exklusionsvermeidung und Inklusionsvermittlung hin zu mehr Exklusionsverwaltung. In allen westlichen Volkswirtschaften nimmt die Menge der auf dem Arbeitsmarkt gehandelten Arbeit ab, bestenfalls stagniert sie in den Ländern, die Arbeit radikal verbilligt haben und die über einen ausgebauten Sektor einfachster, niedrig entlohnter Dienstleistungen verfügen. *„Warum also Arbeitspflicht trotz Arbeitsschwund, was ja nicht weit von der Paradoxie entfernt liegt, dem wachsenden Ozonloch mit Sonnenbadpflicht zu begegnen“* (Galuske 2005: 202). Soziale Arbeit spielt wieder mehr Wächter und Aufpasser an den Grenzlinien sozialer Integration und Desintegration. Bleibt ein kleiner Trost: Der aktivierende Sozialstaat ist demnach ohne Sozialarbeit nicht denkbar. Jedoch dürfte es eine andere Soziale Arbeit sein, als sie gedacht, konzipiert und auf den Weg gebracht wurde. Auch aus Perspektive der Professionalität Sozialer Arbeit erscheint für Galuske (ebd.: 204f) eine

solche Entwicklung problematisch. Er zeichnet nach, dass die Geschichte der Sozialen Arbeit im 20. Jahrhundert für die Profession Soziale Arbeit eine Erfolgsgeschichte ist. Als Indikator für die gesellschaftliche Anerkennung einer Profession benennt er das Maß an Ermessen, das ihr in der Erledigung ihrer beruflichen Aufgaben zugestanden wird. Die Ermessensspielräume seien in der Professionalisierungsgeschichte der Sozialen Arbeit nicht zuletzt im Zuge ihrer Akademisierung deutlich gewachsen. Die Ökonomisierung schränkt nun ersichtlich die Ermessensspielräume der professionellen Akteure ein. *„In der Fallarbeit werden Ursachensuche, hermeneutisches Fallverstehen und Lebensweltorientierung zunehmend unwichtig, da lediglich die von den jeweiligen Programmen vorgegebenen Verhaltensstandards durchgesetzt werden müssen. Die Autonomie in der Fallbearbeitung (...) wird schrittweise eingeschränkt und führt auf absehbarer Zeit möglicherweise zu einer grundsätzlich veränderten Professionalität in der sozialen Arbeit. Hier ist der neue Paternalismus anschlussfähig an den neuen Managerialismus in Staat und Verwaltung.“* (Dahme und Wohlfahrt 2002: 24). Für Sennett (1998) sind Effizienzkultur und Flexibilitätsideologie *„ein verhängnisvolles Konzept für die Entwicklung von Vertrauen, Loyalität und gegenseitiger Verpflichtung“* (ebd.: 27f). Es ist die Zeitdimension des Kapitalismus, die High-Tech-Daten oder der globale Markt, die das Gefühlsleben der Menschen außerhalb des Arbeitsplatzes am tiefsten berührt. Auf die Familie übertragen bedeuten diese Werte einer flexiblen Gesellschaft: *Bleib in Bewegung, geh keine Bindung ein und bring keine Opfer.“* (a.a.O.). Weiter: *„Wie kann ein Mensch in einer Gesellschaft, die aus Episoden und Fragmenten besteht, seine Identität und Lebensgeschichte zu einer Erzählung bündeln? Die Bedingungen der neuen Wirtschaftsordnung befördern vielmehr eine Erfahrung, die in der Zeit, von Ort zu Ort und von Tätigkeit zu Tätigkeit driftet.“* (ebd.: 31). Soziale Arbeit kommt nicht um die Frage herum, ob sich diese Effizienzkultur verträgt mit einer Sozialen Arbeit, die im Kern darauf angewiesen ist, vertrauensvolle Beziehungen zu ihrer Klientel herzustellen (vgl. Galuske 2005: 204). Auch im Sozialsektor sind gewisse Marktmechanismen unübersehbar geworden. Wohlfahrtsverbände konkurrieren zunehmend mit gewerblichen Anbietern, was der Gesetzgeber offensichtlich mit der Hoffnung verbindet, durch verstärkten Wettbewerb die Effizienz bzw. Effektivität der Leistungen zu steigern, vor allem jedoch die Kosten senken zu können. In der öffentlichen Verwaltung wurden Einsparpotentiale und Rationalisierungsprozesse auch dort genutzt, wo sie einem humanen Umgang mit sozial Benachteiligten und z.B. Menschen mit Behinderung dienen. Am Beispiel Jugendhilfe wird dies in der hier vorliegenden Arbeit näher erläutert.

3. Soziale Gerechtigkeit

Das nachfolgende Kapitel beschäftigt sich mit der sozialen Gerechtigkeit. Zunächst sollen drei ausgewählte Theorien von Gerechtigkeit dargestellt werden. Daraufhin erfolgt eine Analyse vom politischen Diskurs über soziale Gerechtigkeit. In einem dritten Schritt beschäftigt sich dieses Kapitel mit dem Verhältnis von sozialer Gerechtigkeit und Sozialer Arbeit.

3.1 Der Capability- Approach nach Martha C. Nussbaum

Der Ansatz des Capability-Approaches („Fähigkeiten-Ansatz“) von Nussbaum (2002) ist in den letzten Jahren zu einer der wichtigsten Theorien zum guten Leben und zur sozialen Gerechtigkeit geworden. Sie soll die erste theoretische Fundierung sozialer Gerechtigkeit der hier vorliegenden Arbeit liefern. Nussbaum setzt sich mit zentralen Fähigkeiten auseinander, über die, unabhängig von kulturellem, religiösem oder staatsbürgerlichem Hintergrund, alle Menschen verfügen sollen, um ein gutes Leben führen zu können. Sie erstellt eine Liste der Fähigkeiten. „Diese Liste stellt einen breiten Konsensus auch über kulturelle Grenzen hinweg dar“ (ebd.: 24). Die Autorin stellt sich hierbei offen gegen eine utilitaristische Sichtweise, nach der es genügen würde, das durchschnittliche Glück (in einem ökonomischen Sprachgebrauch: das Pro-Kopf- Bruttosozialprodukt) zu mehren, um eine gerechtere Gesellschaft zu schaffen. Ein solcher Ansatz scheitert, so Nussbaum, an den „charakteristischen Ziele[n] einer sozialen Gesellschaft“ (ebd.: 18), unter die sie unter anderem Erziehung, Gesundheitsvorsorge und politische Teilnahme subsumiert. Vielmehr stellt sie auf einen Gedanken aus Marx' *Ökonomischen und Philosophischen Schriften aus dem Jahr 1844* ab, welcher besagt, dass „menschliches Funktionieren zu seiner Verwirklichung materielle Bedingungen erfordert, in der Abwesenheit Menschen gezwungen sind, auf einer bloß tierischen Ebene der Existenz zu leben“ (ebd.: 19). Nussbaum fundiert ihren Ansatz auf dem Ruf einer Grundabsicherung mit dem Nötigsten und formuliert in der Konsequenz zehn zentrale Fähigkeiten, die dem Menschen zugänglich sein müssen. Sie ist sich dem aktuellen Weltbild und der Organisation menschlicher Gemeinschaften in Nationalstaaten bewusst und rückt die Regierungen der einzelnen Staaten in den Mittelpunkt der Verantwortung zur Bereitstellung des Zugangs zu eben diesen Fähigkeiten. Nussbaum stellt dabei auf die Tradition des linksgerichteten Aristotelismus ab, dem sich hier nicht in seiner ganzen Bandbreite gewidmet wird. Nussbaum stellt hierzu verstärkt auf bestimmte universale Fähigkeiten ab. Erkennbar wird hier ein deutlicher Anspruch an die Politik, die als Hauptakteur betrachtet wird, wenn es darum geht, die Fähigkeiten zur Verfügung zu stellen.

Der Capability- Approach stellt grundlegende Fähigkeiten heraus, die jeder Menschen unabhängig seines Hintergrunds haben sollte. Hierbei handelt es sich um eine konkrete Handlungsaufforderung an Regierungen eben diese Fähigkeiten zur Verfügung zu stellen. Den Menschen soll die Wahl überlassen werden, diese auch einzubringen, zugänglich müssen sie allerdings in jedem Fall sein. Um diesen Ansatz weiter auszuführen ist es sinnvoll, sich Nussbaums zehn Punkte umfassenden Katalog einmal genauer anzusehen. Nussbaum deklariert, in der Tradition Immanuel Kants, jeden Menschen als Träger eines Wertes, der von niemandem zu- oder aberkannt werden kann. Wie schon angedeutet, differenziert Nussbaum die zentralen Fähigkeiten auf zehn verschiedenen Ebenen aus und verdeutlicht das Zusammenspiel dieser zehn Punkte. Keiner von ihnen ist einzeln zu betrachten, sondern nur alle gemeinsam tragen zum Erreichen des Ziels von sozialer Gerechtigkeit bei. Nussbaum stellt hervor, dass jeder die Fähigkeit haben muss, das eigene Leben so lange zu leben, wie es wertvoll erscheint und nicht vorzeitig zu sterben (1). Anschließend betont sie die Wichtigkeit von körperlicher Gesundheit (2) und Unversehrtheit (3). Sie fordert die Förderung der Kompetenz des Menschen sich seiner Sinne zu bedienen, sich Vorstellungen und Gedanken machen zu können (4), sowie das Vermögen zu Gefühlen (5). Die Fähigkeit sich Vorstellung von „dem Guten“ zu machen fasst Nussbaum unter Praktischer Vernunft (6) zusammen. Sie stellt die Bedeutung von Zugehörigkeit (7) heraus und betont, dass es wichtig ist, das Vermögen zu haben „in Beziehung auf Tiere, Pflanzen und die Naturwelt zu leben“ (Nussbaum 2002: 26), also in Bezug zu anderen Lebewesen treten zu können (8). Abschließend betont sie, dass der Mensch auch die Möglichkeit haben muss zu lachen, zum Spiel (9) und zu erholsamen Tätigkeiten, sowie die Wichtigkeit der Kontrolle über die eigene Umgebung (10), sowohl auf politischer, als auch auf materieller Ebene. Grundsätzlich unterscheidet Nussbaum zwischen drei Arten von Fähigkeiten. Zunächst seien da so genannte *Basisfähigkeiten*, die als Anlage jedem Menschen zur Verfügung stehen. Es handelt sich hierbei um eine „eingeborene Ausstattung von Individuen, die notwendig ist, um die fortgeschritteneren Fähigkeiten zu entwickeln“ (ebd.: 19). Als zweite Gruppe von Fähigkeiten nennt Nussbaum *interne Fähigkeiten*, die Zustände von Personen beschreiben, also dem Menschen eine Personalität, eine eigene Identität verleihen. Zuletzt seien da die *kombinierten Fähigkeiten*, die die internen Fähigkeiten mit den jeweiligen Lebensbedingungen verbindet. Diese Fähigkeit kann aber durch ein repressives System verhindert sein. Sie betont, dass die Liste der zentralen Fähigkeiten eine der kombinierten Fähigkeiten ist.

3.2 Das Prinzip der gleichen Interessenabwägung

Singer (1994) übernimmt, in Anlehnung an Jeremy Bentham, aber besonders an John Stuart Mill, eine utilitaristische Denkweise und bezeichnet sich selbst als Konsequentialist. Gesprochen wird hierbei von einer Nutzenethik: Handlungen werden danach beurteilt, welche Folgen sie haben und welchen Nutzen sie darstellen: *„Für den Utilitarismus heißt gut zu handeln, das subjektiv empfundene Glück der Menschheit oder überhaupt aller ethisch relevanten Wesen zu mehren und ihr Leid zu mindern“* (Schweidler 2007: 108). Eine Handlung ist demnach gut, wenn sie das allgemeine Glück mehr mehrt, als jede andere mögliche Handlung. Ausgehend von einer utilitaristischen Denkweise entwickelt Singer das „Prinzip der gleichen Interessenabwägung“, welches darin besteht, *„dass wir in unseren moralischen Überlegungen den ähnlichen Interessen all derer, die von unseren Handlungen betroffen sind, gleiches Gewicht geben“* (Singer 1994: 39). Eine konsequente Anwendung dieses Prinzips, welche Singer fordert, hätte erhebliche Auswirkungen auf das konkrete Handeln eines jeden Menschen. In weiteren Überlegungen setzt sich Singer mit dem Begriff der „Person“ auseinander. Er stellt dar, dass Personen über zwei zentrale Fähigkeiten verfügen. Zum einen zeichnen sich Personen durch Rationalität aus, zum anderen begreifen sie sich selbst als existierende Wesen mit einer Vergangenheit und einer Zukunft: Personen sind grundsätzlich selbstbewusst. Im Anschluss daran kommt Singer zu dem Schluss, dass nicht nur Menschen Personen sein können, die von diesem Prinzip betroffen sind, sondern durchaus auch einige Tiere als Personen betrachtet werden, die in ethische Überlegungen mit einbezogen werden müssen. Er rückt daher, in der Tradition des Konsequentialismus, von einer humanzentrierten Ethik ab und fordert ethische Handlungen auf alle Personen auszudehnen. In jedem Fall impliziert das Prinzip der gleichen Interessenabwägung aber, dass niemand seine eigenen Interessen über die eines anderen stellen darf, nur weil es sich um seine eigenen Interessen handelt. Pointiert gesagt, müssen alle moralisch relevanten Handlungen auf ihre Folgen für alle Betroffenen überprüft werden. Um zu einer Entscheidung zu gelangen, welche Handlung moralisch richtig ist, muss berücksichtigt werden, dass alle Betroffenen eigene, begründete Interessen daran haben, welche Handlung durchzuführen ist, und welche nicht. In einer utilitaristischen Sichtweise dürfte nur die Handlung eintreten, die das Glück aller Betroffenen am meisten mehrt, die also dem rational begründet wichtigsten Interesse gerecht wird. Nach Singers Prinzip lässt sich noch eine andere Komponente in der Abwägung entdecken. Hier wird davon ausgegangen, dass alle Betroffenen Interesse an einer bestimmten Handlung haben, dass aber nur die Handlung eintreten darf, die dem wichtigsten Interesse eines der Betroffenen gerecht wird. Ein zentrales Interesse in Singers Lesart ist das personale Interesse Schmerz zu vermeiden. Treten sich also, vereinfacht gesagt, zwei

Personen gegenüber, und hat die eine ein Interesse daran Frust abzubauen, indem überschüssige Energie mit Schlägen auf das Gegenüber übertragen wird, so geht das Interesse an der Schmerzvermeidung des Gegenübers objektiv über das Interesse den Frust abzubauen. Hierbei handelt es sich natürlich um ein sehr vereinfachtes (und zugegebenermaßen ohne ethische Reflexion genauso gut zu entscheidendes) Beispiel. Singer jedoch fordert die konsequente Anwendung dieses Prinzips und erhofft sich dadurch die Mehrung des Glücks aller. Es wird also abgewogen, welche der beiden betroffenen Parteien in Folge einer Handlung mehr zu verlieren hätte als die andere, um so zu bestimmen, welche Handlung die richtige ist (vgl. ebd.: 39). Daraus folgt eine radikale Abkehr von der bisher praktizierten Realität, dass uns Personen, die uns nahe stehen, mehr interessieren, als solche, die uns fremder sind. Ist das Interesse des Fremden begründeter als das Interesse eines Bekannten, müssen wir davon abkommen, den Bekannten, Freund, Verwandten und so weiter bevorzugt zu behandeln, nur weil er uns näher steht. Das Prinzip besagt also, dass *„der letzte moralische Grund für Schmerzlinderung [...] einfach das Unerwünschtsein von Schmerz als solchem [ist], und nicht das Unerwünschtsein von X's Schmerz, das verschieden sein mag von dem Unerwünschtsein von Y's Schmerz. Natürlich kann X's Schmerz unerwünschter sein als der von Y, weil er schmerzhafter ist, dann würde das Prinzip der gleichen Abwägung der Linderung von X's Schmerz mehr Gewicht verleihen“* (ebd.: 40). Singer betont die Maxime, dass das Prinzip auf alle Personen angewendet werden muss, gleich welcher Rasse oder welchem Geschlecht sie angehören und über welchen Intelligenzquotienten sie verfügen (vgl. ebd.: 41). Eine Feststellung, die sich prinzipiell schon aus seinem Ansatz ergibt. Singer insistiert auf der Annahme, dass es sich bei seinem Prinzip um ein Minimalprinzip handelt, das in keinem Maße Gleichbehandlung diktiert. Vielmehr kann aus dem Prinzip der gleichen Interessenabwägung ein hohes Maß an Ungleichbehandlung entstehen. Das Ziel muss jedoch immer sein, ein Ergebnis zu erzielen, das *„in höherem Maße egalitär ist“* (ebd.: 43). Hierfür soll kurz das Beispiel angeführt sein, auf das auch der Autor zur Illustration zurückgreift. Er beschreibt eine Situation nach einem Erdbeben mit zwei Opfern. Es sind nur noch zwei Morphiumspritzen übrig, um beide zu behandeln. Das eine Opfer steht kurz davor mit einem zerquetschten Bein zu sterben, das andere hat einen verletzten Oberschenkel und leichte Schmerzen. Gleichbehandlung, so Singer, würde bedeuten, beiden Opfern jeweils eine Spritze zukommen zu lassen. Dies würde allerdings dazu führen, dass das kurz vor dem Tod stehende Opfer noch immer nicht gerettet wäre. Nur die Injizierung der zweiten Spritze brächte Erleichterung und auch das Überleben. Nach dem Prinzip der gleichen Interessenabwägung kommt man in diesem Falle also durch eine ausgewiesene Ungleichbehandlung der beiden

Opfer zu einem egalitären Ergebnis, welches auch das Ziel sein muss, folgt man Singer. Auch hierbei soll es sich zunächst nur um ein Beispiel handeln, um verständlich zu machen, worum es bei der Anwendung des Prinzips geht und welche Folgen es hat konsequentialistisch zu denken und zu handeln. Es handelt sich um eine konkrete Abkehr von Kants Pflichtenethik, die besagt, dass Handlungen immer entweder gut oder schlecht sind und der Mensch, hat er erkannt wobei es sich um gute und böse Handlungen handelt, nach bestimmten Prinzipien und Pflichten handeln muss, ungeachtet der Folgen. Aus Singers Entwurf ergeben sich, denkt man weiter, natürlich wiederum diverse ethische Probleme. Wer wird behandelt, wenn beide Erdbebenopfer ohne Behandlung sterben würden? Wie soll gehandelt werden, wenn beide ohne Behandlung schwerwiegende Schäden davon tragen würden? Wie weit reicht die Verantwortung des Handelnden? Singer plädiert auch hierbei für eine konsequente Anwendung des Prinzips, auch wenn es die Handelnden in ihren Interessen bewerten und möglicherweise zu schwerwiegenden Entscheidungen führen müsste. In jedem Fall ergibt sich aus dem Prinzip, so stellt auch der Autor selbst fest, eine „*Verpflichtung zu helfen*“. Singer führt ein individuelles Beispiel an, dehnt es aber auf komplexere, abstraktere und gesellschaftlichere Probleme aus. Der Kernsatz, der für die Untersuchung der Behandlung von insbesondere Flüchtlingen, aber auch relativ Armen in unserer Gesellschaft, wichtig ist, lautet: „*Wenn es in unserer Macht steht, etwas Schreckliches zu verhindern, ohne dass dabei etwas von vergleichbarer moralischer Bedeutung geopfert wird, dann sollten wir es tun*“ (ebd.: 292). Das Prinzip der gleichen Interessenabwägung und die Verpflichtung zu helfen, beschäftigen sich mit einer zentralen Frage der Ethik: Wie sollen Ressourcen in Konfliktsituationen verteilt werden? Dabei bietet Singer eine klare Orientierung, nach welchen Kriterien gehandelt werden soll. Ethik wäre nutzlos und überflüssig, beschäftigte sie sich nur mit Situationen, in denen deutlich erkennbar ist, was zu tun ist.

