

ISSN 0930-861X

Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht

ZIAS

2/2018

32. Jahrgang
Seiten 97–248

Zum Gedenken an Bernd Baron von Maydell



C.F. Müller

Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)

Heft 2, 32. Jahrgang 2018, Seiten 97–248

Abhandlungen

Zum Gedenken an Bernd Baron von Maydell <i>Von Ulrich Becker, München</i>	97
Bernd Baron von Maydell – Der Professor, der Zeit, Raum und unsere Leben prägte <i>Von Nada Bodiroga-Vukobrat, Rijeka †</i>	102
Die Sozialversicherung als Sprengsatz der Demokratie: Greift das Bundesverfassungsgericht ein? <i>Von Jürgen Borchert, Berlin</i>	106
Arbeitsrechtliche Fragen der Beschäftigung von schwerbehinderten Menschen in Inklusionsbetrieben <i>Von Mario Eylert, Erfurt</i>	115
Armutspolitik à la mode – Von Entgrenzungsängsten und Arbeitsanreizen, Fürsorgewürdigkeit und Automatisierungsträumen <i>Von Alexander Graser, Regensburg</i>	126
Immer noch und immer wieder – Streit um den Status von DRK-Krankenschwestern – Überlegungen nach der Lektüre einer Entscheidungsanmerkung Bernd von Maydells <i>Von Andreas Hänlein, Kassel</i>	136
Alterssicherung von Frauen und Gender Pension Gap in Deutschland <i>Von Eva Maria Hohnerlein, München</i>	143
Einige Randbemerkungen zum neuen polnischen Gesetz für Hochschulwesen und Wissenschaft <i>Von Urszula Jackowiak, Gdańsk</i>	156
Soziale Sicherung für Arbeitsimmigranten: Besteht eine Notwendigkeit neuer Regeln für die geltenden Rechtsvorschriften? <i>Von Yves Jorens, Gent</i>	160
Sozialstaat reloaded – Der Wandel von Sozial- und Gesundheitsrecht im Lichte internationaler Entwicklungen <i>Franz Knieps, Berlin</i>	172
Die Zukunft der Sozialhilfe zwischen letztem Auffangnetz, Workfare und bedingungslosem Grundeinkommen – Fragen an den Rechtsvergleich <i>Ute Kötter, München</i>	184
Arbeits- und Sozialrecht zusammen gedacht: Zur Notwendigkeit, beide Rechtsgebiete stärker miteinander zu verbinden <i>Ralf Kreikebohm, Braunschweig</i>	196
Pflegeversicherung in Japan <i>Von Miyoko Motozawa, Tsukuba</i>	205
Von Versailles über Genf nach Straßburg – Sozialstandards als Menschenrechtsgarantien <i>Von Angelika Nußberger</i>	215
Zwischen Sozialrecht, Privatrecht und europäischem Recht – Ausländische Anwartschaften im Versorgungsausgleich am Beispiel griechischer Altersrenten <i>Von Hans-Joachim Reinhard, Fulda</i>	227
Gedanken zur Bestimmung des anwendbaren Rechts im europäischen Arbeitsrecht und im europäischen Sozialrecht <i>Von Heinz-Dietrich Steinmeyer, Münster</i>	239
Mitarbeiter des Heftes	248

(Fortsetzung auf der dritten Umschlagseite)

Alexander Graser*, Regensburg

Armutspolitik à la mode – Von Entgrenzungängsten und Arbeitsanreizen, Fürsorgewürdigkeit und Automatisierungsträumen

Inhaltsübersicht

- A. Armut – ein neuentdecktes Problem
- B. Grundeinkommen – Panazee aus der Konserve
- C. Ausgangspunkt – würdebasierte Bedarfsethik
- D. Entgrenzung – Zugehörigkeitspolitik im Fürsorgerecht
- E. Altersarmut – Humanität gegenüber Alt (und Jung)
- F. Workfare – Rosskur mit unklarer Indikation
- G. Teilhabe – neues Paradigma für manche
- H. Binnendifferenzierung – von Würde zu Würdigkeit
- I. Fortschritt – eine Schimäre

Als ich Bernd von Maydell vor gut zwanzig Jahren kennen lernte, war er älter als ich heute und hatte von der Sozialpolitik schon mehr gesehen, als ich es wohl je werde. Seine Skepsis gegenüber dem jeweils vorherrschenden Zeitgeist hat unsere Gespräche oft geprägt. Mit den Jahren kann ich sie immer besser nachempfinden.

A. Armut – ein neuentdecktes Problem

Anfang des Jahres 2018 entbrannte in Deutschland eine breite öffentliche Debatte um die Armutspolitik. Aufgekommen war sie eher unvermittelt. Nicht dass es keinen Anlass gäbe, dieses Thema zu diskutieren. Das Problem ist durchaus real und auch nicht neu. Nur hatte es bislang kaum einmal solche Aufmerksamkeit erfahren.

Der Auslöser der Kontroverse kam – wie so oft dieser Tage – aus der Migrationspolitik. Die Tafel in Essen hatte öffentlich angekündigt, Migranten vorübergehend von ihrer Lebensmittelausgabe auszuschließen.¹ Die politischen Reaktionen waren heftig. Zunächst ging es naheliegender Weise um die Legitimität der Unterscheidung zwischen einheimischen und fremden Bedürftigen. Aber zusehends rückte in den Fokus der Empörung, dass derlei existentiell anmutende Verteilungskonflikte in Deutschland überhaupt aufkommen können. Der zuständige Minister, gerade frisch ins Amt gekommen, sah sich

* Der Autor hat unter Bernd von Maydell zwischen 1997 und 2002 am Max-Planck-Institut für Sozialrecht gearbeitet und bei ihm promoviert. Der Verfasser dankt Nina Kerstensteiner und Franziska Mitterer für Recherchen und Anregungen zu diesem Text. Für die Gelegenheit, die hier vorgestellten Thesen kritisch zu erörtern, gilt sein besonderer Dank Jeroen Dewulf und den Teilnehmern seines Seminars am Institute for European Studies an der UC Berkeley.

¹ Vgl. die Meldung „Kritik an Essener Tafel nach Aufnahmestopp“ vom 23.02.2018; www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2018-02/essen-essener-tafel-aufnahmestopp-migranten-deutschland (diese und alle weiteren websites zuletzt eingesehen am 08.11.2018).

veranlasst zu betonen, dass Hartz IV keineswegs Armut bedeute, sondern die deutsche Antwort darauf sei.² Prompt wurde er von einer breiten Kampagne eingeladen, es doch einmal einen Monat lang selbst auszuprobieren³ – wovon er dann aber dem Vernehmen nach doch lieber Abstand genommen hat.

Das Strohfeuer medialer Aufmerksamkeit ist natürlich längst wieder verloschen. Aber in der Politik glüht das Thema noch nach: Die unterschiedlichsten Vorschläge für Aufbesserungen der deutschen Fürsorgeleistungen sind seither hervorgeholt worden – von einer großzügigeren Leistungsbemessung für Bedürftige höheren Alters⁴ über verbesserte Maßnahmen gegen Langzeitarbeitslosigkeit⁵ bis hin zur Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens,⁶ um das Problem mit einem Streich über alle Lebenslagen und Regelungsregime hinweg zu lösen.

B. Grundeinkommen – Panazee aus der Konserve

Gerade diese Idee eines Grundeinkommens hat in den letzten Jahren eine Renaissance erlebt. Bis in die Siebzigerjahre war der Gedanke in den etablierten Wohlfahrtsstaaten verbreitet gewesen, danach lange Zeit allenfalls noch in abgewandelter Form im Entwicklungsländerkontext ein Thema.⁷ Aber seit einigen Jahren ist er wieder da, und keineswegs nur in (mehr oder weniger) akademischen Publikationen mit sozialutopischer Färbung.⁸ Die Finnen haben hierzu kürzlich ein breit angelegtes Experiment,⁹ die Schweizer gar ein Referendum organisiert,¹⁰ und nach Deutschland war die Welle ebenfalls schon geschwappt, bevor die Ehrenamtlichen von der Essener Tafel der Armutspolitik unverhofft ein paar Wochen im Brennpunkt der sozialpolitischen Diskus-

2 Vgl. dazu das Interview von Gaugele/Neumann/Quoos, Jens Spahn: „Hartz IV bedeutet nicht Armut“, in www.morgenpost.de/politik/article213680109/Hartz-IV-bedeutet-nicht-Armut.html.

3 Organisiert über die website change.org wurde Spahn im Rahmen dieser Kampagne binnen kurzer Zeit von über 200 000 Unterstützern aufgefordert, einen Monat lang mit 416 € auszukommen, vgl. www.change.org/p/lieber-jensspahn-leben-sie-%C3%BC-einen-monat-vom-hartziv-grundregelsatz-spahn-armut-hartziv.