3.3 Eine Theorie der Gerechtigkeit nach John Rawls

Rawls Theorie der Gerechtigkeit (1975) knüpft an die Tradition der Vertragstheorie von John Locke, Jean-Jacques Rousseau und Immanuel Kant an. Er geht davon aus, dass sich eine Gesellschaft als ein mehr oder minder geschlossenes System, auf ein bindendes Regelwerk für den Umgang miteinander und die gegenseitigen Beziehungen einigen und sich meist auch danach richten muss. Diese Regeln seien vorwiegend darauf ausgelegt, ein dem Wohl aller dienendes System der Zusammenarbeit zu gewährleisten (ebd.: 20f.). Im Idealfall wird so der gegenseitige Vorteil gefördert, allerdings nicht nur harmonisch, sondern auch mit Konflikten behaftet, da „*es den Menschen nicht gleichgültig ist, wie die durch ihre Zusammenarbeit*

erzeugten Güter verteilt werden, denn jeder möchte lieber mehr als weniger haben“ (a.a.O.). Es sind daher Grundsätze nötig, die über eine Güterverteilung entscheiden, beziehungsweise eine Einigung über sie erzielen. Diese Grundsätze müssen zweierlei leisten: (a) Die Zuweisung von Rechten und Pflichten in den grundlegenden Institutionen der Gesellschaft ermöglichen und (b) die richtige Verteilung der Früchte und der Lasten der gesellschaftlichen Zusammenarbeit festlegen (a.a.O.). Weiterhin sollen die Grundsätze gerecht (wird im Folgenden beschrieben) sein, da die Gerechtigkeit die erste Tugend sozialer Institutionen ist, so wie die Wahrheit bei Theorien. *„Eine noch so elegante und mit sparsamen Mitteln arbeitende Theorie muß fallengelassen werden oder abgeändert werden, wenn sie nicht wahr ist; ebenso müssen noch so gut funktionierende und wohlabgestimmte Gesetze und Institutionen abgeändert oder abgeschafft werden, wenn sie ungerecht sind“* (ebd.: 19). Es stellt sich also die Frage, auf welche Gerechtigkeitsvorstellungen oder Grundsätze sozialer Gerechtigkeit sich vernünftige und freie Menschen in einer fairen und gleichen Ausgangssituation in ihrem eigenen Interesse einigen würden und wie letztere Situation zu sein hätte (ebd.: 28).

3.3.1 Der Urzustand

Wie eingangs erläutert wird in der Theorie der Gerechtigkeit dargestellt, wie Gerechtigkeitsgrundsätze für eine Gruppe von Menschen (oder eine Gesellschaft) zu finden sind, die alle Beteiligten annehmen würden: *„Ganz wie jeder Mensch durch vernünftige Überlegung entscheiden muß, was für ihn das Gute ist [...], so muß eine Gruppe von Menschen ein für allemal entscheiden, was ihnen gerecht und ungerecht gelten soll“* (ebd.: 28). Dabei geht Rawls zunächst von einem hypothetischen „Urzustand“ aus, welcher allerdings rein fiktiv und daher nicht als wirklicher Zustand vorzustellen ist. In ihm sind alle Mitglieder gleich, das heißt jeder hat u.a. die gleiche Stimme, kann für Grundsätze argumentieren oder Gründe gegen sie hervorbringen. Ebenso werden alle Menschen als Träger des gleichen moralischen Vermögens verstanden, also als *„Wesen mit einer Vorstellung von ihrem Wohl und einem Gerechtigkeitssinn“* (ebd.: 36f). Letzteres ist allgemein bekannt und wird von allen geteilt, folglich können alle Mitglieder sich darauf verlassen, dass die beschlossenen Regeln verstanden werden und nach ihnen gehandelt wird. Rawls hält dazu fest: *„Wenn sie [die Mitglieder] also zu einer Übereinkunft kommen, dann wissen sie, daß es nicht umsonst ist: Ihr Gerechtigkeitssinn sorgt dafür, daß die aufgestellten Grundsätze auch beachtet werden“* (ebd.: 169). Da im Urzustand gelten soll, dass *„niemand die Grundsätze [der sozialen Gerechtigkeit] auf seine eigenen Verhältnisse zuschneiden [darf*

oder dass] bestimmte Neigungen, Strebungen und Vorstellungen vom eigenen Wohl [...] Einfluss auf die Wahl der Grundsätze haben“ (ebd.: 36), fehlen den Personen Einzeltatsachen, welche in der Regel Unterschiede zwischen ihnen bilden. Diese Unkenntnis beschreibt er als „*Schleier des Nichtwissens*“. Sie führt unter anderem dazu, dass „*niemand seine Stellung in der Gesellschaft kennt, seine Klasse oder seinen Status, ebenso wenig sein Los bei der Verteilung natürlicher Gaben, wie Intelligenz oder Körperkraft*“ (ebd.: 29). Das unter dem Schleier des Nichtwissens vernünftigerweise Gewollte ist also universalisierbar, da keine egoistischen Interessen (zum Beispiel ein Streben nach Macht oder Reichtum) bestehen. Hingegen bekannt sein sollen allgemeine Tatsachen über die Gesellschaft, wie zum Beispiel Grundfragen gesellschaftlicher Organisation oder Grundzüge der Politik und Wirtschaft. Ebenso haben die Menschen im Urzustand eine schwache Theorie des Guten persönliche „*vernünftige langfristige Pläne*“ (ebd.: 113), ohne jedoch die Einzelheiten zu kennen. Das Gelingen dieser Pläne hängt von bestimmten gesellschaftlichen Grundgütern ab, vor allem von „*Rechte, Freiheiten und Chancen sowie Einkommen und Vermögen*“ (ebd.: 112). Aus dem Umgang mit diesen Grundgütern zeigt sich, dass Menschen im Urzustand vernunftgeleitet sind und ein gegenseitiges Desinteresse haben. „*Das bedeutet nicht, daß sie Egoisten wären, die also nur ganz bestimmte Interessen hätten, etwa an Reichtum, Ansehen oder Macht. Sie werde aber so vorgestellt, daß sie kein Interesse an den Interessen anderer nehmen*“ (ebd.: 30). Daraus leitet er auch ab, dass die Menschen im Urzustand keinen Neid kennen. Insgesamt ergibt sich, dass alle Personen im Urzustand in derselben Lage sind und niemand sich Grundsätze der Gerechtigkeit ausdenken kann, die ihn aufgrund seiner besonderen Stellung in der Gesellschaft bevorzugen. Vielmehr werden die Menschen versuchen, Grundsätze aufzustellen, die ihren Zielen dienlich sind und ein größtmögliches Maß gesellschaftlicher Grundgüter sichern, ohne sich gegenseitig Gutes oder Schlechtes anzutun (vgl. ebd.: 168). Letztendlich sind die im Urzustand gewählten Gerechtigkeitsgrundsätze also das Ergebnis eines Verhandlungsprozesses in einer gleichen und fairen Ausgangssituation. Hier leitet er auch den Beinamen für seine Theorie der „*Gerechtigkeit als Fairness*“ ab, da letzteres als zentrale Idee für den Begriff der Gerechtigkeit zu verstehen ist.

3.3.2 Grundsätze sozialer Gerechtigkeit

Mit der Beschreibung obiger Charakteristika für den Urzustand wurde abgeleitet, wie die Umstände zur Entscheidungsfindung von Gerechtigkeitsgrundsätzen für die Grundstruktur der Gesellschaft sein müssen. Er erstellt dazu eine Liste von Gerechtigkeitsvorstellungen, die er

als gegeben voraussetzt (vgl. ebd.: 146f.), auf die hier aber nicht vertiefend eingegangen wird. In dieser Liste tauchen auch „seine“ zwei Grundsätze der Gerechtigkeit auf. Als ein zentrales Entscheidungskriterium für die Wahl der Grundsätze stellt er die so genannte Maximin-Regel vor: *„Die Maximin-Regel ordnet die Alternativen nach ihren schlechtesten möglichen Ergebnissen: man soll diejenige wählen, deren schlechtmöglichstes Ergebnis besser ist als das jeder anderen.“* (ebd.: 178). Ein Beispiel soll dies verdeutlichen:

	<i>Ergebnisse</i>		
<i>Alternative</i>	E1	E2	E3
A	-4	5	9
B	-6	7	12
C	3	4	8

(vgl. ebd.: 178)

Das schlechtmöglichste Ergebnis von Alternative A ist -4, von Alternative B -6 und von Alternative C 3. Von allen möglichen Alternativen hat also die Alternative C das *beste* schlechteste Ergebnis und ist daher gemäß der Maximin-Regel zu wählen. Unter Anwendung dieser Regel würden sich die Menschen auf zwei Grundsätze einigen, welche die Lösung des Entscheidungsproblems im Urzustand darstellen. *„Dazu muß man zeigen, daß angesichts der Umstände und der Kenntnisse, Ansichten und Interessen der Beteiligten die Einigung auf diese Grundsätze für jeden die beste verfügbare Möglichkeit ist, seine Ziele zu fördern“* (ebd.: 140f.). Die zwei Gerechtigkeitsgrundsätze lauten wie folgt: *„1. Jedermann hat gleiches Recht auf das umfangreichste Gesamtsystem gleicher Grundfreiheiten, das für alle möglich ist. 2. Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten müssen folgendermaßen beschaffen sein: (a) sie müssen unter der Einschränkung des gerechten Spargrundsatzes den am wenigsten Begünstigten den größtmöglichen Vorteil bringen und (b) sie müssen mit Ämtern und Positionen verbunden sein, die allen gemäß fairer Chancengleichheit offenstehen“* (ebd.: 336). Diese Grundsätze beziehen sich auf die Grundstruktur der Gesellschaft, folglich die wichtigsten gesellschaftlichen Institutionen, beziehungsweise die *„Zuweisung von Rechten und Pflichten und die Verteilung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Güter“* (ebd.: 81). Wichtig dabei ist, dass die Grundsätze in einer lexikalischen Ordnung stehen, das heißt der erste ist dem zweiten vorgeordnet und muss auch zuerst erfüllt werden. Die Vorrangigkeit des Grundsatzes der Gleichverteilung von Grundfreiheiten ergibt sich aus der Situation der

Menschen im Urzustand unter dem Schleier des Nichtwissens, da niemand weiß, welche Stellung er in der künftigen Gesellschaft einnehmen wird. Freiheit muss daher die Basis für eine gemeinsame Einigung sein. So wird garantiert, dass jeder – egal in welcher Position er sich befinden wird – sein Leben in der Gesellschaft nach seinen Plänen gestalten kann (ebd.: 250). Besonders wichtig ist für ihn folgende Liste von Grundfreiheiten: Die politische Freiheit, Rede- und Versammlungsfreiheit, Gewissens- und Gedankenfreiheit, persönliche Freiheit, Recht auf persönliches Eigentum, Religionsfreiheit und der Schutz vor willkürlicher Festnahme und Haft (ebd.: 82). Diese Freiheiten sind unabdingbar: *„Jeder Mensch besitzt eine aus der Gerechtigkeit entspringende Unverletzlichkeit, die auch im Namen des Wohls der ganzen Gesellschaft nicht aufgehoben werden kann. Daher läßt es die Gerechtigkeit nicht zu, daß der Verlust der Freiheit bei einigen durch ein größeres Wohl für andere wettgemacht wird“* (ebd.: 19f). Vor allem hier zeigt sich die Abkehr vom Utilitarismus und er will mit der Vorrangregel verhindern, dass auf Freiheiten zugunsten der Güterverteilung verzichtet werden darf. Ähnlich verhält es sich mit dem zweiten Grundsatz, dem Differenzprinzip. Es verlangt, dass die Umstände der am besten gestellten Personen sich nur dann verbessern dürfen, wenn gleichzeitig eine Verbesserung für die am schlechtesten Gestellten erreicht wird. Jede Person muss damit rechnen, dass sie nach Lüftung des Schleiers des Nichtwissens zu den am schlechtesten Gestellten gehört, daher ist es nur vernünftig, das Differenzprinzip als einen Grundsatz anzuerkennen. Hiermit wird gesichert, dass nicht einige Personen zugunsten anderer Personen etwas abtreten müssen, wie es im Utilitarismus möglich wäre. Er sieht hier den *„Grundsatz der Brüderlichkeit konkretisiert“* (ebd.: 126), die er als eine Art Gleichheit des gesellschaftlichen Ansehens versteht (ebd.: 126). Selbstverständlich zeigt die Darstellung der Grundsätze noch mehrere Details auf, deren Aufzählung und Beschreibung aber Thema einer einzelnen Arbeit sein könnte. Abschließend ist aber festzuhalten, dass die zwei genannten Grundsätze ein Spezialfall einer allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellung sind, die er wie folgt formuliert: *„Alle sozialen Werte – Freiheit, Chance, Einkommen, Vermögen und die sozialen Grundlagen der Selbstachtung – sind gleichmäßig zu verteilen, soweit nicht eine ungleiche Verteilung jedermann zum Vorteil gereicht. Ungerechtigkeit besteht demnach einfach in Ungleichheiten, die nicht jedermann Nutzen bringen“* (ebd.: 83).

3.4 Gerechtigkeitsdebatte im politischen Diskurs

Wohlfahrtsstaatskritik ist immer ein Diskurs über Werte, Menschenbild und über sozialer Gerechtigkeit. Der sozialpolitische Gerechtigkeitsdiskurs hat auch in der Bundesrepublik an Fahrt gewonnen, seitdem das Aktivierungsparadigma aus dem Stadium der Rhetorik in das

Stadium des konkreten Um- und Abbaus des Sozialstaats eingetreten ist., *Gerechtigkeit dient den Menschen als Kompass für die Entwicklung der Gesellschaft und als normativer Fixpunkt, um die soziale Ungleichheit zu beurteilen*“ (Butterwegge 2007: 152). Im Zuge des im ersten Kapitel nachgezeichneten Um- und Abbau des Sozialstaats lassen sich Bemühungen finden, die Gerechtigkeitsvorstellungen grundlegend zu verändern. Um die Reformvorhaben normativ abzusichern, haben einige Politiker die Bevölkerung aufzuklären versucht, dass die herkömmlichen Begriffe der Gerechtigkeit den großen Herausforderungen der Globalisierung, des demografischen Wandels und der technischen Veränderungen nicht mehr gewachsen seien. Viele Menschen die Lohnentwicklungen in Deutschland für einen Misstand. Sie betrachten es als ungerecht, wenn immer mehr Menschen mit niedrigen Einkommen auskommen müssen, andere hingegen mit üppigen Mitteln wirtschaften können. Hinter diesem Verständnis steht eine bestimmte Auffassung von sozialer Gerechtigkeit: Die Verteilungsgerechtigkeit. Gerecht ist eine Gesellschaft dann, wenn alle Menschen entweder gleich viel haben oder wenn sich die Einkommen innerhalb gewisser Bandbreiten bewegen. Ralf Dahrendorf forderte in einer Zeit von Vollbeschäftigung und insgesamt steigendem Wohlstand in den 1960er Jahren zwar soziale Differenzierung in der Einkommensverteilung, eine Gesellschaft benötige aber einen festen Boden und ein schützendes Dach (vgl. Dahrendorf 1965: 96). Das Privatvermögen in Deutschland war noch nie so groß wie heute. Außer in den U.S.A. leben nirgends so viele Millionäre und Milliardäre wie in der Bundesrepublik. Dennoch scheint die Forderung nach mehr Verteilungsgerechtigkeit nicht mehr zeitgemäß. Der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder (2000: 203) hält das Kriterium der Verteilungsgerechtigkeit offensichtlich ebenfalls für überholt: *„Gerade weil (...) die Herstellung und Bewahrung sozialer Gerechtigkeit in einem umfassenden Sinne oberstes Ziel sozialdemokratischer Politik ist und bleibt, können wir uns nicht mehr auf Verteilungsgerechtigkeit beschränken. Dies geht schon deshalb nicht, weil eine Ausweitung der Sozialhaushalte nicht zu erwarten und übrigens auch nicht erstrebenswert ist. Für die soziale Gerechtigkeit in der Wissens- und Informationsgesellschaft ist vor allem die Herstellung von Chancengerechtigkeit entscheidend“*. Etwas drastischer formulierte es der frühere Wirtschaftsminister Wolfgang Clement gegenüber der „Welt am Sonntag“ am 14.5.2006: *„Heute geht es um den Abschied vom Wohlfahrtsstaat und die Hinwendung zum sozialen Bildungsstaat. Der Sozialstaat in seiner bisherigen Ausprägung und Ausstattung trägt nicht mehr, und wir können ihn auch nicht mehr finanzieren“*. Viel entscheidender als Umverteilung von Geld sei es demzufolge, alle Bürger die gleichen Chancen zur beruflichen Qualifikation, um aus eigener Kraft und Kompetenz auf die sich ständig veränderte