4 So hat der Sozialverband VDK seither wiederholt gefordert, statt der im Koalitionsvertrag des Jahres 2018 angekündigten Grundrente lieber in der Grundsicherung einen Freibetrag für Rentenerhöhungen vorzusehen; vgl. dazu etwa www.vdk.de/deutschland/pages/presse/pressemitteilungen_statements/statement/75072/statt_grundrente_vdk_will_freibetrag_fuer_die_rente_in_der_grundsicherung.

5 Vgl. dazu das Ende 2018 bereits kurz vor dem Erlass befindliche sog. Teilhabechancen- bzw. 10. SGB II-Änderungsgesetz; auch der Vorschlag eines solidarischen Grundeinkommens zielt, der Bezeichnung zum Trotz, vor allem diese Gruppe an; vgl. dazu Müller: Das Geld ist da, www.faz.net/aktuell/politik/inland/michael-mueller-fuer-solidarisches-grundeinkommen-15522735.html über den entsprechenden Vorstoß von Berlins Regierendem Bürgermeister.

6 Vor allem im linken Flügel der SPD scheint dieser Gedanke seither Aufwind zu haben; vgl. etwa Neumann, Wie Simone Lange an die Spitze der SPD gelangen will, www.morgenpost.de/politik/article213821491/Wie-Simone-Lange-an-die-Spitze-der-SPD-gelangen-will.html.

7 Einen breiten internationalen Überblick über die Entwicklung der Diskussionen in unterschiedlichen Regionen der Welt bieten Murray/Pateman, *Basic Income – Horizons of Reform*, 2012.

8 Vgl. Werner/Lauer, *Einkommen für alle*, 2017; Häni/Kovce, *Was fehlt, wenn alles da ist?*, 2015; Straubhaar, *Radikal gerecht*, 2017; Standing, *Basic Income*, 2017; van Parijs/Vanderborght, *Basic Income*, 2017.

9 Ausführlich zum finnischen Experiment Kela, *From idea to experiment: Report on universal basic income experiment in Finland*, Working papers 106/2016, helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/167728/WorkingPapers106.pdf.

10 Für detaillierte Informationen vgl. www.grundeinkommen.ch/.

sionen bescherten. Auch im Bundestagswahlkampf des Jahres 2017 war der Vorschlag eines Grundeinkommens schon durchaus populär gewesen.

Konjunktur hat das Konzept wohl vor allem aufgrund der aktuell viel thematisierten Beobachtung zunehmender Automatisierung.¹¹ Wo Algorithmen und Roboter die Arbeit übernehmen, geht sie den Menschen womöglich eines Tages aus. Ernähren sollte man letztere dann aber trotzdem noch und also den maschinengenerierten Wohlstand so (um)verteilen, dass alle (wenigstens) genug zum Leben bekommen. Attraktiv ist die Idee eines Grundeinkommens freilich noch aus weiteren Gründen: Den einen verheißt es die lang ersehnte Emanzipation von den Abhängigkeiten der Lohnarbeit, den anderen die überfällige Verschlinkung eines wuchernden Wohlfahrtsstaats. So fand das Konzept denn auch seinen Weg in die Bundestagswahlprogramme von DIE LINKE und FDP.¹²

Angesichts der gegenwärtigen Popularität dieser alten, neuen Idee gerät fast aus dem Blick, dass es in der jüngeren Vergangenheit ganz andere Orientierungen gewesen sind, welche die Entwicklung des deutschen Fürsorgerechts bestimmt haben. Tatsächlich hat es im letzten Vierteljahrhundert in diesem Bereich eine ganze Reihe bemerkenswerter Veränderungen gegeben – jede mit ihrer eigenen, speziellen Geschichte, aber alle zusammen doch auch mit einer gemeinsamen Richtung. Im Wesentlichen war dies ein Prozess funktionaler Differenzierung, der gerade dadurch das vorherige System in dessen Universalitätsanspruch fundamental in Frage gestellt – und inzwischen wohl auch bereits transformiert – hat.

C. Ausgangspunkt – würdebasierte Bedarfsethik

Jeder bekommt, was er braucht, und zwar schon deswegen, weil er es braucht. Das Fürsorgerecht der Bundesrepublik war traditionell geprägt von einer simplen Universalität. Schon früh galt die staatliche Gewährung eines Existenzminimums als Gebot der Menschenwürdegarantie, einfachgesetzlich verwirklicht in einem subjektiv-öffentlichen Recht.¹³ Die Bedürftigkeit war zugleich Voraussetzung und Maß der Leistung. Weitere Differenzierungen gab es kaum. Ob einheimisch oder fremd, alt und jung, arbeitsfähig oder nicht – das Auffangnetz war dasselbe: streng subsidiär, auf den individuellen Bedarf ausgerichtet, dabei dennoch stark reglementiert und vor allem pauschaliert.

11 Viel beachtet dazu etwa die Studie von Frey/Osborne, *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, 2013, www.oxfordmartin.ox.ac.uk/publications/view/1314; relativierend Arntz/Gregory/Zierahn, *Revisiting the risk of automation*, *Economic Letters*, Volume 159 (2017), S. 157 ff.

12 Wengleich jeweils mit parteitypischer Färbung: Bei der FDP hieß das Konzept Bürgergeld und sollte dann doch noch verstärkte Arbeitsanreize enthalten (FDP Wahlprog. S. 65 ff.); DIE LINKE hat zwar vorher und nachher Konzepte und Beschlüsse zum bedingungslosen Grundeinkommen produziert, konnte sich zur Bundestagswahl aber nur darauf verständigen, die „kontroversen Diskussionen weiter (zu) führen“ (DIE LINKE Wahlprog. S. 26).

13 So bereits BVerwGE 1, 159; grundlegend inzwischen BVerfGE 125, 175.

Statisch war das System nie. Und so gibt es ihn eigentlich auch nicht, jenen status quo ante, der den – mithin fiktiven – Ausgangspunkt der nachfolgend skizzierten Entwicklung markiert. Trotzdem erscheint im Nachhinein der Wandel zusammenzufallen mit der wohl größten Zäsur der europäischen Nachkriegsgeschichte, dem Fall des eisernen Vorhangs.

D. Entgrenzung – Zugehörigkeitspolitik im Fürsorgerecht

Die so genannte „Wende“ des Jahres 1989 brachte in Deutschland tatsächlich viele Neuerungen. Innenpolitisch bestimmte fortan die Wiedervereinigung das Geschehen, außenpolitisch stand die Neuordnung des nun nicht mehr zu Blöcken gefrorenen Europas an. Es herrschten turbulente Zeiten, in denen man – zunächst eher nebenbei – auch einen starken Anstieg der Zuwanderungszahlen verzeichnete: Russlanddeutsche, deren Emigration nun leichter wurde, Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem implodierenden Jugoslawien, daneben Asylbewerber unterschiedlicher Provenienz.¹⁴ Die weitere Entwicklung ist bekannt: Rechte Parteien hatten Zulauf, die Ausländerfeindlichkeit wuchs und gipfelte in Pogromen und brennenden Asylunterkünften, die Politik reagierte, indem sie das Grundrecht auf Asyl beschnitt und für jene Fremden, die offenbar wenig willkommen waren, im Zuge dessen auch ein neues, restriktiveres Fürsorgerecht schuf.

Die zentralen Bausteine des im Jahr 1993 in Kraft getretenen Asylbewerberleistungsgesetzes¹⁵ waren eine weitgehende Umstellung von Geld- auf Sachleistungen, eine Beschränkung der Gesundheitsversorgung auf akute Beschwerden und strengere Regeln zur Einbringung von eigenem Vermögen und Einkommen. Das Kalkül dahinter war auf den ersten Blick durchaus nachvollziehbar. Knappere Leistungen könnten Kosten reduzieren sowie ein Signal aussenden, mit dem sich weitere Migration vielleicht würde eindämmen lassen und der Unmut in Teilen der eigenen Bevölkerung dämpfen.

Bis heute ist allerdings offen, ob irgendeines der Ziele tatsächlich auf diese Weise erreichbar ist. Die beschränkten Leistungen scheinen manchmal in der Umsetzung aufwändiger als unbeschränkte, die Relevanz von Mindestsicherungsleistungen als migrationspolitischem „Pullfaktor“ ist ungeklärt, und ob symbolische Ausgrenzung ein wirksames Mittel gegen ausländerfeindliche Ressentiments sein kann, scheint auch in der aktuellen asylpolitischen Debatte noch uneinheitlich beurteilt zu werden.