Arbeitswelt einzulassen. An dieser Stelle drängt sich die Frage auf, warum die Bedeutung des Geldes in einer Zeit, in der das Geld nicht nur in fast allen Lebensbereichen wichtiger und noch dazu ungleicher verteilt ist als früher, für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gesunken sein sollte? Damit die Menschen frei von Not ihre Bedürfnisse befriedigen und ihre Pläne verwirklichen können, brauchen sie nach wie vor Geld. Was die Menschen als gerecht bezeichnen, bemisst sich nicht nur an dem Kriterium der Verteilungsgerechtigkeit. Als gerecht gilt ebenfalls, wenn das Geld nicht gleich sondern nach dem Bedarf der Menschen verteilt wird. Es bereitet durchaus Schwierigkeiten, die ungleichen Bedarfe der Menschen zu bemessen und als legitim anzuerkennen. Versucht wird das anhand des Äquivalenzeinkommens⁵. Hier wird der Bedarf nach der Anzahl und Alter der Mitglieder in einem Haushalt festgesetzt. Menschen brauchen Geld, das sie bei Erwerbsminderung, Krankheit, Behinderung oder im Alter als soziale bzw. Entgeltersatzleistung vom Sozialstaat erhalten müssen. Weiter sei es gerecht, wenn unterschiedliche Leistungen gebührend anerkannt würden: Die Einkommen sollen sich nach ihr richten. Die Menschen sollen nicht möglichst gleiche, sondern möglichst ungleiche Einkommen erzielen. Eine ungleiche Verteilung der Einkommen und Vermögen sei persönlich verdient und somit gerecht. Als Ministerpräsident (NRW) brachte Peer Steinbrück in einem Beitrag in „Die Zeit“ vom 13.11.2003 seine Vorstellung sozialer Gerechtigkeit auf den Punkt: *„Soziale Gerechtigkeit muss künftig heißen, eine Politik für jene zu machen, die etwas für die Zukunft unseres Landes tun: die lernen und sich qualifizieren, die arbeiten, die Kinder bekommen und erziehen, die etwas unternehmen und Arbeitsplätze schaffen, kurzum, die Leistung für sich und unsere Gesellschaft erbringen. Um die – und nur um sie – muss sich Politik kümmern“*. Es ist jedoch schwer, Leistung zu definieren und sie plausibel zu messen. In der Literatur gibt es sehr kritische Analysen, die nachzeichnen, dass der Begriff Leistung oftmals inhaltsleer verwendet wird. Als gerecht gilt ferner, dass alle Menschen möglichst gleiche Chancen haben, ihre Potentiale frei zu entwickeln. Wenn z.B. Kinder aus Migrantenfamilien im Kindergarten oder in der Schule ihre Fähigkeiten nicht adäquat entfalten können und trotz gleicher Noten seltener eine Übertrittsempfehlung auf das Gymnasium erhalten, gilt diese Gesellschaft als ungerecht im Sinne mangelnder Chancengerechtigkeit. Die Auffassungen sozialer Gerechtigkeit können sich ergänzen, sie schließen sich jedoch zum Teil aus. Beispiel: Eltern erzielen aufgrund des Leistungskriteriums ein sehr viel höheres Einkommen als andere Eltern, sodass ihre Kinder durch private Nachhilfesschulen oder dem Auslandsaustausch sehr viel bessere Bildungschancen als andere Kinder haben. Bodo Hombach (1998: 12) propagiert ein

⁵ Ausführlich in Kapitel 4 nachzulesen

von den sozialökonomischen Rahmenbedingungen abstrahierendes Gleichheitsverständnis: *„Wir brauchen Gleichheit beim Start, nicht im Ergebnis, eine Politik der zweiten Chance. Das Stichwort ist der aktivierende Staat. Wir müssen Instrumente in die Hand nehmen, die Selbsthilfe, Eigeninitiative und Unternehmertum fördern.“* Für Kritiker stellt die soziale Gerechtigkeit vor allem dann, wenn man sie institutionalisiert und als Grundwert verabsolutiert, ein Standortrisiko dar. Aufgrund der ökonomischen Globalisierung, verliere die früher besonders im Gewerkschaftsbereich dominante Forderung nach mehr Verteilungsgerechtigkeit ihre zentrale Bedeutung. Nun komme es eher auf „Teilhabe-gerechtigkeit“ und „Verwirklichungschancen“ an, damit der Zugang zu Lohnarbeit für alle Menschen optimale Entwicklungs- bzw. Entfaltungsmöglichkeiten schaffe. So sinnvoll die Ergänzung des Gerechtigkeitsbegriffs durch die Betonung von „Teilhabe-“ oder „Beteiligungsgerechtigkeit“ sein mag: Letzterer ist durch die wachsende soziale Ungleichheit nicht möglich. Freiheit wird gegen Gleichheit und soziale Gerechtigkeit ausgespielt. In einer sozialstaatlichen Demokratie ist Freiheit immer die Möglichkeit der Schwächsten, über ihr Leben selbst zu bestimmen, statt z.B. unabhängig von der Qualifikation oder der familiären Situation, jeden Arbeitsplatz annehmen zu müssen. Hier liegt ein unauflösbarer Widerspruch: Die deutsche Gesellschaft wird immer reicher, ihr Umgang mit Armen und sozial Benachteiligten aber immer repressiver. Wie im zweiten Kapitel der hier vorliegenden Arbeit dargestellt, ist die Sozialpolitik in erster Linie dadurch gekennzeichnet, dass sie auf Risiken der Wettbewerbs- und Arbeitsgesellschaft kompensatorisch reagiert. Im Zentrum steht die Fortschreibung des Lebensstandards. Die gesellschaftlichen Unterschiede werden als Grundlage sozialstaatlichen Handelns benutzt: Der Sozialstaat sorgt auf diese Art und Weise für die Aufrechterhaltung der Einkommensordnung. Dahme und Wohlfahrt (vgl. für nachfolgende Ausführungen Dahme/Wohlfahrt 2011) sehen aus diesem Blickwinkel betrachtet die Sozialpolitik in ihrer Gesamtheit als ein Instrument zur Kompensation von Notlagen, die aus den Zwängen der Konkurrenz entstehen. Die Autoren beschreiben daher Sozialpolitik *„an diejenigen, die nicht fähig sind, von Lohnarbeit zu leben oder deren Existenz aufgrund des Ausschlusses von Arbeit bedroht ist“* adressiert. Damit halten die staatlichen Eingriffe den Zwang zur Konkurrenz nicht nur aufrecht, sie sorgen auch primär dafür, dass die Nützlichkeit derer Erhalten bleibt, die ohne staatliche Interventionen kaum überlebensfähig wären. Durch die Garantie des Eigentums und der Wirtschaftsordnung verpflichtet der Staat die Individuen dazu, im Rahmen von Lohnarbeit ihr Privatwohl zu mehren. Sollte dies einem Individuum nicht gelingen, so ist es an der Konkurrenzgesellschaft gescheitert. Es wird zum Objekt der Sozialpolitik, die in erster Linie darauf abzielt, die

Voraussetzungen seiner Teilnahme am Erwerbsleben wieder herzustellen bzw. zu verbessern. Dass mit der Herstellung der Voraussetzung des Konkurrieren- Könnens auch tatsächlich materielle Rechtsansprüche abgeleitet werden können, ist oftmals Ausgangspunkt einer Diskussion: Kritiker sehen darin die Gefahr, dass sich der Staat zu sehr auf die Versorgung seiner Bürger konzentriere *„(...) und kritisieren dementsprechend die Auswüchse von Sozialstaatlichkeit, die sich in einem Versorgungssaat geltend machen, der ein Anspruchsdenken konstituiert, dass den Staat selbst in eine bedrohliche Lage bringen kann“* (a.a.O.). Soziale Gerechtigkeitspolitik ist der politische Eingriff in die Konkurrenz auf dem Markt und muss nicht nur Folgeschäden wie Armut und Arbeitslosigkeit beheben, sondern sich auch an andere Ergebnisse wie Reichtum und den zunehmenden Ungleichheiten in der Einkommensverteilung zuwenden.

3.5 Gerechtigkeit und Soziale Arbeit

Giesecke (1973) bezeichnete die Soziale Arbeit als eine Begleiterscheinung moderner Industriegesellschaften (ebd.:162). Die Entwicklung der Bundesrepublik zu einer Industrienation rief unterschiedliche Notsituationen individueller oder sozialer Art hervor (Armut, Vereinsamung, Straffälligkeit etc.). Soziale Arbeit soll sich zur Aufgabe machen, diese Schäden zu korrigieren. Dabei begründet sich die Notwendigkeit personenbezogener Unterstützungsleistungen als Tatsache, dass prekäre Lebenssituationen eine über Geldleistung hinausgehende Betreuung und Unterstützung (vorsichtig formuliert: Kontrolle) benötigen. *„Soziale Arbeit ist ein sozialwissenschaftliches und praxispädagogisches Instrument moderner Gesellschaften und damit ein Teil der Sozialpolitik. Soziale Arbeit zielt darauf ab, Problem- und Mangellagen von Personen durch professionelle Hilfe zu beseitigen, die weder durch Gelderwerb am Arbeitsmarkt, Versicherungen, Versorgungsansprüchen und andere Art von Dienstleistungen (...) ausgeglichen werden können“* (Erler 2004: 14). Die vielfältigen Tätigkeitsbereiche sozialer Arbeit (Begleitung von Menschen mit Behinderung, Betreuung von Kindern und Jugendliche, Beratung von Arbeitslosen etc.) sind ein Indiz dafür, dass in einer Konkurrenzgesellschaft individuelle Fälle besondere Hilfe benötigen, weil sie als ökonomische Subjekte gescheitert sind. Dahme und Wohlfahrt (2011) sehen damit Soziale Arbeit als fallbezogene Bearbeitung und Verwaltung nicht mehr konkurrenzfähiger subjektiver Lebenslagen eingrenzbar. Damit ist sie funktional für kapitalistische Gesellschaften. Die Aufgabe besteht darin, die in konkrete Notsituationen geratenen Klienten, aus denen sie sich nicht selbständig befreien können, zu selbständigem Handeln anzuleiten (Hilfe zur Selbsthilfe). Dabei steht die Bewältigung ihrer Problemlagen (und nicht die Lösung

der Probleme) im Zentrum sozialarbeiterischen Handelns. Hilfebedürftige sollen demnach mit ihrer (bleibenden) Benachteiligung möglichst gut zurecht kommen. Die dazu zur Verfügung stehenden Mittel sind dabei nicht von der Sozialen Arbeit sondern vor allem von politischen Entscheidungen abhängig (a.a.O.). Auch bei den theoretischen Überlegungen sozialer Arbeit geht es um eine wissenschaftliche Begründung der Unterstützung praktischen Zurechtkommens. Die (Rahmen-)Bedingungen dafür werden jedoch weder von sozialer Arbeit noch von den Klienten festgelegt. Die Politik und Ökonomie trifft hier die Entscheidungen. So stellte Maaser (2010: 95) fest: „*Professionelle Soziale Arbeit handelt in einem Feld, das durch institutionelle Festlegungen auf durch Macht und Herrschaft festgelegte Rahmenbedingungen trifft*“. Für die meisten Berufe ist es selbstverständlich, dass wissenschaftliche Erkenntnisse die berufspraktische Grundlage bilden und die Relevanz in der Gesellschaft damit fundiert begründen. Soziale Arbeit hingegen sucht professionstheoretisch nach einer normativen Grundlage: Die sozialpädagogische Richtung konstruiert und greift Gesellschaftstheorien auf und reflektiert meist kritisch die normative Voraussetzung Sozialer Arbeit, um somit eine reflexive Praxis anzuleiten. Die Sozialarbeitswissenschaft sucht nach möglichst wirksamen Handlungsmethoden. Gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen werden dabei als Sachzwänge gesehen, die von der Sozialarbeit nicht beeinflusst werden können (vgl. Dahme/ Wohlfahrt 2011). Der normative Standpunkt ergibt sich aus der Differenz zwischen der Zielsetzung sozialer Arbeit und ihrer praktischen Handhabe: „*Sozialstaatliche Auftraggeber sprechen nicht von Elendsverwaltung wirtschaftlich Überflüssiger, sondern von „Inklusion“, die Nutzer sollen nicht für eine Konkurrenzgesellschaft fit gehalten werden, sondern ihre „Subjekthaftigkeit“ wieder finden und die Sozialunternehmen folgen nicht wirtschaftlichen Imperativen, sondern moralischen Selbstansprüchen von der Nächstenliebe bis hin zur gesellschaftlichen Werteorientierung*“ (a.a.O.). Dabei führt die normative Analyse zwar zur Formulierung von Selbstbeschreibung, die den Tatbestand reflektieren, dass Soziale Arbeit in der Logik nach dem Markt und der Ökonomie untergeordnet ist. Dieser Tatbestand wird aber nicht nach ihren Konsequenzen untersucht. Dahme und Wohlfahrt (a.a.O.) sehen in der normativen Analyse die Gefahr, dass die aus der Konjunktur staatlichen Handelns resultierenden Forderungen als Anforderungen an die Subjektive aufgegriffen werden. Soziale Arbeit versucht dieser Gefahr durch die Suche nach „*normativen Fluchtpunkten*“ entgegenzuwirken. Normative Reflektion ist dabei abhängig von sozialstaatlichen Entwicklungen: Mit der Durchsetzung von Konzepten der im zweiten Kapitel nachgezeichneten Entwicklung zum aktivierenden Sozialstaat wird das Verhältnis von Staat und Soziale Arbeit verschoben. Wie dargestellt, versucht sich der

aktivierende Sozialstaat als Antwort auf die Defizite des „zu teuren“ und wenig effektiven Staats. Sozialleistungen geraten dabei wegen ihrer Höhe kritisch in den Blick. Soziale Arbeit soll sich mit ihrer Professionalität auf die funktionale Lösung des Problems richten: Die aus der Konkurrenzgesellschaft ausgeschiedenen Personen sollen möglichst schnell den Zugang zur Konkurrenz finden und aus eigener Kraft ihre Reproduktion sichern. Dabei haben Schlagwörter wie „Wirkungsorientierung“ und „Standardisierung“ Hochkonjunktur. *„Anstatt die Ziele und Zwecksetzung dieses Programms zu dechiffrieren und seine sozialpolitische Begründung zu kritisieren entscheidet sich die normative Analyse für den entgegen gesetzten Weg: Die Disziplin der Sozialen Arbeit radikalisiert zum einen die ideellen normativen Anforderungen an die Profession, ignoriert oder verklärt auf diese Art und Weise aber auch die praktische Zurechtstutzung und Funktionalisierung weiterer Bereiche der sog. helfenden Berufe“* (a.a.O.). Die Disziplin sucht nach den normativen Fluchtpunkten sozialer Arbeit. In der Praxis kommt zu einer Zunahme von Konkurrenzkämpfen sozialer Einrichtungen, eine bürokratische Nachweis- und Dokumentationspflicht an die Kostenträger sozialer Dienste und Arbeitsbedingungen die prekären Beschäftigungsformen ähneln. Die soziale Gerechtigkeit ist ein solcher Fluchtpunkt. Die Auseinandersetzung mit der Thematik der gerechtigkeits-theoretischen Vergewisserung Sozialer Arbeit und der Menschenrechtsfragen hat zugenommen (vgl. Schrödter 2007). So bemüht sich z.B. der Internationale Verband der Sozialarbeiter (IFSW), sie als „Menschenrechtsprofession“ zu beschreiben. Die Rückversicherung der Sozialen Arbeit auf die Menschenrechte und damit einhergehender Handlungsmaxime bedeutet für Staub-Bernasconi (2007), *„dass Soziale Arbeit heutzutage ihre Arbeit nicht nur unter den nationalen sozialstaatlichen Rahmen- und Gesetzbedingungen, sondern unter den transnationalen menschenrechtlichen Rahmenbedingungen der UNO-Charta (...) zu erfüllen hat“* (ebd.27). In Grenzfällen gehen die Vertreter dieser Ausrichtung sozialer Arbeit davon aus, dass die Loyalität gegenüber der Klientel höher zu stehen habe als zu den Trägern mit deren (Spar-)Zielen. Soziale Arbeit versteht sich demnach offensichtlich ganz bewusst als *„Gegeninstanz zum gegenwärtigen neoliberalen Umbau unserer Gesellschaft“* (a.a.O.). Im Rahmen der Ökonomisierung sozialer Arbeit sind aber genau diese fachlichen (Grund-)Orientierungen verloren gegangen. Sie seien zum einen „Unbezahlbar“ und zum anderen offensichtlich ideologisch unerwünscht geworden zu sein. *„Konzepte der „Verteilungsgerechtigkeit“ und „soziale Gerechtigkeit“ werden heute zu Zeiten neusozialer Politik als utopische Maßstäbe kommuniziert, die eine Anspruchshaltung der Bürger zum Ausdruck bringen, und die angesichts des notwendigen Abbaus des Sozialstaats nicht mehr aufrechtzuerhalten seien“* (Seithe 2012: 283). Baum (2004: 22) weist darauf hin, dass

Begriffe wie „soziale Gerechtigkeit“ aus neoliberaler Sicht den Wirtschaftsprozess störe. Staub- Bernasconi (2007) geht einen Schritt weiter und hält in der neoliberalen Ethik die Gerechtigkeit nur noch für eine Verfahrensgerechtigkeit um Willkür zu vermeiden. Und vor diesem Hintergrund muss die „Marktgerechtigkeit“ im Kapitalismus verstanden werden: Eine soziale Gerechtigkeit im engeren Sinne ist nicht vorgesehen. Sie sichert aus ihrer Sicht zwar das Überleben der Armen, ob der Arme im konkreten Fall auf dieser Weise aber tatsächlich überlebt, wird von ihr nicht weiter verfolgt: So wird z.B. das Existenzminimum auch nicht mehr bedürfnistheoretisch begründet, sondern bleibt ein politischer Aushandlungsprozess (vgl. ebd.: 31). Staub- Bernasconi kommt zu dem Schluss: *„Als Person in ihrer Menschenwürde und ihren unantastbaren Grundrechten ist man sich wechselseitig gleichgültig“* (a.a.O.). Füssenhäuser (2006: 136) fordert von der Sozialen Arbeit, ihre Handlungsziele und Grundhaltung *„gegen die Tendenzen der Biografisierung, Privatisierung und der Ökonomisierung und der damit einhergehenden Entkopplung von Gerechtigkeit zu verteidigen“*. Ob das auch auf der sozialpolitischen Agenda steht, kann bezweifelt werden.

4. Soziale Ungleichheit und Armut

Das nachfolgende Kapitel beschäftigt sich mit dem Thema Armut und soziale Ungleichheit. Ein historischer Abriss soll im ersten Schritt einen kurzen Überblick über die Geschichte der Armut geben und dabei aufzeigen, wie die Armen in „würdige“ und „unwürdige“ Arme getrennt wurden. Dabei zeigt sich, dass Armenfürsorge lange Zeit eine Materie des Polizeirechts war. In einem zweiten Schritt beschäftigt sich das vorliegende Kapitel mit dem Verhältnis zwischen Armut, Sozialpolitik und der Idee des Existenzminimums. Daraufhin wird Armut in modernen Gesellschaften thematisiert und als relativer Begriff beschrieben, um abschließend Kinderarmut in Deutschland in den Blick zu nehmen.

4.1 Die Trennung von würdigen und unwürdigen Armen

Im Verlaufe des europäischen Mittelalters war Armut ein konstantes und selbstverständliches Phänomen. Selbst bis weit in die Zeit des 16. und 17. Jahrhundert hinein wäre niemand auf den Gedanken gekommen, gegen das Elend in der Bevölkerung etwas unternehmen zu müssen (vgl. für nachfolgende Ausführungen Finzsch 1990). Man ging davon aus, dass es Arme immer geben werde. Zwar wurde ab dem 13. Jh. mittels barmherziger Taten versucht, das Leid der Armen zu mildern, jedoch geschah dies weitab von grundsätzlichen Überlegungen bezüglich einer möglichen Veränderung des Sozialgefüges zugunsten der

Benachteiligten. Im frühen Mittelalter war es üblich, dass Menschen sich in die karitative Obhut der kirchlichen Institutionen begaben und mit Almosen unterstützt wurden. Allmählich machte sich schon damals Unmut in der Gesellschaft breit: Almosen würden reichlich und ohne Differenzierung unter den Armen verteilt und dies widersprach der Vorstellung, dass den unteren Volksschichten eine Arbeitspflicht obläge. Ab Mitte des 14. Jh. etablierten sich in der Sprache der Menschen erste Diskriminierungen gegenüber Armen: Der Generalverdacht gegen Mittellose hieß Faulheit, Schwindel und Kriminalität. Man ordnete an, „gesunde Bettler“ zu fassen und einzusperren mit der Begründung, sie störten den öffentlichen Frieden und stifteten Unruhen. Diese Unterteilung in „würdige“ und „unwürdige“ Armut prägt das Bild von Armut bis heute. Die Verpflichtung zur Arbeit wurde immer entschiedener gefordert. Ein Moralkodex etablierte sich, der in gutes und schlechtes Verhalten unterteilte und damit auch den Weg für faktische Stigmatisierung freigab. Zu Beginn des 16. Jh. kam es zu gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umwälzungen in Europa. Auf breiter Fläche sanken die Löhne und damit auch der Lebensstandard der Bevölkerung. Das Streben der herrschenden Klassen nach maximalem Profit steigerte sich: Die ersten Formen des Kapitalismus entstanden. Armut wurde zu einem allgemeinen Problem. Allmählich wurde der Zusammenhang zwischen Armut und Arbeit sichtbar. Mittlerweile standen *„die Bemühungen um eine Disziplinierung der Armen im Einklang mit einer systematischeren Gliederung der Verwaltung, einer stärker formalisierten Justiz, einer wirksameren Organisation des Militärs, einer besseren Aufsicht über Zünfte und Märkte“* (Fischer 1982: 35). Die Bürger waren offensichtlich davon überzeugt, dass Armut im Fehlverhalten der Armen selbst begründet war. Angesichts solcher diskriminierenden Aussagen, verdeutlicht sich der beginnende Wandel in der Wahrnehmung von Armut. Wurde früher der Abstieg oder die Geburt in die Mittellosigkeit als von Gott gewollt hingenommen, so übertrug man mittlerweile die alleinige Verantwortung auf den Betroffenen selbst. Parallel zu den „Klassenkämpfen“ zwischen Arm und Reich wandelte sich der Charakter der Armenfürsorge zu einer Armenpolitik, deren Protagonisten offensichtlich der Auffassung waren, die Menschen könnten durch eine Kombination aus Zuwendung und Strenge „auf den rechten Weg gebracht werden“. Armut wurde als Ursache sozialen Unfriedens und Kriminalität benannt und somit als Störung der öffentlichen Ordnung gesehen. Dieser wollte man mit einer doppelten Strategie begegnen: Durch den Ausschluss bedürftiger Fremder und durch die Arbeitspflicht für die einheimischen Armen (vgl. Arnauld 2009: 254). Das 19. Jahrhundert brachte in Deutschland eine Verrechtlichung der Armenfürsorge mit sich. Diese Fürsorge war lange Zeit eine Materie des Polizeirechts (vgl. Schnapp 2010: 62). Die zu bekämpfende Gefahr für die Allgemeinheit war

die Armut. Der Hilfebedürftige war aus Sicht des Polizeirechts Störer und damit bloßes Objekt staatlicher Fürsorge. So stellte § 33 des Gesetzes über die Verpflichtung zur Armenpflege aus dem Jahr 1842 fest: *„Einen Anspruch auf Verpflegung kann der Arme gegen einen Armenverband niemals im Rechtswege, sondern nur bei der Verwaltungsbehörde geltend machen, in deren Pflicht es liegt, keine Ansprüche zuzulassen, die über das Notdürftige hinausgehen“* (vgl. ebd.: 61). Zur damaligen Zeit unterschied man im Hinblick auf den Rechtsschutz zwischen Justizsache auf der einen, Verwaltungs- und Polizeisache auf der anderen Seite. Grob zusammengefasst war eine Justizsache dann gegeben, wenn es sich um ein Recht im subjektiven Sinne handelte. Die Verwaltungs- und Polizeisachen hingegen waren die Angelegenheiten, bei denen es nicht um die Verletzung subjektiver Rechte ging. Dass der Gesetzgeber auf die Verwaltungsbehörde verwies bedeutet also, dass ein Recht im eigentlichen Sinne gar nicht vorlag. Einen Anspruch gab es also nicht. Voraussetzung für die Annahme eines subjektiven öffentlichen Rechts, ist ein Rechtssatz, welcher die Verwaltung zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet, wobei dieser Rechtssatz (zumindest auch) den Interessen des Individuums, das sich auf diesen Rechtssatz beruft, zu dienen bestimmt ist (vgl. ebd.: 62). Damit wurde generell ein Anspruch auf polizeiliches Tätigwerden verneint, denn Gefahrenabwehr liege im Interesse der Allgemeinheit. *„Der Gesetzgeber konnte nicht die Absicht gehabt haben, mit den Reichsgrundsätzen über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge (auch) die Hilfsbedürftigen zu begünstigen. Das war nach damaliger Ansicht ausgeschlossen: polizeiliches Handeln geschah nur im Interesse der Allgemeinheit, die vor der Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, hier: die vor der Armut zu schützen war“* (ebd.: 63). Die Armen werden kriminalisiert und in der öffentlichen Debatte marginalisiert. Die Forderung der Armen, sie als Rechtssubjekte anzuerkennen, hatte einen anderen Charakter als sich für „bessere“ Lebensbedingungen einzusetzen (vgl. Hinrichs 2012: 228). In der logischen Konsequenz dieser Armenpolitik haben im 19. Jahrhundert private und kirchliche Träger der Armenfürsorge Hochkonjunktur. Als Antwort auf den sozialen Unfrieden hat der Gesetzgeber zwar die Bismarckschen Sozialversicherungen eingeführt, sie dienen aber ihrem Charakter nach mehr der Armutsprävention als der Fürsorge. *„Das Recht der Armut im engeren Sinne beschäftigt sich (...) vor allem mit Personen, die es gerade nicht schaffen, von ihrer Erwerbsquelle zu leben, die also bedürftig sind, sowie mit der rechtlichen Gestaltung der Übergänge zwischen Erwerbsarbeit und Erwerbslosigkeit“* (a.a.O.). Dabei bildet das Einordnen in ein Rechtssystem der Menschen ohne Lohnarbeit und Vermögen den Schwerpunkt der staatlichen Befassung mit Armut (vgl. a.a.O.). *„Nachdem der Fürsorge- und Wohlfahrtsgedanke während des Nationalsozialismus durch den Gedanken der*

Volksgesundheit (...), dem Armut als Schwäche galt, überlagert worden war, knüpfte die Bundesrepublik in vielfältiger Weise an das Sozialrecht der Weimarer Zeit an. Als Paradigmenwechsel kann jedoch die Anerkennung eines subjektiven Rechts auf Fürsorge bewertet werden, ein Recht, das unter den Bedingungen einer Sozialpolitik, die unter dem Leitgedanken der „öffentlichen Ordnung“ stand, bis dahin undenkbar war“ (Arnauld 2009: 256).

4.2 Sozialpolitik und Armut

Das Bundesverfassungsgericht sah sich am 24. Juni 1954 mit der Frage konfrontiert, ob die Reichsgrundsätze zumindest auch im Interesse des Hilfsbedürftigen zu dienen seien und somit ein subjektives Recht vorliegt. Dabei hat es auf die Leitgedanken des Grundgesetzes verwiesen und aus den Art. 1 und 20 geschlussfolgert, das Fürsorgerecht entsprechend auszulegen. Demnach hat es die Frage bejaht. Man kann zu dem Schluss kommen, dass dadurch ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf ein soziokulturelles Existenzminimum aus der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip abzuleiten ist. Nach dieser Entscheidung hat der Gesetzgeber das Fürsorgerecht neu geordnet und unter die Bezeichnung „Sozialhilfe“ eingebracht (BSHG). Dabei hat er die unwiderlegliche gesetzliche Vermutung aufgestellt, dass dort, wo Sozialleistungen vorgesehen sind, auch eine Anspruchsgrundlage bestünde: In §4 Abs. 1 BSHG vom 30.6.1961 heißt es: Auf Sozialhilfe besteht ein Anspruch, soweit dieses Gesetz bestimmt, dass die Hilfe zu gewähren ist. Für das heutige Sozialrecht schränken §39 SGB I und §17 Abs. 2 SGB XII ein, dass Ermessensleistungen nicht von dieser Vermutung eingeschlossen sind. Der Gedanke eines Existenzminimums ist jedoch nicht gleichzusetzen mit einer Armenfürsorge. *„Armut ist konkret, auch dort, wo den Bedürftigen ein „notwendiger Lebensunterhalt“ zugeordnet wird“* (Arnauld 2009: 257). Die Idee des Existenzminimums verweist viel mehr auf die übergeordnete Idee eines Lebensstandards. Es geht hier nicht um christliche Nächstenliebe oder Menschenerziehung. Das Existenzminimum hat als Konzept eine doppelte Funktion: Erstens bezeichnet dieses Minimum die Untergrenze der Ausstattung mit dem Nötigsten, also dem „notwendigen Lebensbedarf“. Zweitens trägt es zur Konstruktion von Armut bei, weil es die Armutsgrenze typisiert. Die Armutsdebatte verschärft sich deswegen zwar, sie läuft aber zwingend Gefahr, sich auf eine Minimalsicherung zu verengen (vgl. ebd.: 261). Zum einen erfasst das Existenzminimum die Leistungsdimension (also dem Fürsorgerecht aus dem heutigen SGB II und SGB XII) und zum anderen die Abwehrdimension: Durch Besteuerung oder Pfändung darf dem Einzelnen nicht das Nötigste entzogen werden. Es errichtet eine Tabuzone. In der Diskussion über das

Existenzminimum unterscheidet man zwischen dem physischem und dem soziokulturellen Existenzminimum. Das physische Existenzminimum schließt die Lebensgüter zum Überleben und zum Arterhalt ein. Es bildet daher den „harten Kern“ und umschließt die minimalen Güter. In der Regel sind sie objektiv bestimmbar und nicht von der Umwelt abhängig (Nahrung, Schutz vor Witterung etc.). Das soziokulturelle Existenzminimum erweitert das Existenzminimum mit dem Gedanken, dass der Mensch sich nicht nur reproduzieren soll und vor sich hin vegetiert, sondern vor allem das Recht auf Teilhabe an der Gesellschaft hat. Hiermit ist es auch an die Entwicklung des Lebensstandards gekoppelt (vgl. ebd.: 262). Gleichzeitig soll nicht nur die Einkommensarmut in den Blick genommen werden, sondern Bereiche wie z.B. Bildung oder Teilhabe am kulturellem Leben einbezogen werden. In konkreten Fällen kann die Abgrenzung zwischen physischem und soziokulturellem Existenzminimum Schwierigkeiten bereiten: Exemplarisch wird die Gewährung eines Obdachs zu den minimalen Gütern zu rechnen sein. Die konkreten Mindestanforderungen an den Wohnraum sind aber vom jeweiligen Lebensstandard abhängig. Mit diesem Vorbehalt dürften beide Bereiche aber in der Regel hinlänglich voneinander unterscheidbar sein (vgl. a.a.O.). Im deutschen Recht wird das Existenzminimum ausschließlich im Einkommenssteuerrecht, sowie beim Kindergeld erwähnt. Es taucht aber implizit auch im Sozialrecht auf: So sollen die in §20 SGB II für das Arbeitslosengeld II festgelegten und die in §28 SGB XII für die Sozialhilfe zu erlassenden Regelsätze für den „notwendigen Lebensunterhalt“ das soziokulturelle Existenzminimum abdecken. Das Grundgesetz enthält hingegen den Begriff nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat ihn, wie erwähnt, aus der Idee der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip entwickelt. §1 Abs. 1 SGB I, §1 S.1 SGB XII schlägt die Brücke zum Verfassungsrecht und stellt für die Zweckbestimmung der Leistungen nach dem SGB fest, dass sie ein „menschenwürdiges Dasein“ sichern bzw. ihm dienen sollen (vgl. ebd.: 264). Die Ergänzung der objektiv-rechtlichen Pflicht aus dem Polizeirecht durch ein subjektives Recht liegt einem anderen Menschenbild zugrunde: Der Übergang zum subjektiven Recht ist hier von zentraler Bedeutung. Hierdurch erst hat der Betroffene die Möglichkeit erhalten, die Gewährung eines Existenzminimums einzufordern und gerichtlich durchzusetzen. Diese Verrechtlichung der Ansprüche führt dabei zu den in Kapitel 2 beschriebenen Diskussionen und Kritiken: Die Rechtsförmigkeit gehe auf Kosten der Allgemeinheit und würde bei den Betroffenen zu einer (moralischen) Entlastung führen. Doch nachdem Kirche und Religion in unserer Kultur ihre soziale Rolle verloren haben, erscheint es nicht sinnvoll, die Fürsorge allein dem privaten Sektor zuzuweisen. Der Staat ist kein moralisches, sondern vor allem ein rechtliches Subjekt. Deswegen darf auch die

Verantwortung keine moralische, sondern muss eine rechtliche sein. *„Seit sich der Staat in Deutschland der Armenpflege angenommen hat, ist die Fürsorge für die Bedürftigen stets von einer Kombination staatlicher, genossenschaftlicher und privater Elemente getragen worden“* (ebd.: 277). Die privaten Träger ergänzen die staatliche Fürsorge bzw. der Staat bedient sich gezielt außerstaatlichen Trägern der Fürsorge: Dabei wird aus einer moralischen Verpflichtung eine gesetzliche Inpflichtnahme. Dem Staat kommt somit eine Auffangfunktion zu, wenn von privater Seite keine (ausreichende) Unterstützung zu erhalten ist. Diese Inpflichtnahme privater Mittel entlastet dabei die öffentlichen Haushalte und ist in erster Linie wohl fiskalischen Überlegungen geschuldet. So bestimmt z.B. §2 Abs. 1 SGB XII dass Sozialhilfe nicht erhält, *„wer die erforderlichen Leistungen von anderen, insbesondere von Angehörigen oder von freien Trägern anderer Sozialleistungen, erhält“*. Unter Anerkennung einer staatlichen Schutzpflicht für die Menschenwürde und bei einer Minimalgarantie aus dem Sozialstaatsprinzip kann die Garantie des Existenzminimums als rechtlich verpflichtend angesehen werden. Ob der Gesetzgeber eigene oder vorrangig auf private Mittel verweisen will, bleibt dagegen ihm überlassen. In jedem Fall kommt ihm eine Gewährleistungsverantwortung zu. Prinzipiell steht ein aus der Menschenwürde abgeleitetes Existenzminimum jedem zu. Zu einem Leistungsanspruch verdichtet es sich jedoch erst, wenn jemand unter die definierte Minimalgrenze absinkt (vgl. ebd.: 279). Das Existenzminimum steht dem Bedürftigen zu. *„Hieraus folgt auch, dass der in Not Geratende zunächst Eigenmittel einzusetzen hat, bevor er fremde Leistungen in Anspruch nimmt“* (a.a.O.). Solange der Hilfebedürftige sich noch aus seiner eigenen Kraft (Arbeitskraft, Vermögen etc.) aus seiner Lage befreien kann, ist die staatlich geordnete Gemeinschaft zu keiner Hilfeleistung verpflichtet. Das Existenzminimum soll eine Bedarfsdeckung vornehmen. Dem Einzelnen steht dem Prinzip nach zu, was für ein menschenwürdiges Leben unerlässlich ist. Auch wenn es schwer fällt die Menschenwürde zu konkretisieren, lässt sich ein über die physischen Notwendigkeiten hinausgehender Bedarf festmachen. Dem Betroffenen muss die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben ermöglicht werden. Die Zielsetzung ist daher eindeutig: Dem in Not geratenen Menschen soll eine Hilfe zukommen, derer er bedarf, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können. Offensichtlich hat aber der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Rechte eine zweite Zielsetzung: §1 SGB XII schreibt vor, den Menschen nach Möglichkeit in die Lage zu versetzen, ein Leben ohne fremde Hilfe zu führen. Mit Blick auf die Zukunft soll sich also die Hilfe selbst überflüssig machen (vgl. ebd.: 285). Dahinter steht dieselbe Auffassung wie der historische Rückblick im Kapitel 4.1 zeigt: Der Mensch müsste durch Erziehung dazu angehalten werden, sich selbst zu helfen. Diese Grundhaltung

spiegelt sich auch darin wieder, Leistungen von Gegenleistungen abhängig zu machen. Auch das moderne deutsche Sozialrecht kennt solche Gegenleistungen spätestens mit dem Grundsatz „Fördern und Fordern“. *„Solange und soweit die Pflicht zur Annahme zumutbarer Arbeit dem Resozialisierungsziel verpflichtet bleibt, handelt es sich streng genommen nicht um eine Gegenleistung, sondern um den integralen Bestandteil einer am Erziehungsgedanken ausgerichteten Sozialpolitik“* (ebd.:286). Primär geht es dabei um die Integration auf dem Arbeitsmarkt. Dabei soll ein indirekter Druck die Motivation erhöhen, sich um Arbeit zu bemühen. Neben diesen erzieherischen Maßnahmen tritt ein kompensatorischer Gedanke: Vom Empfänger der Sozialleistungen wird eine unentgeltliche Übernahme gemeinnütziger Arbeit verlangt (§16 Abs. 3 SGB II). Die Pflicht zum Dienst an der Gemeinschaft bekommt tatsächlich den Charakter einer Gegenleistung.