Nach einer fast zwanzigjährigen Phase der Abkühlung ist das Thema Migration seit ein paar Jahren wieder ganz oben auf der politischen Agenda – und das Asylbewerberleistungsgesetz auch wieder im Fokus der Debatten. Gerade in den letzten Jahren wurde das Gesetz wiederholt geändert. Die Instrumente jedoch haben überdauert, ungeachtet der angedeuteten Zweifel. Festzuhalten

14 Vgl. dazu Bade/Oltmer, Flucht und Asyl seit 1990, verfügbar unter www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56443/flucht-und-asyl-seit-1990.

15 Gesetz zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber vom 30.06.1993, BGBl I, S. 1074.

bleibt, dass mit dem Asylbewerberleistungsgesetz eine eigenständige Auskopplung aus dem vormals unitarischen deutschen Fürsorgerecht erfolgt ist, die seither einem weitgehend separaten Entwicklungspfad folgt.

E. Altersarmut – Humanität gegenüber Alt (und Jung)

Die nächste größere Reform des Fürsorgerechts vollzog sich knapp zehn Jahre später. Sie kam in Gestalt des „Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“¹⁶ daher und adressierte ein Problem, das im Gegensatz zum vorigen eher hausgemacht erscheint. Im Kern ging es um Altersarmut. Gegenwärtig klingt das nur allzu vertraut, wurde zu jener Zeit aber noch unter anderen Vorzeichen diskutiert. Während heute angesichts der fortgeschrittenen Absenkung des Rentenniveaus zu befürchten steht, dass die Altersarmut deutlich ansteigt,¹⁷ war davon damals noch kaum die Rede. Gegenstand der Reform war seinerzeit vielmehr das, was man – markant, aber nur partiell treffend – als „verschämte Altersarmut“¹⁸ bezeichnete: Viele ältere Menschen nahmen die ihnen zustehenden staatlichen Mindestsicherungsleistungen nicht in Anspruch, teils wohl tatsächlich aus Scham, teils aber auch, weil der Sozialhilfeträger sonst auf die unterhaltspflichtigen Kinder der Leistungsempfänger Rückgriff zu nehmen drohte.

Die Antwort durch das Grundsicherungsgesetz war durchaus stimmig: Wieder schuf man ein gesondertes Gesetz, sprach statt von Sozialhilfe nun von Grundsicherung und pauschalierte die Leistungen für den neu definierten Empfängerkreis, dem ersten Anschein nach sogar mit einer Spur Großzügigkeit. Vor allem aber sorgte man dafür, dass der Regress nur mehr bei solchen Kindern verarmter Eltern in Frage kommt, denen es finanziell kaum wehtun würde.

Dieser Besserstellung der herausgegriffenen Gruppe von Bedürftigen scheint im Rückblick allerdings weniger Nachhaltigkeit beschieden gewesen zu sein als der zuvor skizzierten Schlechterstellung bestimmter Migranten. Vor allem mit der Pauschalierung hatte es in der Praxis Schwierigkeiten gegeben, und so kehrte das Gesetz keine zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten in den Schoß der fürsorgerechtlichen Mutterkodifikation zurück.¹⁹ Geblieben ist – neben ein paar kleineren Vergünstigungen, insbesondere bei der Leistungsgewährung – vor allem der Schutz vor dem Rückgriff des Staates bei jenen, die dem Leistungsempfänger Unterhalt schulden würden.²⁰

16 Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vom 26.06.2001, BGBl. I S. 1310.

17 Für Prognosen zur mittelfristigen Entwicklung vgl. Haan et al., Entwicklung der Altersarmut bis 2036, Gütersloh 2017.

18 Der Begriff hat heute noch einen Eintrag im Rentenlexikon des BMAS: www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Rentenlexikon/A/altersarmut-verschaemte.html.

19 Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022.

20 § 43 Abs. 5 SGB XII.

Im Effekt ist diese Änderung zwar keineswegs gering zu schätzen. Sie bedeutete eine spürbare Verbesserung jedenfalls für die nächstjüngere, also die „Sandwich“-Generation, in zweiter Linie gewiss auch für die älteren Leistungsempfänger. Allzu viel Aufsehen hat sie trotzdem nicht erregt, schon damals nicht, und heute, mit einigen Jahren Abstand, ist man erst recht versucht, sie als Schattenreform zu bezeichnen. Zum einen dürfte das mit der alsbaldigen Wiedereingliederung der Neuregelungen ins allgemeine Fürsorgerecht zu tun haben. Zum anderen liegt es aber sicher auch daran, dass sich kurz danach jene Reform anschloss, die bis heute alle Aufmerksamkeit bindet.

F. Workfare – Rosskur mit unklarer Indikation

Anfang 2005 trat, als letzter Teil des Hartz-Pakets und wohl größtes Vermächtnis der Regierung Schröder, das Zweite Buch des Sozialgesetzbuches in Kraft.²¹ Geschaffen wurde damit eine „Grundsicherung für Arbeitssuchende“. Der Sache nach hatte es eine solche Sicherung freilich schon vorher gegeben, in Gestalt von Leistungen entweder der an das Arbeitslosengeld angeschlossenen Arbeitslosenhilfe oder des allgemeinen Fürsorgerechts.

Neu war, dass man die Empfänger nicht mehr nur materiell absichern wollte und dadurch riskieren, womöglich auch deren Fürsorgeabhängigkeit zu nähren. Stattdessen sollte nun „aktiviert“ werden. Fördern und fordern, so lautete der Slogan, unter dem eine neu aufgestellte Arbeitsvermittlung, knappere Leistungen, striktere Arbeitsanforderungen und ein breites Arsenal an Durchsetzungsinstrumenten eingeführt wurden.

Adressaten dieser neuen Regelung waren konsequenterweise alle erwerbsfähigen Bedürftigen. Die so herausgegriffene Gruppe war dementsprechend deutlich größer als jene, die bei den vorangegangenen Fürsorgereformen (jedenfalls zunächst) mit einer neuen Kodifikation bedacht worden waren. Nicht umsonst ist Hartz-IV inzwischen zum umgangssprachlichen Synonym für Fürsorgeleistungen geworden, obwohl das SGB II systematisch weiterhin ein Spezialgesetz zum allgemeinen Sozialhilferecht des SGB XII darstellt.

Wie um kaum eine andere sozialpolitische Neuerung in der Geschichte der Bundesrepublik ist um die Hartz-Reform gestritten worden, schon weit im Vorfeld und auch heute noch. Mit fast jeder ihrer Komponenten hat sich das Bundesverfassungsgericht beschäftigen müssen, von der neugeordneten Arbeitsmarktverwaltung über das Leistungsniveau bis hin zum Sanktionensystem.²² Auch der Gesetzgeber sah sich immer wieder veranlasst nachzusteuern – nicht zuletzt in Form des Mindestlohngesetzes,²³ eines beachtlichen Novums in der deutschen Arbeitsmarktpolitik, dessen es aber bedurfte, damit die strengen Arbeitsanforderungen nicht weiterhin zu ausbeuterischen Praktiken im untersten Lohnsegment führen. Selbst die Parteienlandschaft weist noch die

21 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003, BGBl. I S. 2954.

22 BVerfGE 119, 331; BVerfGE 125, 175; sowie die Vorlage des SG Gotha zum BVerfG, Az. S 15 AS 5157/14.

23 Erlassen als Teil des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie vom 11.08.2014, BGBl. I S. 1348.

Spuren dieser rot-grünen Reform auf. Jedenfalls die Sozialdemokratie ringt noch immer um die Bewältigung dieser ihrer besonderen Vergangenheit.²⁴

Angesichts der bis in die Gegenwart reichenden Konfliktlinien wird es kaum erstaunen, dass eine Bewertung noch schwerfällt. Von Schwarz bis Weiß ist noch immer alles im Angebot: War es die schmerzliche, aber eben doch nötige Rosskur, mit der ein verkrustetes deutsches Fürsorgewesen fit gemacht wurde für den immer globaleren Wettbewerb um effiziente Arbeitsmärkte? Oder wurde man irgendetwas von neoliberalen Workfare-Propheten, deren Sireningesang in den Neunzigern die konstante Hintergrundmusik aller sozialpolitischen Diskussionen abgab?²⁵ Der Festlegung auf einen der unzähligen Grautöne dazwischen bedarf es hier nicht. Rückblickend beeindruckt jedenfalls die Intensität der Problemwahrnehmung und das offenbar völlig ungebrochene Vertrauen in die neuen Instrumente. In der deutschen Sozialpolitik geht es sonst moderater zu.

G. Teilhabe – neues Paradigma für manche

Die bis dato letzte bemerkenswerte Reform des Fürsorgerechts kam erneut ein gutes Jahrzehnt später und ist mithin noch vergleichsweise frisch. Ende 2016 gab es weitreichende Neuerungen im Recht für Menschen mit Behinderung,²⁶ im Zuge derer auch die einschlägigen Regeln der Mindestsicherung angepasst wurden. Namentlich wurde ein neues Regime geschaffen für die Leistungen der sogenannten Eingliederungshilfe.