4.3 Relative Einkommensarmut

Menschen haben zum Leben Bedürfnisse. Um zu überleben sind sie auf Nahrung, Kleider, Schutz vor Witterung und vieles mehr angewiesen. Diese Dinge des täglichen Bedarfs sind zumindest in der westlichen Welt ausreichend vorhanden. Knappheit existiert in diesem Sinne eigentlich nicht. Die Güter sind jedoch ungleich verteilt. Die Güter, die Menschen früher in Agrargesellschaften brauchten, brachten sie selbst hervor oder tauschten diese gegen selbst produzierte Güter ein. In modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften finden immer mehr Bedürfnisse der Menschen auf Märkten ihre Erfüllung. Auf diesen Märkten braucht man immer häufiger das Tauschmittel Geld. Geld wird also in modernen Gesellschaften, die ihrem Prinzip nach um Märkte herum organisiert sind, zum zentralen Lebensmittel. Wer über Geld verfügt, kann Lebenschancen erlangen. Entweder über direktem Wege (per Konsum) oder auf indirekter Weise indem z.B. der eigene Horizont durch gekaufte Reisen erweitert oder die Bildung der Kinder über finanzierte Nachhilfestunden erleichtert wird. Es ist also kein Wunder, dass Geld zunehmend im Zentrum menschlichen Strebens steht. Geld und auch die Lebenschancen sind jedoch ungleich verteilt. Es gibt bekanntlich Menschen „die jeden Euro drei Mal umdrehen müssen“ bevor sie ihn ausgeben können. Es gibt andere, die nach der geeigneten Anlageform für ihre hohen Geldbestände suchen. Es drängt sich die Frage auf, warum Menschen vom scheinbar ausreichendem gesellschaftlichen Reichtum ausgeschlossen sind. § 903 BGB gibt eine recht einfache Antwort: Aus dem Grund, weil der Reichtum ein Eigentum ist. Und mit Eigentum können die Besitzer „nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen“. Auch wenn „Geld nicht glücklich macht“ wird man feststellen müssen: Geld ist lebensnotwendig. Das Ausmaß an finanzieller Ungleichheit war nicht immer gleich groß. Im Laufe des 19. Jahrhunderts, zum Beginn der Industrialisierung,

konzentrierte sich das vorhandene Geld bei immer weniger Menschen. Das waren in erster Linie die Fabrikherren. Daran anschließend wurde nach dem 1. Weltkrieg bis hin zu den 1970er Jahren die Verteilung des Geldes immer gleicher. Viele Menschen lebten in auskömmlichen Mittellagen. Armut wurde allmählich von der Regel zur Ausnahme. Die wachsende Mittelschicht erhöhte die Aufstiegschancen der unteren Schichten. Die aufkommende Mittelschicht milderte die Konflikte zwischen Arm und Reich. Seit den 1980er Jahren ist dieser Trend zu Ende. In den meisten Gesellschaften, geht die Schere von Arm und Reich auseinander. 1988 erschien in den USA ein Buch mit dem treffenden Titel „The Great U-Turn“ von Bennett Harrison und Barry Bluestone, die in USA seit Anfang der 1970er Jahre einen kontinuierlichen Wiederanstieg der Einkommensungleichheit konstatierten. Folgt man den beiden Autoren, führen gerade die Globalisierungsstrategien transnational operierender Unternehmen dazu, *„den alten (...) Sozialvertrag zwischen Kapital, Arbeitskräften und dem Staat außer Kraft zu setzen“* (Alderson/Nielson 2003: 328). Dieser Buchtitel und die darin veröffentlichten Daten machen klar, dass die Wende hin zu mehr Ungleichheit einen historischen Trendbruch darstellt. Nach Jahrzehnten wachsender Gleichheit wächst die finanzielle Ungleichheit. *„Anders als noch vor wenigen Jahrzehnten ist die Stellung eines Menschen im Gefüge des sozialen Höher oder Tiefer heute in vielen Fällen nicht auf den ersten Blick erkennbar“* (Hradil 2005: 486). Es finden sich heute jedoch Gegenbeispiele, wo sich die gesellschaftlichen Gegebenheiten ablesen lassen: Wohnviertel, in denen vornehmlich Arbeitslose, und die Bezieher von Niedrigeinkommen leben, stehen von Vororten ab, wo Gutgestellte in Villen wohnen. Zahlreiche Indikatoren belegen, dass die soziale Ungleichheit in den letzten Jahrzehnten ansteigend ist. Auch die Reichtums- und Armutsphänomene sind ausgeprägter geworden. *„In den 90er Jahren hat sich an diesem Ungleichheitsgefüge manches geändert. Bestimmend hierfür waren u.a. die verschärfte internationale Konkurrenz, der beschleunigte technische Wandel, die Folgen der deutschen Vereinigung, die hieraus entstehenden Arbeitsmarktprobleme und eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, die durch vermehrte Gewinnchancen Investitionen zu stärken und dadurch Arbeitsplätze zu schaffen versuchten“* (ebd.: 489). Das Armutsrisiko von kinderreichen Familien, Alleinerziehenden und Langzeitarbeitslosen wächst. *„Nicht die fortdauernde Verfestigung von Deklassierung und Ausschließung ganzer gesellschaftlicher Gruppierungen, sondern die Gefährdung großer Bevölkerungsteile wurde typisch“* (ebd.: 490). Nach Hübinger (1996) entstand so eine *„Gesellschaft prekären Wohlstands“*. Die Menschen erhalten das Geld im Wesentlichen durch Lohnarbeit. Auf die Lohnarbeit bleiben sie den Großteil ihres Lebens angewiesen. An dieser Stelle drängt sich die Frage auf, was mit den Menschen passiert, die

nicht (mehr) in der Lage sind überhaupt arbeiten zu können aber (noch) nicht über ausreichend Geld verfügen. Dieser Personenkreis, rund 50 % der Bevölkerung in Deutschland, sind aufgrund ihrer besonderen Situation nicht „erwerbsfähig“: Alte, Kranke, Menschen mit Behinderung und Kinder wären ohne besondere Absicherung ernsthaft gefährdet, ihr Leben zu bestreiten. In erster Linie kümmert sich darum nicht etwa der Staat mit konkreten Leistungen. Der Staat verpflichtet die Familienangehörigen zur gegenseitigen Versorgung. Dabei ist die soziale Lage der Betroffenen zunächst unerheblich. Der Staat erklärt alle Kosten zum Lebensunterhalt als Privatsache, indem er auch Familien mit „knappen“ Mitteln untereinander verpflichtet. Durch Unterhaltszahlungen oder Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger, Kinder, Menschen mit Behinderung etc. verlagert der Gesetzgeber die Pflichten zurück in die Familie: Während des Zusammenlebens, nach Trennung, Scheidung oder dem „Großwerden“ der Kinder. Sollte das private Geld nicht ausreichen, tritt der Staat mit Zuwendung (Wie im Kapitel „Fürsorge“ beschrieben) ein. Als Primäreinkommen werden die Markteinkommen bezeichnet, die erzielt werden, bevor Staat oder Private sie umverteilen. Nachdem die Menschen einerseits Steuern bzw. Sozialversicherungsbeiträge oder ähnliches gezahlt, und andererseits staatliche Transferleistungen oder private Unterhaltszahlungen erhalten haben, halten sie Sekundäreinkommen in den Händen. Die persönlich erzielten Primäreinkommen sind in Deutschland in den letzten 20 Jahren deutlich ungleicher geworden. Spitzenverdienste und Niedrigeinkommen gehen weiter auseinander. Die Mehrheit der Menschen mit auskömmlichen Mitteleinkommen wird kleiner. Diese drastischen Unterschiede geben Auskunft über die Ursachen dieser Einkommensspreizungen. Sie liegen auf den Arbeits- und Finanzmärkten. Aber auch die Sekundäreinkommen, von denen wir leben müssen, gehen auseinander. Allen neueren Armuts- und Reichtumsberichten liegen mittlerweile sogenannte „Äquivalenzeinkommen“ zugrunde. Dieses Einkommen ist ein rechnerisches Kunststück: Personen leben meist in Haushalten zusammen, die gemeinsam wirtschaften, das heißt Einnahmen und Ausgaben teilen. Zur Berechnung des „Äquivalenzeinkommen“ muss daher das von den Haushaltsmitgliedern erzielte Haushaltseinkommen auf die Personen des Haushalts „verteilt“ werden. Dies geschieht nicht pro Kopf, sondern nach einem Gewichtungsschlüssel, der berücksichtigt, dass zusammen lebende Personen Einspareffekte durch das Zusammenleben realisieren. Größere Haushalte sparen beispielsweise Geld, da sie laufende Kosten (Miete, Heizung oder Telefon) gemeinsam tragen oder Haushaltsgeräte zusammen finanzieren. Der zur Berechnung des Äquivalenzeinkommens verwendete Gewichtungsschlüssel ist die sogenannte modifizierte OECD-Skala. Sie weist jeder Person im

Haushalt ein Gewicht zu. Die erste erwachsene Person bekommt stets das Gewicht 1. Jede weitere Person erhält ein Gewicht, das die Größenordnung des Mehrbedarfs berücksichtigen soll, der durch diese Person entsteht: Weitere Erwachsene und Kinder ab 14 Jahren erhalten das Gewicht 0,5, Kinder unter 14 Jahren das Gewicht 0,3. So ergibt sich bei einer Familie mit zwei Kindern das Gesamtgewicht 2,1. Das verfügbare Haushaltseinkommen wird nun durch die Summe der Gewichte dividiert. Jeder Person im Haushalt wird das daraus resultierende Einkommen als persönliches Äquivalenzeinkommen zugeschrieben. Untersucht man die Entwicklung der Armut- und Reichtumsverhältnisse in Deutschland, muss zunächst definiert werden, was unter Armut und Reichtum verstanden wird. Als arm wird in modernen Gesellschaften nicht mehr nur der bezeichnet, der in der absoluten Gefahr des Verhungerns oder Erfrierens ist. Das ist in Ländern wie Deutschland selten geworden. Stattdessen gilt Armut als abhängig von den Maßstäben der jeweiligen Gesellschaft. Armut wurde also vom absoluten zum relativen Begriff. Armut wird in Deutschland folgerichtig anders definiert als in Teilen Afrikas. Als arm gilt der, der so wenige Ressourcen und damit auch so wenig Geld hat, dass er von den wesentlichen Aktivitäten der Gesellschaft ausgeschlossen ist, in der er lebt. In der Fachliteratur hat sich durchgesetzt, eine Person dann als armutsgefährdet zu bezeichnen, wenn ihr errechnetes Äquivalenzeinkommen geringer ist als 60 % des mittleren Einkommens einer Gesellschaft. Für die Ermittlung des mittleren Einkommens wird nicht das arithmetische Mittel (Durchschnitt) herangezogen. Das arithmetische Mittel ist dadurch gekennzeichnet, dass es bei einer Einkommensverteilung, bei der einige wenige Menschen sehr hohe Einkommen erzielen, zu einer Verschiebung nach oben kommt. Um das mittlere Einkommen zu ermitteln, wird der Median verwendet. Dabei werden die Personen ihrem Äquivalenzeinkommen nach aufsteigend sortiert. Der Median ist der Einkommenswert derjenigen Person, der die Bevölkerung in genau zwei Hälften teilt. Das heißt, die eine Hälfte hat mehr, die andere weniger Einkommen zur Verfügung. Als arm, nicht als armutsgefährdet, gilt derjenige, der weniger als 50 % des Medianeinkommens zur Verfügung hat. Ob an dieser Einkommensgrenze in einer Familie wirklich die Armut beginnt und z.B. die Kinder aus der Schulklasse ausgegrenzt werden, das steht zunächst dahin. Im Grunde machen diese Messlatten nicht Armut sichtbar sondern Einkommensunterschiede. Beispiel: Stellen wir uns eine Gesellschaft vor, in der alle hungern. Nach der 50% oder nach der 60 % Grenze ist dort niemand arm. Die Vermutung liegt daher nahe, dass vor allem die Einkommensspreizungen und nicht Armut als solche gemessen wird. Armut ist nicht nur auf die finanzielle Situation zu reduzieren, sondern umfasst die verschiedenen Lebensbereiche wie Bildung, Gesundheit, Wohnsituation etc. Da der Begriff Armut von Vielschichtigkeit und verschiedensten

Einflüssen geprägt ist und es oftmals nicht möglich ist, Korrelation und Kausalität auseinanderzudividieren, bleibt man ihm eine einheitliche Definition schuldig. Bei näherem Hinsehen jedoch, z.B. beim Besuch von Kleiderausgaben, Schuldnerberatungen, Jobcentern, heruntergekommenen Wohngegenden, Firmen, die gerade radikal Stellen abgebaut haben, ist Armut konkret. Geringe oder fehlende Einkommen, schlechte Wohnverhältnisse, Verlust des Arbeitsplatzes, fehlende Netzwerke oder auch ein Leben ohne festen, eigenen Wohnsitz. Um Armut zu erfassen, kann man also nicht nur von Besitz und Nicht-Besitz sprechen, es müssen auch gesellschaftliche Zugangsmöglichkeiten, Alter, Lebenssituation, Perspektive, Versorgung und der psychosoziale Kontext mitberücksichtigt werden. Daher wird oftmals ein Lebenslagenansatz bei der Bemessung der Armut berücksichtigt. Dieser spiegelt in etwa die Ideen des sozialkulturellen Existenzminimums wider.

4.4 Kinder als „Prototyp“ der würdigen Armen

Der historische Rückblick hat gezeigt, dass der Staat schon damals Armut nicht als Ausschluss vom gesellschaftlichen Reichtum, sondern an der mangelnden Erwerbstätigkeit des Individuums festmachte. Diese Auffassung gilt im Prinzip heute noch. *„Der Sache nach bezeichnet sie die Unterscheidung zwischen der produktiven Armut ausgenutzter Lohnarbeiter – sie hieß und heißt auch heute nicht Armut – und der unproduktiven Armut nicht-, oder nicht mehr ausgenutzter Erwerbsloser“* (Hinrichs 2012: 228). Das was in der Öffentlichkeit unter „Hartz IV“ bekannt ist, meint eigentlich die Einführung zweier Gesetzbücher: Dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) und dem SGB XII (Sozialhilfe). Was der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder als „Zusammenlegung von Arbeitslose- und Sozialhilfe“ angekündigt hat, meint etwas anderes: Zunächst wurde die Arbeitslosenhilfe gestrichen und die Bezugsdauer vom Arbeitslosengeld von 24 auf 12 Monate gekürzt. Die Arbeitslosenhilfebezieher mussten zum Teil drastische Leistungskürzungen hinnehmen, weil sich die Leistung aufs letzte Einkommen bezog und der Betroffene noch gewisse Besitzstände behalten durfte. Das SGB II und SGB XII kennt Besitzstände der Leistungsbezieher nicht. Mit einigen Ausnahmen und Freibeträgen müssen sie zunächst ihr gesamtes Vermögen „aufbrauchen“. Die Erwerbsfähigkeit wurde als ein wesentliches Unterscheidungskriterium für die Bedürftigen eingeführt. In der sozialpolitischen Diskussion wird (unausgesprochen) zwischen „würdigen“ und „unwürdigen“ Armen unterschieden: Die „würdigen“ Armen beziehen Grundsicherung im Alter oder Sozialhilfe. Sie sind deshalb würdig, weil sie nicht erwerbsfähig sind, d.h. nicht

selber für ihren Unterhalt aufkommen könnten. Die „unwürdigen Armen“ sind die erwerbsfähigen, die mehr als drei Stunden täglich arbeiten können. Sie beziehen die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Mit den Kindern geriet zum ersten Mal eine Betroffenenengruppe ins Blickfeld, die nicht selbst für ihr Schicksal verantwortlich gemacht werden können. In einer reichen Industrienation wie Deutschland wird die Armut von Kindern als moralischer Skandal empfunden und dementsprechend häufig und intensiv öffentlich diskutiert. Sie gelten sozusagen als „Prototyp“ der würdigen Armen. Familien, Mütter, Kinder und Jugendliche sind heutzutage die Hauptbetroffenen von Armut. Hanesch (2008) beschäftigt sich u.a. mit der personellen Zusammensetzung der Armenbevölkerung. Er kommt hier zu dem Ergebnis, dass Personen jungen und mittleren Alters dominieren, wobei Kinder die höchsten Armutsquoten aufweisen. Bezieht man dabei noch die Haushaltsstrukturen der Armen mit ein, sind Haushalte mit Kindern und insbesondere Alleinerziehende und kinderreiche Familien die Hauptbetroffenen von Armut (ebd.: 104). Hauser (1989) benennt das Phänomen der zunehmenden Kinderarmut in Deutschland mit einer „Infantilisierung der Armut“ (ebd.: 126). Holz (2006) weist darauf hin, dass Kinder aus Einelternfamilien, Familien die von Arbeitslosigkeit oder einer Beschäftigung im Niedriglohnsektor und Familien mit drei oder mehr Kinder die am stärksten vom Armutsrisiko betroffen sind (vgl. ebd.: 3f). Auf die weitreichenden psychosozialen Auswirkungen von Armut wird hier nicht vertiefend eingegangen. Es lässt sich aber erahnen, was Armut für Kinder bedeutet: Das Haushaltseinkommen der Familien reicht nicht aus, den Unterhalt von Kindern zu bestreiten, was zu sozialer Unterversorgung und Ausgrenzung (Exklusion) führt. Gerade die Lebenswelt der Kinder und Jugendliche ist stark durch den Konsum geprägt. Das Tragen modischer Kleidung, der Besitz eines neuen Handys und anderer Unterhaltungselektronik, sowie teure Freizeitaktivitäten bestimmen heute über die Möglichkeiten der Kinder im Freundeskreis mit. Beengte Wohnsituationen führen oftmals zu Konflikten in der Familie. Es drängt sich die Frage nach den Ursachen der hohen Kinderarmutsquoten auf. Es sind vor allem strukturelle Faktoren zu benennen (vgl. Hanesch 2008: 105f; Holz 2008: 154f). Als erste Ursache ist die fortschreitende Auflösung der Normalarbeitsverhältnisse zu nennen. Im Idealfall gab es ein meist männlichen Arbeitnehmer mit lebenslanger Vollzeitbeschäftigung. Diese Auflösung spiegelt sich in der steigenden Anzahl von Erwerbslosen und von prekären und befristeten Beschäftigungsformen wider. An die armen Arbeitslosen sind die arbeitenden Armen getreten, die trotz Erwerbstätigkeit sich und ihre Familie nicht ernähren können. Der Niedriglohnbereich macht derzeit ca. 30 % aller Einkommensbezieher aus. Hier ist die Verbindung von Erwerbsarbeit und einer

auskömmlichen Existenzsicherung in Frage gestellt. Das Verarmungsrisiko tritt spätestens bei Unterbrechung oder der Beendigung durch Arbeitslosigkeit oder Alter ein, weil durch fehlende Beiträge keine ausreichenden Ansprüche aus den Sozialversicherungen erworben wurden. Daneben tritt die Ablösung der Normalfamilie als Ursache auf. Hinter der Armut von Kindern steht dabei die Armut der Eltern bzw. der Mütter. Die Auflösung bzw. Veränderung traditioneller Formen des Zusammenlebens lässt meist Mütter und Kinder anfällig für Verarmung werden. Trennung und Scheidung sind dabei zu einem wichtigen Grund für Armut und Hilfsbedürftigkeit geworden. Den veränderten Beschäftigungs- und Familienformen stehen einige Strukturmängel des sozialen Sicherungssystems gegenüber. Sozialversicherungen gewähren Lohnersatzleistungen, die als Versicherungsprinzip an das Arbeitsverhältnis zurückgekoppelt sind. Somit verfügen nicht alle Bevölkerungsgruppen über Ansprüche. Nur wer auf Basis eines Normalarbeitsverhältnisses eine gut bezahlte Arbeit ausübt und eine lückenlose Erwerbsbiografie aufweist, ist in hohem Maße abgesichert. Vor allem alleinerziehende Mütter sind unzureichend geschützt, weil sie wegen Kindererziehung oder ähnliches keine Beiträge entrichtet haben. Sie laufen Gefahr, bei Eintritt der Lebensrisiken zu verarmen. Sozialstaatliche Leistungen, die auf klassische Familienmodelle ausgerichtet sind, zielen zunehmend an der Lebenswirklichkeit zahlreicher Familien und ihrer Kinder vorbei. Die Veränderung der Familien- und Haushaltsstruktur als Ursache von Kinderarmut gewinnt folglich ihren Erklärungsgehalt.