Deren systematische Verortung im Sozialhilferecht war lange schon beklagt worden, führte sie bislang doch dazu, dass besondere Bedarfe von Menschen mit Behinderung zwar aus Steuermitteln gedeckt werden konnten, aber doch erst, wie im Fürsorgebereich üblich, nachdem die Empfänger andere Finanzierungsquellen erschöpft hatten. Vermögen und Einkommen der Betroffenen mussten bis an die Armutsgrenze hinab aufgebraucht werden. Wer also zur Kompensation seiner Behinderung teurer Hilfen bedarf, konnte sich auch bei ansonsten normaler oder sogar besonders erfolgreicher Beteiligung am Erwerbsleben kaum aus der Armut befreien. Und weil überdies gegebenenfalls auch die finanziellen Mittel der mit den Betroffenen zusammen Lebenden in die Bedürftigkeitsberechnung einbezogen wurden, waren Menschen mit Behinderung auch in dieser Hinsicht stark eingeschränkt.

Mit der Reform wurde nun ein paradigmatischer Wechsel vollzogen. Es wurde eine Art mittleres Wohlstandsniveau definiert, das an die Stelle der im Fürsorgerecht üblichen Grenzen tritt und unterhalb dessen die staatlichen Leistungen ohne Rücksicht auf die eigene Leistungsfähigkeit der Betroffene

24 Für die jüngste Verlautbarung zum Thema vgl. die Meldung von Anfang November 2018: www.deutschlandfunk.de/spd-parteeivize-stegner-hartz-iv-hat-ausgedient.1939.de.html?dm:news_id=942090.

25 Für eine Schilderung aus jener Zeit vgl. Graser, *From the Hammock onto the Trampoline: Workfare Policies in the U. S. and their Reception in Germany*, in: *German Law Journal* 4 (2003), S. 201 ff.

26 Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234.

nen gewährt werden. Das ist eine erhebliche Verbesserung, wenn auch nur für eine relativ kleine Gruppe von Betroffenen. Nicht wenige hätten sich im Rahmen der Reform eine entsprechende Großzügigkeit des Staates auch beim Zuschnitt der Hilfsangebote für jene gewünscht, für die eine so ertragreiche Beteiligung am Erwerbsleben ohnehin kein Thema ist.²⁷ Aber das steht auf einem anderen Blatt.

H. Binnendifferenzierung – von Würde zu Würdigkeit

Bis hierhin also der Schnelldurchgang durch das vergangene Vierteljahrhundert deutscher Fürsorgepolitik. Dass der Staat unablässig sein Füllhorn über den Bedürftigen ausgeschüttet hätte, kann man nicht behaupten. Es ist aber auch deutlich geworden, dass es nicht durchweg um Sozialabbau gegangen ist – obschon diese Tendenz in der Wahrnehmung und wohl auch in der Realität überwiegen dürfte. In beider Hinsicht stellen die Hartz-Reformen einfach alles andere in den Schatten.

Zugegebenermaßen ist das, was hier präsentiert wurde, allenfalls ein Holzschnitt. Es gab noch viele weitere Änderungen, und über jede erwähnte Reform, ihre Entstehungsgeschichten, Motive und Wirkungen könnte man noch weit mehr sagen. Das Bild fiel dann ungleich differenzierter aus, und die Ambivalenzen nähmen weiter zu. Allerdings ist auch die hier vorgestellte bloß grobe Skizze bereits unterschiedlichen Lesarten zugänglich.

Zunächst lässt sie sich als Erzählung von regulativer Evolution auffassen – und vielleicht auch von Fortschritt. Ohne Frage hat das deutsche Fürsorgerecht im betrachteten Zeitraum eine beachtliche Binnendifferenzierung erfahren. Aus dem Monolithen ist eine komplexe Skulptur entstanden. War die gesetzliche Abbildung der Empfängergruppe zunächst kaum konturiert – man adressierte schlicht die Bedürftigen –, so treten jene Differenzierungen, deren Genese hier nachgezeichnet wurde, inzwischen stark hervor: Aufenthaltsstatus, Alter, Erwerbsfähigkeit und Behinderung.