5. Der „Sparzwang“ am Beispiel Jugendhilfe

Das nachfolgende Kapitel beschäftigt sich mit der Organisation und Aufgabenstellung der Jugendhilfe. Im zweiten Schritt soll der Bereich „Hilfen zur Erziehung“ betrachtet werden. In einem dritten Schritt soll der „Umbruch“ in der Jugendhilfe zu sozialräumlichen Angeboten nachgezeichnet und die Intention (Jugendhilfe wird günstiger) beschrieben werden. Abschnitt 4 beschäftigt sich mit dem ASD, seinen Aufgaben und dem Hilfeplanverfahren.

5.1 Zentrale Aufgaben und Organisation der Jugendhilfe

In den 1920er Jahren wurden die Leistungen für Kinder und Jugendliche erstmals mit Einführung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetz sozialstaatlich umfassend geregelt (vgl. Bellermann 2008: 221). Nach Bäumer (1929) soll die Jugendhilfe *„alles was Erziehung, aber nicht Schule und nicht Familie“* umfassen (ebd.:3). Sie soll Angebote, Dienstleistungen und Einrichtungen bereitstellen, um Erziehungsansprüche junger Menschen zu erfüllen, wenn diese durch Schule, berufliche Bildung und Familie nicht gesichert sind. Danach ist

Jugendhilfe eine subsidiäre und ergänzende Hilfe, die neben der Familie und Schule, als eine Erziehungsinstanz eigene Zuständigkeiten, Methoden und Organisationsformen enthält. Die institutionelle Zuordnung außerhalb der Familie und Schule ist nach Franz Hamburger (2003) problematisch geworden, weil zentrale Aufgaben der Jugendhilfe auch in der Familie (Sozialpädagogische Familienhilfe) und in der Schule (Schulsozialarbeit) wahrgenommen werden (vgl. ebd.:18f) .Die Jugendhilfe wird im 8. Buch des Sozialgesetzbuches (SGB VIII) konkretisiert. §1 SGB VIII definiert das Grundziel, junge Menschen in ihrer sozialen und individuellen Entwicklung zu fördern und jede Benachteiligung abzubauen oder zu vermeiden. Dabei sollen Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und unterstützt werden. Besondere Bedeutung kommt dem Schutz vor Gefahren für das Kindeswohl zu: Jugendhilfe soll dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und deren Familie zu schaffen (vgl. Jordan 2008: 523). An diesem allgemeinen Überblick knüpft §2 SGB VIII an. Jugendhilfe umfasst sowohl Leistungen wie den allgemeinen Förderbereich (Jugendsozialarbeit, offene Kinder- und Jugendarbeit), als auch Einzelfallhilfe wie den Bereich der Hilfen zur Erziehung (§27ff SGB VIII). Neben diesen beiden Leistungsarten nimmt Jugendhilfe weitere Aufgaben bzw. Maßnahmen wie z.B. die Inobhutnahme (§42 SGB VIII) oder das Mitwirken in gerichtlichen Verfahren (Jugendgerichtshilfe und Familiengericht) war. Analog zu den vielfältigen Aufgaben ist auch die Trägerschaft zur Erbringung der Aufgaben und Leistungen schwer überschaubar: Allgemein wird zwischen öffentlichen und freien Trägern unterscheiden. Nach Bellermann (2008) kann man Öffentliche Träger auch als Ämter oder Behörden bezeichnen. Öffentliche Träger unterliegen dem Selbstverwaltungsprinzip. Demnach wird ihnen ein Budget zugewiesen, das sie eigenständig verwalten und einsetzen. Dieses charakteristische Merkmal zeigt, dass öffentliche Träger eigenständige Vertretungskörperschaften sind (vgl. Hottel 2003: 106). Freie Träger sind ebenfalls für die Erbringung sozialer Dienstleistungen zuständig. Der wesentliche Unterschied zu den öffentlichen Trägern besteht darin, dass die freien Träger private Organisationen sind, die aus einem freiwilligen Zusammenschluss von Menschen entstehen. Dieser Zusammenschluss findet überwiegend unter den rechtlichen Voraussetzungen des Vereinsrechts im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) statt (vgl. ebd.: 131). So wird ihnen die Möglichkeit offeriert, die Kennzeichnung „eingetragener Verein (e.V.)“ zu führen. Als Verein kann dieser freie Träger als juristische Person handeln. So wird ihnen jederzeit das Recht eingeräumt, sich wieder aufzulösen und die Erbringung sozialer Dienstleistungen einzustellen. Im Unterschied zu den öffentlichen Trägern bestimmt kein Gesetz das Tätigwerden der freien Träger. Ihnen liegt die Freiwilligkeit zu Grunde.

Handlungsgrundlage sind bei Vereinen oft festgelegte Satzungen. Daher wird der Träger als „frei“ bezeichnet. Die Freien Träger können in zwei Kategorien unterschieden werden: Zum einen Träger, die mit einer gemeinnützigen Angebotsform ausgestattet sind. Zum anderen Träger, bei denen eine gewerbliche Gewinnerzielung im Vordergrund steht. Die gemeinnützigen Träger werden auch als „Non-Profit-Organisation“ (NPO) bezeichnet. Die Träger, die auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind werden als „Profit Organisation“ (PO) bezeichnet. Im Allgemeinen beinhaltet die Bezeichnung „freie Träger“ hauptsächlich die „Non-Profit-Organisationen“. Hat sich der „eingetragene Verein“ dazu entschlossen, bestimmte soziale Dienstleistungen ohne die Absicht auf Gewinnerzielung anzubieten, besteht die Möglichkeit bei der Finanzbehörde auf der Grundlage der Gemeinnützigkeitsverordnung die „Gemeinnützigkeit“ zu beantragen. Durch das Anerkennen der Gemeinnützigkeit wird den freien Trägern das Recht eingeräumt, Spenden entgegenzunehmen und hierfür eine Empfangsbestätigung auszustellen. Die Empfangsbestätigung führt zu einer Entlastung der Steuerschuld beim Spender (vgl. ebd.:131). In diesen Fällen spricht man von einer freigemeinnützigen Trägerschaft. Ein weiteres Merkmal ist, dass bei den freien Trägern viele ehrenamtliche Mitarbeiter mitwirken. Dies untermauert die Bezeichnung „Gemeinnützig“. In der Jugendhilfe stellen die Jugendämter die öffentlichen Träger dar. § 79 SGB VIII sieht sie für die Erfüllung der Leistungen gesamtverantwortlich (vgl. Bieker 2006: 112). Das Subsidiaritätsprinzip ist auch im SGB VIII spätestens seit der grundlegenden Reform nach 1991 unübersehbar geworden: Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind zwar zu partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit freien Trägern verpflichtet, sollen sich aber überall dort mit eigenen Angeboten zurückhalten, wo freie Träger in gleicher oder ähnlicher Form bestimmte Voraussetzungen (Betriebserlaubnis, fachliche Standards) erfüllen. Individuelle Leistungsansprüche werden in der Jugendhilfe (wie alle Sozialleistungen) bei den Jugendämtern (öffentliche Träger) geltend gemacht. Diese sind für die infrastrukturellen Gewährleistungen verantwortlich. Die konkrete Leistungserbringung erfolgt im erheblichen Umfang durch freie Träger. Das SGB VIII hat in ihrer Zuständigkeitsverordnung eine Kommunalisierung festgelegt. Zuständig sind also die örtlichen Jugendämter (in Hamburg die Bezirke). Freie Träger konkretisiert das SGB VIII dagegen nicht, sodass dem Gesetzgeber ein breites Verständnis von freien Trägern unterstellt werden kann. Die §§78a ff SGB VIII haben den Bereich der Leistungserbringung eingegrenzt: So müssen mit allen Leistungserbringern Leistungs-, Entgelt- und Qualitätssicherungsvereinbarungen geschlossen werden. Dies wirft die Frage auf, wie sich die freien Träger im Bereich der Jugendhilfe finanzieren. Es muss zunächst klar gestellt werden, dass das SGB VIII kein eigenes Kapitel über die Finanzierung

von freien Trägern der Jugendhilfe beinhaltet. Die praktisch nach wie vor bedeutendste Form der Finanzierung von freien Trägern, insbesondere in den Bereichen Förderung der Erziehung in der Familie, Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit ist die Subventionsfinanzierung nach § 74 SGB VIII. Synonym werden auch die Begriffe Zuwendung, Förderung und Zuschussgewährung verwendet. Typischerweise gewährt dabei ein Träger öffentlicher Verwaltung an einen freien Träger der Jugendhilfe) aufgrund eines staatlichen Verwaltungsaktes eine vermögenswerte Leistung als Sozialsubvention, um den Empfängern dieser Leistung in die Lage zu versetzen, einen bestimmten öffentlichen Zweck zu erfüllen (vgl. ebd.: 114f). Die Leistungen des SGB VIII sind im zweiten Kapitel aufgeführt. Der Gesetzgeber legt unterschiedliche Verbindlichkeiten bei den Rechtsansprüchen fest. Diese Festlegungen führen zwangsläufig zu Konflikten hinsichtlich der Einsparvorhaben. Bei Muss-Leistungen wie den Hilfen zur Erziehung, muss das Jugendamt bei bestehender Voraussetzung leisten. Diese Rechtsansprüche kennen keinen Finanzierungsvorbehalt. Um in diesem Bereich sparen zu können, muss der Staat kreativer werden. Bei den Kann-Leistungen wird das Sparen deutlich einfacher: Es liegt im Ermessen der Behörde, ob sie leistet. Die Betroffenen haben Ansprüche auf „weiche“ Leistungen. Es wird dem Verhältnismäßigkeitsprinzip „so wenig wie möglich, soviel wie nötig“ Rechnung getragen (§§10, 27 SGB VIII). Leistungen, wie Beratung und Förderung der Erziehung sind dabei nicht berechenbar. So wird keine Aussage darüber getroffen, wie diese Angebote inhaltlich (personelle Ausstattung, Erreichbarkeit, Ausstattungsgrad etc.) aussehen. Durch die fehlenden Festlegungen wird damit eine Möglichkeit geschaffen, Einsparungen generieren zu können. *„Bei Ermessensleistungen ist eine Einschränkung der Leistungen wegen fehlender Haushaltsmittel relativ leicht zu haben: hier ist anerkannt, dass fiskalische Überlegungen begrenzt in die Gewährung von Sozialleistungen einfließen dürfen, nämlich dann, wenn dies dem Zweck der Ermächtigungsgrundlage nicht zuwiderläuft. Eine gleichmäßige Verteilung knapper Mittel kann also eine Versagung einer Leistung rechtfertigen“* (Hinrichs 2010: 21). Dies zeigt, dass Sparen leichter zu haben ist, wenn man von Einzelfallhilfen (Hilfen zur Erziehung) zu offene Angebote, den „Ermessensleistungen“ umsteuert.

5.2 Finanzierung von „Hilfen zur Erziehung“

- Wie gezeigt zählen die Hilfen zur Erziehung (§§27ff SGB VIII) zu den Pflichtleistungen. Der ASD gewährt den Leistungsberechtigten diese Hilfen, wenn diese „notwendig“ und „geeignet“ sind, einen „Erzieherischen Bedarf“ auszugleichen. Die Schwelle eines erzieherischen Bedarfs bemisst sich hierbei an einer möglichen Kindeswohlgefährdung, ist

jedoch „weniger hoch“. Dieser Bedarf liegt z.B. dann vor, wenn die Erziehung eines Kindes oder Jugendlichen nicht zu einer gemeinschaftsfähigen und eigenverantwortlichen Persönlichkeit führt bzw. die Entwicklung erheblich gefährdet ist. Notwendig sind die Hilfen dann, wenn niedrighschwellige Angebote nicht ausreichen, um den Bedarf zu befriedigen. Geeignet sind die Hilfen, wenn sie in der Lage sind, diesen Bedarf abzudecken. Personensorgeberechtigte müssen einen entsprechenden Antrag an das Jugendamt stellen. Der ASD entscheidet nach Anspruchsprüfung über eine Bewilligung oder Ablehnung einer entsprechenden Hilfe. Ein Träger der freien Jugendhilfe wird unter Berücksichtigung des „Wunsch und Wahlrechts“ des Personensorgeberechtigten (§5 SGB VIII) ausgesucht. Dabei hat in der Praxis der ASD den Überblick, welcher Träger welche Hilfen „gut“ ausführt⁶ und welcher Träger entsprechende Kapazitäten für die Hilfearten hat. In einem Hilfeplanverfahren⁷ wird dann Art und Umfang der Hilfe mit Vertretern des Jugendamtes), der Familie und dem freien Träger „ausgehandelt“. Bei laufenden Hilfen wird im gleichen Verfahren die Hilfe überprüft, Ziele vereinbart und Laufzeit festgelegt oder beendet. Dabei wird grob zwischen zwei Hilfearten unterschieden: Erstens die ambulanten Hilfen zur Erziehung der §§ 28,29,30, 31 und 32 SGB VIII. Zweitens die stationären Hilfen zur Erziehung der §§ 33, 34 und 35 SGB VIII. Die Finanzierung dieser individuellen Hilfen ist unterschiedlich: Die ambulanten Hilfen folgen dem Prinzip der Kostenerstattung des §77 SGB VIII: Öffentlicher Träger und freier Träger vereinbaren per Entgeltvereinbarung die vom freien Träger zu erbringende Leistung und die vom öffentlichen Träger hierfür zu erbringende Kostenerstattung. Die Leistungsberechtigten müssen keine Zuzahlungen leisten. Dieses Prinzip wird auch „Jugendhilfedreieck“ genannt⁸. Eine Unterart der Kostenerstattung stellt die Abrechnung nach sogenannten Fachleistungsstunden dar. Die Fachleistungsstunden orientieren sich weder an den erwarteten Tätigkeiten noch an der Schwierigkeit des Falls. Sie sind vorher mit einem Stundenpreis festgelegt. Mit der Umstellung von Pauschalfinanzierung auf das Fachleistungsstundenmodell ist in der Praxis häufig eine Reduzierung der Stundenzahlen verbunden: Die Hilfen beginnen meist mit 4-6 Fachleistungsstunden die nach Möglichkeit schnell weiter reduziert werden. Waren früher 10-15 Stunden wöchentlich im Hilfeplangespräch relativ problemlos zu vereinbaren, so sind heute mehr als 10 Fachleistungsstunden die absolute Ausnahme. Vor allem der freie Träger trägt bei dieser

⁶Durch eine einjährige Tätigkeit im Fallmanagement (So wird der Arbeitsbereich im ASD, der mit einzelnen Familien mit Hilfen zur Erziehung zuständig ist ,genannt) verzichtet der Autor hier auf Literaturhinweise und berichtet praxisnah.

⁷ Vgl. Kapitel 5.4.2 für ausführliche Darstellung.

⁸Der Leistungsberechtigte muss kein „Geld“ mitbringen, um eine Dienstleistung in Anspruch zu nehmen. Dieses „Marktfremde“ Element ist in einer Marktwirtschaft untypisch. In der Regel haben die Nachfrager der Dienstleistung keinen Überblick, was für die Leistungen vom öffentlichen Träger bezahlt wird.

Finanzierungsform das Risiko der Nichtauslastung: Er ist bemüht, seine Kapazitäten „voll“ auszuschöpfen und möglichst viele Familien betreuen. Der öffentliche Träger möchte dagegen möglichst wenige Fachleistungsstunden vereinbaren bzw. Hilfen überhaupt einrichten, da er sparen soll. Die entsprechenden Entgeltvereinbarungen werden in der Regel jährlich ausgehandelt. Jede Fachkraft muss im Bezirk Wandsbek ihre Stundenzahl dokumentieren und von der Familie quittieren lassen. Stationäre Jugendhilfe folgt wegen vollkommen anderen Leistungsvereinbarungen zwingend einem anderen Finanzierungsmodell. Die Kinder und Jugendliche werden in einer von freien Trägern betriebenen Einrichtung untergebracht. In der Regel finden die §§78a ff SGB VIII Anwendung. Demnach werden Rahmenvereinbarungen für Entgelte mit dem freien Träger ausgehandelt. Hier werden detaillierte Vereinbarungen über Preise und Umfang der Hilfe fixiert. In der Regel sind stationäre Jugendhilfeeinrichtungen im Vergleich zu ambulanten Hilfen teuer. Die Leistungen umfassen in der Regel auch die Kosten für den Lebensunterhalt und Unterbringung. Die Finanzierung läuft über „Tagessätze“: Der freie Träger stellt dem Jugendamt für einen Abrechnungszeitraum das entsprechende Entgelt in Rechnung. Der Gesetzgeber hat mit den §§ 91-95 übliche Zuzahlungen, gemessen an dem vorhandenen Vermögen oder Einkommen der Eltern, geregelt. Mit einem Jahresetat für ambulante und stationäre Hilfen zur Erziehung in Hamburg von ca. 233 Mio. Euro ist dieser Bereich der Jugendhilfe zu einer zentralen Größe gewachsen. Er steht daher aus fiskalischen Überlegungen unter Druck. Wie lässt sich in einem Bereich sparen, in dem es um Pflichtleistungen bzw. rechtlich geschützte Rechtsansprüche geht? Die Problematik von steigenden Kosten ist im System der Trägerstruktur begründet: Der freie Träger wird in Hilfeplangesprächen vor allem aus wirtschaftlicher Sicht kein Interesse daran haben, Hilfen zu beenden oder Stundenzahlen zu reduzieren. Der ASD – Mitarbeiter ist mit seinen hohen Fallzahlen froh, wenn er einen Fall „los“ ist und eine Hilfe zur Erziehung bewilligt. Zusätzlich zu den beschriebenen gegensätzlichen Interesse, führt eine solche Schnittstelle auch zu einer Verschiebung von Verantwortung: So wurde nach dem Tod von Lara-Mia (9 Monate) im Jahr 2009 die Familienhilfe vom „Rauhen Haus“ verantwortlich gemacht, nicht die ASD-Mitarbeiterin, welche eine Hilfe installiert hat. Hilfepläne werden als logische Konsequenz fortgeschrieben. Politik scheint auf diese Problematik eine Antwort zu haben: Sozialraumorientierung. So sollen statt „teurer Einzelfallhilfen“ vorzugsweise sozialräumliche Angebote genutzt werden. Hierbei handelt es sich um „Kann-Leistungen“, sie sind also freiwilliger Natur. So soll den Bezirken in Zukunft mehr Geld für sozialräumliche Angebote gegeben werden. Im Gegenzug verpflichten sich die Bezirke durch entsprechende Verträge,

Geld bei den Hilfen zur Erziehung einzusparen (Budgetierung von Rechtsansprüchen). Für die Umsetzung dieser Verlagerung von Hilfen zur Erziehung zu offenen Angeboten hat man in der Praxis die Verantwortung für die endgültige Bewilligung einer Einzelfallhilfe vom ASD-Mitarbeiter auf die Abteilungsleitung übertragen. Sie muss in der Jugendhilfeakte des vorliegenden Falles eine Unterschrift unter die „Genehmigung“ setzen. Die Leistungsschwelle des §27 SGB VIII in Form des „erzieherischen Bedarfs“ wird dabei oftmals gleichgesetzt mit einer Kindeswohlgefährdung. Damit werden in die Prüfung von Rechtsansprüchen und Voraussetzungen Finanzierungsvorbehalte hineininterpretiert. Jugendhilfe entfernt sich damit durch Sparzwänge von einer präventiven, effektiven und rechtzeitigen Leistungsgewährung des §17 Abs. 1 SGB 1 (vgl. ebd.: 22).

5.3 Vom Fall zum Feld – Jugendhilfe im Umbruch

In der Fachliteratur lassen sich an verschiedenen Stellen Hinweise auf „interne Modernisierung der Organisationsstrukturen“ und „fachliche Neuausrichtungen“ finden. Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist das Verhältnis zwischen Kostenträger und Leistungserbringern. Das SGB VIII sieht darin grundsätzlich eine „partnerschaftliche Aufgabenerledigung“. Jedoch bildet sich wegen der Trennung von Durchführungs- und Gewährleistungsverantwortungen und einem eingeführten Wettbewerb (Umbau des Sozialsystems nach Vorbild des Marktes) aktuell zunehmend ein Auftraggeber-Auftragnehmeverhältnis heraus. Von diesen „Modernisierungen“ ist direkt auch der ASD betroffen, der die Fallsteuerung bei den Hilfen zur Erziehung durchführt. Man weist ihm zunehmend Verwaltungsaufgaben und Dokumentationspflichten zu. Unter dem Begriff „Neue Steuerungsmodelle“ kann vor allem der Begriff „Leistungssteuerung“ subsumiert werden. Hauptaspekt ist dabei, die Kosten der Jugendhilfe zu senken. Ein wesentlicher Faktor soll dabei das Sozialraumkonzept bzw. die Sozialraumorientierung darstellen: An die Stelle starrer Leistungserbringung soll eine pass- und zielgenauere Leistungserbringung treten. Dabei soll der ASD in Zukunft vermehrt im Lebensraum der Bürger anknüpfen, „*weil hier die Probleme und Störungen besonders deutlich werden*“ (Karolus 1994: 59). Dabei ist Sozialraumorientierung als eine der Strukturmaxime zu verstehen. Erneut stehen auch innerhalb dieser Debatte um eine Ausweitung offener Angebote die Hilfen zur Erziehung im Mittelpunkt. Lassen sich Familien in ihr soziales Umfeld einbinden, nehmen sie weniger Einzelfallhilfen in Anspruch. Dabei wird unter Sozialraum ein geographisch eingegrenztes Gebiet verstanden, in dem Menschen arbeiten, leben und wohnen, mit dem sie sich identifizieren können und wo diese zumindest einen Teil des Tages verbringen. Ziel einer

sozialräumlichen Arbeit ist die verstärkte Einbindung vorhandener sozialer Infrastruktur und informeller Netzwerke. Der radikale Perspektivwechsel innerhalb der Hilfen zur Erziehung, der mit einer konsequenten Sozialraumorientierung einhergeht, fordert weiter unter dem Schlagwort „Flexibilisierung der Erziehungshilfen“ ein Umsteuern: weg von dem festgefügt System der Leistungsarten und Hilfeinstitutionen gemäß den §§ 27 - 35 SGB VIII, hin zu einer Orientierung an vorhandenen Hilfeangeboten im Sozialraum (z.B. Kita, Eltern-Kind-Zentren). Letztlich wird mit einer konsequenten Einführung der Sozialraumorientierung auch eine Veränderung der bislang gängigen Finanzierungsformen gefordert. Dabei handelt es sich in der Regel um eine Abkehr von der Einzelfallförderung wie Fachleistungsstunden oder Tagessätze, hin zu einem dem Sozialraum zur Verfügung stehenden Budget. Im Gegensatz zu den Hilfen zur Erziehung hat man auf ergänzende Einrichtungen zu diesen einzelfallbezogenen Hilfen zur Erziehung keinen Rechtsanspruch. Insofern fallen diese häufig Einsparvorhaben aus haushaltspolitischen Gründen zum Opfer. Gegen eine sozialraumorientierte Jugendhilfe können einige fachliche und rechtliche Bedenken geäußert werden. Auf der fachlichen Ebene soll Jugendhilfe keine Almosen oder Hilfe im klassischen Sinne bereithalten, sondern vor allem dichte Leistungsansprüche gewährleisten. Dabei sollen Leistungsberechtigte ihre Ansprüche gegenüber einem unabhängigen, neutralen, demokratischen öffentlichen Träger geltend machen. Diese Leistungsansprüche sind gerichtlich einklagbar. Die Verschiebung zu Eigenverantwortung, offenen Angebote und sozialräumlichen Strukturen würde die öffentliche Verpflichtung und Verantwortung gefährden. Durch die Zuweisung des Budgets an einen einzelnen Träger / Trägerverbund kommt es ferner zu einer Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechts. Rechtliche Bedenken werden dabei in der Budgetierung von Rechtsansprüchen gesehen: Pflichtleistungen dürfen nicht begrenzt oder beeinträchtigt werden, indem sie einem Finanzierungsvorbehalt ausgesetzt sind.

5.4 Der Allgemeine Soziale Dienst

Der ASD steht im Jugendamt an zentraler Stelle. Im Folgenden soll ein grober Überblick über seine Aufgaben und Funktionen gegeben werden. Es wird sich zeigen, dass dieser in besonderer Weise derzeit von Einsparvorhaben betroffen ist. In einem zweiten Schritt sollen fiskalpolitische Überlegungen im Hilfeplanverfahren des §36 SGB VIII betrachtet werden.

5.4.1 Aufgaben

Der ASD ist eine behördliche Organisationseinheit auf kommunaler Ebene. Die Dienststellen arbeiten in ihren Aufgabengebieten sehr unterschiedlich: Eine verbindliche Definition der Aufgabenstruktur erweist sich als schwierig. Dies ist auf die Selbstverwaltung des Art. 28 Abs. 2 GG zurückzuführen. Der ASD nimmt in der Jugendhilfe vielfältige Aufgaben wahr. Im Zentrum stehen Einzelfallhilfe und Beratung. Daneben wird er im Bereich der Gemeinwesen- und Stadtteilarbeit tätig. Als Teil des Jugendamtes hat er zwei zentrale Funktionen: Erstens soll er Unterstützung und Entlastung für Kinder, Jugendliche oder Eltern bieten, die mit der Bewältigung ihres Alltags überfordert sind und dabei Hilfe benötigen. Zweitens muss der ASD Schutz vor der Gefahr des Kindeswohls bieten: Diese Schutzpflicht ist verbunden mit einer Kontrollkompetenz (§8a SGB VIII). Diese beiden Aufgabenschwerpunkte können als gleichrangig angesehen werden, wobei der Schutz ebenfalls vorrangig durch Hilfe, Entlastung und Unterstützung realisiert werden soll. Hinrichs (2010) sieht darin eine funktionale Verknüpfung zwischen Hilfe und Kontrolle. Zum einen kommt ihr eine Erziehungs- und Hilfsfunktion zu. Sie soll Kinder und Jugendliche bei ihren Entwicklungsproblemen beraten und ggf. entsprechende Hilfen anbieten. Nach dem Prinzip der Freiwilligkeit soll sie den Eltern präventiv Unterstützung und Beratung (§§16ff. SGB VIII) bereitstellen, sie durch therapeutische Dienstleistungen und sozialpädagogischem Handeln wieder in die Lage versetzen, ihrer Elternverantwortung des Art.6 GG und den §§ 1626ff BGB nachzukommen. Der ASD soll nach §8a SGB VIII bei möglicherweise vorliegender Kindeswohlgefährdung tätig werden. So ist er rechtlich dazu verpflichtet, das Familiengericht anzurufen, das dann nach §1666 BGB bei einer Kindeswohlgefährdung Eingriffe in die elterliche Sorge vornimmt. §42 SGB VIII ermöglicht der ASD Fachkraft, diesen Eingriff temporär selbst vorzunehmen. Das SGB VIII oder das BGB konkretisiert den Begriff „Kindeswohlgefährdung“ nicht. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes versteht man darunter „eine gegenwärtig in einem solchen Maße vorhandene Gefahr, dass sich bei der weiteren Entwicklung eine erhebliche Schädigung mit ziemlicher Sicherheit voraussehen lässt“. Diese Leistungen und Eingriffe sollen demnach insgesamt darauf abzielen, Eltern dazu zu befähigen ihre Kinder nach dem Grundsatz des §1 SGB VIII zu einer gemeinschaftsfähigen und eigenverantwortlichen Persönlichkeit zu erziehen. Wenn dies nicht möglich erscheint, oder die Eltern verschuldet oder unverschuldet nicht in der Lage sind dies zu leisten, steht ein (teilweise) Entzug der elterlichen Sorge an. Dabei wird dem Gedanken der Subsidiarität (§§10, 27 SGB VIII) Rechnung getragen. Jugendhilfe als bloße „Wohltat“ zu bezeichnen, trifft die Sache demzufolge nicht im Kern. Aus dieser faktischen „Doppelmandatierung“, Kontrolle auf der einen und Hilfe auf der anderen Seite, wird deutlich, dass das Jugendamt

eine „*elementare Sicherung des bürgerlichen Gemeinwesens*“ vornimmt (ebd.: 20). In den ASD's kommt es regelmäßig zu Überlastungsanzeigen. Die Fachkräfte müssen zu viele Fälle bearbeiten. Ihnen bleibt bei wachsenden Verwaltungstätigkeiten kaum die Zeit, sich der Klientel mit der erforderlichen Zeit zu widmen. Das bleibt nicht folgenlos für die Qualität der Arbeit: In den Fällen, in denen Kinder wegen Vernachlässigung und Misshandlungen zu Tode gekommen sind, wurde die Überlastung der Fachkräfte mit diskutiert. Eine Intensivierung der Arbeit durch Ausdünnung des Personals und steigenden Fallzahlen, einhergehend mit erheblichen Reallohnkürzungen (nach Vereinbarung des TVöD im Jahr 2005) haben die Jugendämter Schwierigkeiten, Stellen zu besetzen. Gleichwohl sind sie bei drohender Kindeswohlgefährdung persönlich verantwortlich. Spätestens nach Ereignissen der verhungerten Jessica (2005), Lara-Mia (2009) oder Chantal (2012) ist der Bereich des Schutzes sensibler geworden. So werden im Zweifel wohl eher eine Hilfe mehr bewilligt, als eine zu wenig.

5.4.2 Hilfeplanverfahren und fiskalische Überlegungen

Nach Vorschriften des SGB VIII müssen Kinder, Jugendliche und Familien eine Hilfe zur Erziehung beim zuständigen Jugendamt beantragen. Die fallzuständige Fachkraft legt fest, ob diese Familie einer Hilfe bedarf und in welcher Form sie ausgestaltet werden soll. Dabei spielen keine belegbaren Indikatoren über die zutreffende Entscheidung eine Rolle. Man ist auf die Einschätzung, Prognose und Diagnose der Fachkraft im Jugendamt angewiesen. Die Fachkraft gleicht ihre Einschätzung mit anderen Kollegen vor Bewilligung einer Hilfe in Form einer kollegialen Beratung im Jugendamt ab. Sollte es zu einer Bewilligung kommen, sucht das Jugendamt mit der hilfebedürftigen Familie einen freien Träger aus. *„Dieser Träger wird nach ganz unterschiedlichen Kriterien ausgesucht: Manche Jugendämter haben bestimmte Vorgaben bezüglich zu favorisierender Träger, (...) bei bestimmten Hilfearten liegen bestimmte Träger „auf der Hand“, manchmal gibt es „politische Erfordernisse“, aus denen heraus Träger vorrangig belegt werden müssen, und (immer häufiger) gibt es finanzielle Einschränkungen (...)*“ (Hinte und Treeß 2011: 104). Das Kind, der Jugendliche oder die Familie „wandert“ daraufhin vom Jugendamt zum freien Träger, der die Hilfe durchführt. In einem Hilfeplanverfahren nach §36 SGB VIII werden Art, Umfang und Inhalt der Hilfe mit Klienten, freien Trägern, und Jugendamt festgelegt. Durch die fallbezogene Entgeltfinanzierung spielen fiskalische Überlegungen auf beiden Seiten, Leistungserbringern und Kostenträgern, eine erhebliche Rolle. Der öffentliche Träger neigt dazu, die zu vereinbarenden Stundenzahlen möglichst gering zu halten, da er zum Sparen verpflichtet ist.

Der freie Träger dagegen will möglichst hohe Stundenzahlen. Freie Träger werden immer bemüht sein, möglichst viele Fälle zu bekommen und das möglichst für einen langen Zeitraum. Dabei werden freie Träger nicht „belohnt“, wenn sie die im Hilfeplangespräch vereinbarten Ziele möglichst zügig erreichen. So tauchen in den Gesprächen immer wieder diagnostische Formulierungen auf, die das Jugendamt überzeugen, dass die betroffene Familie auch weiterhin der professionellen Hilfe bedarf. Die Berichte des freien Trägers sind Bestandteil der Jugendhilfeakte, die vom Jugendamt zu „führen“ ist. Dem ASD bleibt in diesem Fall kaum etwas übrig, als die Hilfe weiter zu bewilligen. Falls dem Kind oder Jugendlichen etwas passiert, könnte der Sozialarbeiter persönlich haften. Dabei darf er jedoch nicht zu „großzügig“ mit dem Umfang und Art der Hilfe werden. Das Hilfeplanverfahren dient dazu, eine geeignete Hilfe zur Erziehung für Kinder, Jugendliche und Familie zu regeln bzw. die Ziele und Rahmenbedingungen der Hilfe festzuschreiben. Dabei ist es unabdingbar, den zeitliche Rahmen der Hilfe, konkrete Ziele und mögliche Schritte (Indikatoren) zum Erreichen der Ziele festzuschreiben. Sonst wird auch die Hilfe nicht überprüfbar. Das Hilfeplanverfahren ist also inhaltlicher Natur. Die Praxis zeigt jedoch, dass die Vereinbarungen (Stunden, Dauer der Hilfe etc.) fast immer überschritten werden. So wird das gedachte Ziel eines Hilfeplanverfahren ad absurdum geführt, weil es vom Ansatz nicht funktionieren kann. In der Praxis kommt es gar vor, dass im Beisein der Betroffenen dem Jugendamt „wortreich“ ihre scheinbar speziell auf diesen Fall zugeschnittenen Leistungen präsentieren, um möglichst den Zuschlag zu bekommen. Der ASD Fachkraft bleibt dabei oftmals keine Wahl, weil sie auf die „Facheinschätzung“ des freien Trägers angewiesen ist. Angesichts einer großen „Anbieterszene“, in der die Akteure insbesondere bei „knapper Kassenlage“ um Aufträge Fälle konkurrieren, treten fachliche Gesichtspunkte zunehmend in den Hintergrund. *„Zahlreiche Träger sozialer Arbeit neigen dazu, anhand der von ihnen erahnten Präferenzen des jeweiligen Jugendamts(-Leiters) ein Angebot zu stricken (...). Eben weil der Maßstab für Qualität die Zufriedenheit des Kunden ist (...) und dieser gerade in Zeiten harter Konsolidierungen immer höhere Anforderungen stellt, und weil es in der Jugendhilfe scheinbar nichts gibt, was nicht irgendwie noch billiger werden könnte, katapultiert man sich (...) in einen Kreislauf, in dem alle (...) durchzudrehen drohen. Mit dem Blick auf den verschärften Preiswettbewerb scheint die große Kunst des Managements darin zu bestehen, wie das Kaninchen auf die Schlange (...) zu starren, um herauszufinden, für welchen vermeintlichen Bedarf wohl noch Geld bewilligt wird“* (ebd.: 111). Das fragwürdige Finanzierungsmodell bzw. das Aushandeln vom verteilen des knappen Geldes wirft für den Verfasser eine Reihe von Fragen auf: Wie soll die Fachkraft Ressourcen der Klienten nutzen,

wenn sie zuvor seitenlang die Defizite der Betroffenen beschreiben muss, um das Anliegen weiter finanziert zu bekommen? Warum sollte ein freier Träger eine Familie „verselbständigen“, wenn sie so lange finanziert werden, wie sie den Fall „bearbeiten“? Kann Qualität einer stationären Jugendhilfeeinrichtung daran bemessen werden, ob sie genügend Plätze belegt (und damit überlebt)? Zwischen den einzelnen Hilfen in den §§27ff SGB VIII macht das SGB VIII keine Rangfolge fest. Das heißt, dass eine Bewilligung einer intensiven Hilfe (Sozialpädagogische Familienhilfe oder Heimerziehung) den vorherigen Einsatz einer weniger intensiven Hilfeform (Erziehungsberatung o.ä.) nicht voraussetzt. Jede Form der Hilfe hat ihr eigenes fachliches Profil und ist auf unterschiedliche Problemkonstellationen ausgerichtet. In der Praxis werden jedoch diese unterschiedlichen Hilfeformen in eine Art „Stufenverhältnis“ gebracht. So werden statt „teuren“ Sozialpädagogischen Familienhilfen vermehrt Erziehungsberatungen installiert. Eine „Ambulantisierung“ in diesem Bereich ist aus Kostengründen zu beobachten. In den 1990er Jahren entstand auf Reaktion anhaltender Sparzwänge in der Jugendhilfe eine Qualitätsdebatte. Vorrangig ging es darum, bei sinkenden Kosten gleiche oder bessere Qualität zu erreichen. Dem öffentlichen und politischen Diskurs ist zu entnehmen, dass seit einigen Jahren diese Qualitätsdebatte von einer Wirksamkeitsdebatte abgelöst wird. So stünde laut Hamburger Abendblatt die „Erziehungshilfe auf dem Prüfstand“. Bezugsgröße soll also nicht nur „Qualität“ sondern vor allem „Wirksamkeit“ sein. Jugendhilfe soll mit ihren Maßnahmen die gesetzten Ziele mit wissenschaftlichen, empirisch gesicherten Wahrscheinlichkeiten auch erreichen. Natürlich leuchtet es auf den ersten Blick ein, gutes Geld nicht für wirkungslose Maßnahmen auszugeben. Liegt aber die Vermutung nicht nah, dass Jugendhilfe stets davon ausgegangen ist, dass ihre Maßnahmen auch eine gewünschte Wirkung haben? Diese neuartige Debatte lässt die Vermutung zu, dass es gar nicht mehr auf Qualität als Größe ankommt. Vor allem wird mehr Wirksamkeit gefordert und nicht etwa gefragt, ob die Ziele von Jugendhilfe, überhaupt legitim sind, Kindern, Jugendlichen und Eltern bei ihrer Lebens- und Alltagsbewältigung zu unterstützen und Strukturen eines geeigneten Gemeinwohls zu schaffen.

6. Fazit

Die Ausführungen der hier vorliegenden Arbeit zeigen, dass Jugendhilfe systematisch und damit gewollt unterfinanziert ist. In einer Marktwirtschaft scheint die Ressource „Geld“ knapp. Wenn das Anliegen jedoch wichtig ist, wie aktuell bei der Bankenrettung, ist Geld

reichlich vorhanden. Es liegt an der Prioritätenstellung, wohin das Geld fließen soll. Deshalb wird die Knappheit von Geld weiterhin Ausgangspunkt von Sozialpolitik sein. In diesem System der Knappheit kann es Jugendhilfe nicht vorrangig darum gehen, für ein bedürfnisgerechtes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen zu sorgen. Schon deswegen kaum, weil es in einer Marktwirtschaft nie direkt um die Befriedigung der Bedürfnisse geht. Entwürdigende Lebensbedingungen von armen Familien mit Kindern geraten eher mal „ins Hintertreffen“. Vielmehr wird der Selbsthilfegrundsatz und der Nachrangigkeit öffentlicher Hilfe Rechnung getragen. Der Bedarf von Menschen an Angeboten der Beratung, Entlastung, Unterstützung und Hilfe auf der einen, sowie die verfügbaren oder beschaffbaren Ressourcen (Geld, Kompetenz etc.) für konkrete öffentliche Sozialleistungen auf der anderen Seite stehen in einem prekären Verhältnis zueinander: Es müssen grundsätzlich endliche und damit knappe Ressourcen auf eine fast grenzenlose Anzahl von Ansprüchen verteilt werden. Daher ist jede Leistungsentscheidung durch Fachkräfte im ASD oder anderen Stellen letztlich eine Entscheidung über die Verteilung nur begrenzt verfügbarer Mittel geworden: Erstens die Zeit der überlasteten ASD Mitarbeiter für die einzelnen Familien und zweitens die Verteilung der Hilfsangebote und damit der materiellen Ressourcen. In Krisenzeiten verschärft sich diese Situation durch restriktive Sozial- und Finanzpolitik. Daher kommt es zunehmend nicht mehr darauf an, Bedürfnisse und katastrophale Lebensbedingungen von Kindern, Jugendlichen, und armen Menschen zu befriedigen bzw. entgegen zu wirken. Leistungsentscheidungen müssen so getroffen werden, dass sie kontrolliert werden können. Durch „Verfahren der Steuerung und Kontrolle“ werden Entscheidungen nicht nur daran bemessen, ob sie fachlich qualifiziert entschieden und damit sozial „gerecht“ verteilt sind, sondern vor allem wirtschaftlich und sparsam gearbeitet wurde. Damit befindet sich Jugendhilfe in einem scheinbar unlösbaren Dilemma: So ist der Leistungsauftrag, den Kindern und Jugendlichen ein „besseres“ Aufwachsen zu organisieren, sie zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten werden zu lassen, vor dem Hintergrund der „Knappheit“ kaum zu erfüllen sein. Die Frage wird also in Zukunft viel mehr sein: Wann, warum, wofür und in welchem Umfang gibt es eine öffentliche Verantwortung für private Lebensschicksale? Anders formuliert: Rationalität von Verteilungsentscheidungen zu sichern, also die Zuwendungen auf der einen und die Ablehnung sozialstaatlicher Leistungen auf der anderen Seite sachlich, rechtlich und politisch zu legitimieren. Sind es dabei strengere Anspruchsprüfungen im Einzelfall, Kampagnen gegen sog. Leistungsmissbrauch oder Strategien, Verbindlichkeiten bei den Rechtsansprüchen „aufzulockern“. Es hat sich gezeigt, dass sich der Sozialstaat immer mehr unter einem enormen Legitimationszwang hinsichtlich des Verhältnisses

zwischen den benötigten Ressourcen und der tatsächlich erbrachten Wirkung befindet. Im Bereich Sozialer Arbeit werden Nachweise der ökonomischen Mittelverwendung (Effizienz) und der Wirksamkeit der erbrachten Leistungen (Effektivität) immer stärker eingefordert. Dabei geht es nicht darum, dass der Staat „gute“ Bedingungen des Aufwachsens garantieren will, in dem er Armut, Lebensumstände oder die private Erziehung korrigieren will. Der Staat geht im Prinzip schon davon aus, dass die tatsächlichen Bedingungen der Erziehung in der Familie nicht dem normativen Bild von gelingender Erziehung entsprechen. Er nimmt zum einen durch die Beschränkung und Regelung der elterlichen Sorge auf diesen Umstand Bezug. Zum anderen stellt er Jugendhilfeleistungen in Form von Beratung, Hilfen zur Erziehung bereit. Die funktionale Verknüpfung von Hilfe, Kontrolle und Eingriffe durch den Staat sind durch die Bezugnahme der §§1666, 1666a BGB auf die Jugendhilfeleistung festgeschrieben.

- Alderson, Arthur S.; Nielsen, Francois (2003): Globalisierung und die große Kehrtwende. Entwicklung der Einkommensungleichheit in 16 OECD-Staaten. In: Müller, Walter; Scherer, Stefani (Hrsg.): Mehr Risiken – Mehr Ungleichheit? Abbau von Wohlfahrtsstaat, Flexibilisierung von Arbeit und die Folgen. Frankfurt/New York: Campus Verlag. S. 323-362.
- Arnauld, Andreas von 2009: Das Existenzminimum. In: Arnauld, Andreas von / Musil, Andreas: Strukturfragen des Sozialverfassungsrechts. Tübingen: Mohr Siebeck. S. 252-306.
- Baum, Hermann 2004: Theorien sozialer Gerechtigkeit. Politische Philosophie für soziale Berufe. Bd. 15. Münster: Lit Verlag.
- Bäcker et al. 2007: Sozialpolitik und Soziale Lage. Band.1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bäcker, Gerhard / Naegele, Gerhard 2011: Pflegebedürftigkeit aus sozialpolitischer Sicht. In: Schaeffer, Doris / Wingenfeld, Klaus: Handbuch Pflegewissenschaft. Weinheim und München: Juventa Verlag. S. 199-229.
- Bäumer, Gertrud 1929: Die historischen und sozialen Voraussetzungen der Sozialpädagogik und die Entwicklung ihrer Theorie. In: Nohl, H. / Pallat, L. (Hrsg.): Handbuch der Pädagogik, Sozialpädagogik. Band 5. Berlin: Baues Verlag.
- Bellermann, Martin 2001: : Sozialpolitik. Eine Einführung für soziale Berufe. Freiburg: Lambertus Verlag
- Bellermann, Martin 2008: Sozialpolitik. Eine Einführung für soziale Berufe. 5. Auflage. Freiburg: Lambertus Verlag
- Boeckh J. et.al., 2011: Sozialpolitik in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Braun, Hans 1989: Helmut Schelskys Konzept der „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“ und die Bundesrepublik der 50er Jahre. In: Archiv für Sozialgeschichte 29, S. 199-223.
- Butterwegge, Christoph 2006: Krise und Zukunft des Sozialstaates. 3., erweiterte

Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Butterwegge, Christoph 2007: Gerechtigkeit im Wandel – Ein neuer Bewertungsmaßstab für soziale Ungleichheit. In: Aus Forschung und Praxis. Berichte, Argumente, Diskussionen. H. 3/2007. S. 152- 155.
- Butterwegge, Christoph 2010: Neoliberale Modernisierung, Sozialstaatsentwicklung und Soziale Arbeit. In: Michel- Schwartz, Brigitta (Hrsg.): „Modernisierung“ methodischen Handelns in der Sozialen Arbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dahrendorf, Ralf 1965: Gesellschaft und Demokratie. München: Piper Verlag.
- Dahme, Heinz- Jürgen / Wohlfahrt, Norbert 2002: Aktivierender Staat. Ein neues sozialpolitisches Leitbild und seine Konsequenzen für die soziale Arbeit. In: neue Praxis. H.1/2002. S. 10 -32.
- Dahme, Heinz- Jürgen / Wohlfahrt, Norbert 2003: Die „verborgene“ Seite des aktivierenden Staats. In: Sozial Extra. H. 8 u. 9 /2003. S. 17-21.
- Dahme, Heinz- Jürgen / Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.) 2005: Aktivierende Soziale Arbeit. Hohengehren: Schneider Verlag.
- Dahme, Heinz- Jürgen / Wohlfahrt, Norbert 2010: Sozialraum und Allgemeiner Sozialdienst. Thesen zur aktuellen Reformdebatte des ASD. In: Standpunkt Sozial. Hamburger Forum für Soziale Arbeit und Gesundheit, H. 2 / 2010, S. 29 – 33.
- Dahme, Heinz- Jürgen / Wohlfahrt, Norbert 2011: Gerechtigkeit im Kapitalismus. Anmerkung zur affirmativen Normativität moderner Gerechtigkeitstheorien. In: Neue Praxis. Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik. H. 4/2011, S. 385-408.
- Erler, Michael 2004: Soziale Arbeit. Ein Lehr- und Arbeitsbuch zu Geschichte, Aufgaben und Theorie. 5. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
- Finzsch, Norbert 1990 : Obrigkeit und Unterschichten. Zur Geschichte der rheinischen Unterschichten gegen Ende des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Stuttgart: Steiner Verlag.
- Fischer, Wolfram 1982: Armut in der Geschichte. Erscheinungsformen und

Lösungsversuche der „Sozialen Frage“ in Europa seit dem Mittelalter. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht Verlag.

- Füssenhäuser, Cornelia 2006: Lebensweltorientierung in der Sozialen Arbeit. In: Dollinger, Bernd / Raithel, Jürgen (Hrsg.): Aktivierende Sozialpädagogik. Ein kritisches Glossar. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 127 – 144.
- Galuske, Michael 2005: Hartz- Reformen, aktivierender Sozialstaat und die Folgen für die Soziale Arbeit – Anmerkung zur Politik autoritärer Fürsorglichkeit. In: Burghard, Hein (Hrsg.): Soziale Dienstleistung am Arbeitsmarkt. Soziale Arbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Weinheim und München: Juventa Verlag.
- Ganßmann, Heiner 2000: Politische Ökonomie des Sozialstaates. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Giesecke, Hermann 1973: Einführung in die Pädagogik. 5. Auflage. Weinheim und München: Juventa Verlag.
- Goffman, Erving 1967: Über Techniken der Bewältigung beschädigter Identitäten. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Hamburger, Franz 2003: Einführung in die Sozialpädagogik. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
- Hanesch, Walter 1999: Der Sozialstaat in der Globalisierung. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Das Parlament. Aus Politik und Zeitgeschichte. H. 59 vom 29.11.2000.
- Hanesch, Walter 2008: Armut. In: Kraft, Dieter / Mielenz, Ingrid (Hrsg.): Wörterbuch Soziale Arbeit. Aufgabe, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und Sozialpolitik. 6. Auflage. S.102-108.
- Hauser, Richard 1989: Entwicklungstendenzen der Armut in der Bundesrepublik Deutschland. In: Döring, Dieter / Hauser, Richard (Hrsg.): Politische Kultur und Sozialpolitik. Ein Vergleich der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Armutsproblems. S. 117-146.
- Hinrichs, Knut 2010: Der „Sachzwang“, im Sozialbereich zu sparen, und die Rechtsbindung der Jugendhilfe. In: Standpunkt Sozial. Hamburger Forum für Soziale

Arbeit und Gesundheit, H. 2 / 2010, S. 15 – 27.

- Hinrichs, Knut 2012: Die Entwicklung des Rechts der Armut zum modernen Recht der Existenzsicherung. In: Boeck, Jürgen von / Huster, Ernst- Ulrich / Benz, Benjamin: Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 227 – 252.
- Hinte, Wolfgang / Treeß, Helga 2011: Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe. Theoretische Grundlagen, Handlungsprinzipien und Praxisbeispiele einer kooperativintegrativen Pädagogik. 2. Auflage. Weinheim und München: Juventa Verlag.
- Hirsch, Joachim 1995: Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. 2. Auflage. Berlin: Edition ID-Archiv.
- Holz, Gerda 2006: Lebenslagen und Chancen von Kindern in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. H.26/2006. S.3-11
- Holz, Gerda 2008: Kinderarmut – eine Herausforderung für staatliches Handeln. In: WSI-Mitteilungen. 61.Jg. H.3/2008. S. 145-150.
- Hombach, Bodo 1998: Aufbruch. Die Politik der neuen Mitte. 2. Ausgabe. Berlin: Econ Verlag.
- Hottelet, Harald 2003: Das System öffentlicher und freier Träger sowie gewerbliche Anbieter sozialer (Dienst-)Leistung. In: Arnold, U., Maelicke, B. (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. S.99- 121; S. 131- 139. Baden- Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft.
- Hradil, Stefan 2005: Soziale Ungleichheit in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hübinger, Werner 1996: Prekärer Wohlstand. Neue Befunde zu Armut und sozialer Ungleichheit. Freiburg: Lambertus Verlag.
- Jordan, Erwin 2008: Kinder- und Jugendhilfe. In: Kreft, Dieter / Mielenz, Ingrid (Hrsg.): Wörterbuch Soziale Arbeit. Aufgaben, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 6., überarbeitete und aktualisierte Auflage. Weinheim und München: Juventa Verlag.

- Karolus, Stefan 1994: Standort und Vernetzung sozialer Dienste. In: Bassarek, Herbert (Hrsg.): Gestalten statt verwalten.. Folge 74 der Grauen Reihe der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf. S. 56 – 66.
- Kaufmann, Franz- Xavar 2003: Sozialpolitisch Denken. Die deutsche Tradition. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Kaufmann, Franz- Xavar 2005: Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analyse. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kersting, Wolfgang 2000: Politische Solidarität statt Verteilungsgerechtigkeit. Eine Kritik egalitaristischer Sozialstaatsbegründung. In: Kersting, Wolfgang (Hrsg.): Politische Philosophie des Sozialstaats. Weilerwist: Velbrück Verlag.
- Lüttringhaus, Maria 2010 : Handeln im Gemeinwesen oder der Fall im Feld. In: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. (Hrsg): Der Allgemeine Soziale Dienst. Aufgaben, Zielgruppen, Standards. München: Ernst Reinhardt Verlag.
- Maaser, Wolfgang 2010: Lehrbuch Ehtik. Grundlagen, Problemfelder und Perspektiven. Weinheim und München: Juventa Verlag.
- Metzler, Gabriele 2003: Der deutsche Sozialstaat – vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.
- Neuffer, Manfred 2009: Case Management. Soziale Arbeit mit Einzelnen und Familien. 4. Auflage. Weinheim und München: Juventa Verlag.
- Nussbaum, Martha C. 2002: Für eine aristotelische Sozialdemokratie. Essen: Klartext Verlag.
- Opielka, Michael 2004: Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven. Hamburg: Rowohlt Verlag.
- Pilz, Frank / Weike, Bernadette 2004: Der Sozialstaat. Ausbau – Kontroversen – Umbau. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Rawls, John 1975: Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch Verlag

- Schmidt, Reiner / Vollmöller, Thomas (Hrsg.) 2007: Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht. 3. Auflage. Berlin: Springer Verlag.
- Schnapp, Friedrich E. 2010: Der Anspruch auf Sozialhilfe im System der subjektiven öffentlichen Rechte im Sozialrecht. In: Die Sozialgerichtsbarkeit. Zeitschrift für das aktuelle Sozialrecht. H. 02/2010. S. 61-64.
- Schröder, Gerhard 2000: Die zivile Bürgergesellschaft. Anregungen zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft. In: Die Neue Gesellschaft. Frankfurter Hefte. H. 4/2000. S. 201-208.
- Schrödter, Mark 2007: Soziale Arbeit als Gerechtigkeitsprofession. Zur Gewährleistung von Verwirklichungschancen. In: Neue Praxis. Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik. H. 1/2007. S. 3 – 28.
- Seithe, Mechthild 2012: Schwarzbuch Soziale Arbeit. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Singer, Peter 1994: Praktische Ethik. Stuttgart: Philipp Reclam jun. Verlag.
- Spaemann, Robert/ Schweidler, Walter 2006: Ethik Lehr- und Lesebuch. Stuttgart: Klett-Cotta Verlag.
- Spindler, Helga 2003: Überfordern und überwachen. In: Sozial Extra. H. 8 u. 9 /2003. S.11-14.
- Staub- Bernasconi 2007: Soziale Arbeit. Dienstleistung oder Menschenrechtsprofession? Zum Selbstverständnis Sozialer Arbeit in Deutschland mit einem Seitenblick auf die internationale Diskussionslandschaft. In: Lob-Hüdepohl, Andreas / Lesch, Walter (Hrsg.): Ethik Sozialer Arbeit. Ein Handbuch. Paderborn UTB Schöningh Verlag. S. 20 – 54.
- Trede, Wolfgang 2010: Der Allgemeine Soziale Dienst und seine Zusammenarbeit mit freien Trägern. In: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. (Hrsg.): Der Allgemeine Soziale Dienst. Aufgaben, Zielgruppen, Standards. München: Ernst Reinhardt Verlag.

- Voßkuhle, Andreas 2011: Der Sozialstaat in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: Die Sozialgerichtsbarkeit. Zeitschrift für das aktuelle Sozialrecht. H.4/11. S. 181-185.
- Zacher, Hans F. 2001: Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesarchiv (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Bd.1. Grundlagen der Sozialpolitik. Baden-Baden.
- Zänker, Alfred 1994: Der bankrotte Sozialstaat. Wirtschaftsstandort Deutschland im Wettbewerb. München: Schneekluth Verlag.

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere, dass ich die vorliegende Arbeit ohne fremde Hilfe verfasst und keine anderen Quellen und Hilfsmittel als die angegebenen benutzt habe. Die aus anderen Werken wörtlich entnommenen Stellen oder dem Sinn nach entlehnten Passagen sind durch Quellenangaben kenntlich gemacht.

Hamburg, 29. Februar 2012