Besonders akzentuiert erscheinen sie, wenn sie mittels neuer, separater Gesetzeswerke umgesetzt wurden. Das ist zunächst wohl eine Frage der Wahrnehmung. Davon zeugt bereits der Sprachgebrauch: Es bekommen nicht mehr alle „Sozialhilfe“, sondern die einen nunmehr „Hartz-IV“, die anderen „Asylbewerberleistungen“. Dahinter stehen aber natürlich auch sachliche Unterschiede. Mitunter sind diese zwar, gerade am Anfang, gar nicht so groß. Zudem sind die neuen Kodifikationen im Fürsorgerecht nicht immer vollends selbständig, sondern bleiben mit dem Muttergesetz in mancher Hinsicht verbunden. So finden etwa für die Leistungen nach dem SGB II weiterhin diesel-

27 Für einen Überblick über die vielfältige Kritik an der Reform vgl. die Stellungnahmen zum Gesetzentwurf vonseiten des Sozialverbands VdK, www.vdk.de/deutschland/pages/themen/72953/vdk-stellungnahme_zum_entwurf_bundesteilhabegesetz, sowie des Paritätischen Gesamtverbands, www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Schwerpunkte/Bundesteilhabegesetz/doc/20161118_Paritaet_Stn_BTHG_Bew_BR_final.pdf.

ben Regelsätze Anwendung, die im SGB XII gelten. Und auch die Auffangnorm des § 73 SGB XII wird weiterhin ebenso im Hartz-IV-Kontext verwendet, um manches Loch zu stopfen.²⁸

Soweit jedoch die Trennung zwischen den Regelungsregimen reicht, nehmen die gesetzlichen Ableger eine eigene Entwicklung. Sie werden von unterschiedlichen Stellen vollzogen, in unterschiedlichen Gerichtsverfahren fortentwickelt und auch vom Gesetzgeber separat reformiert – oder, nicht minder bedeutsam, von Reformen ausgespart. Das Beispiel der Asylbewerberleistungen zeigt dies deutlich. So wurde der Effekt, den deren Auskopplung aus dem übrigen Fürsorgerecht hatte, dadurch wesentlich verschärft, dass man über fast zwei Jahrzehnte hinweg davon absah, das Leistungsniveau anzupassen, bis das Bundesverfassungsgericht unter anderem dies im Jahr 2012 beanstandete.²⁹ Offenbar wird man, einmal separiert, auch leichter „vergessen“. Und auch die Umkehrung kann stimmen. Denn indem das Bundesverfassungsgericht in besagter Entscheidung übergangsweise die Anwendung der im übrigen Fürsorgerecht geltenden Regelsätze anordnete, bescherte es den Asylbewerbern eine unerwartet lange Zeit staatlicher Großzügigkeit. Es dauerte drei Jahre, bis der Gesetzgeber 2015 eine Erneuerung des Asylbewerberleistungsgesetzes zustande brachte und die Leistungen wieder zurückstutzte.³⁰

Zurück zur These einer fortschreitenden Binnendifferenzierung: Die Unterscheidungen hatten, einmal getroffen, ganz überwiegend auch Bestand und markierten, soweit sie reichten, den Beginn neuer, eigenständiger Entwicklungspfade. In der Folge sind jeweils eigene Regelungsregime entstanden, die jedenfalls genauer zugeschnitten werden konnten – auf die Bedürfnisse der betroffenen Adressatengruppen oder auch auf die Zielsetzungen, welche die Politik mit ihnen verfolgt. So oder so lässt sich wenig dagegen einwenden. Jedenfalls solange sich der Verwaltungsaufwand in Grenzen hält, sind differenziertere, passgenauere Gesetze für sich genommen wohl von Vorteil.

Speziell im Fall des deutschen Fürsorgerechts ging die Differenzierung freilich Hand in Hand mit einer fortschreitenden „Ent-Universalisierung“. Für ein System, dessen normative Fundierung traditionell in der Menschenwürde gesucht wird, kann gerade dieser Übergang eine besondere Qualität haben. Denn was immer Menschenwürde genau heißen mag, Universalität ist ein bestimmendes Begriffsmerkmal. Zwar wurde der Universalitätsanspruch im Fürsorgerecht nicht vollends aufgegeben. Auch im gegenwärtigen, differenzierten System wird schließlich niemand zur Gänze von den Leistungen ausgeschlossen. Vielmehr hat das System sich einen Sockel bewahrt, der weiterhin plausibel als würdebasiert interpretiert werden kann. Aber da ober-

28 Ein aktuelles Beispiel sind die oft horrenden Kosten für die Beschaffung von Passersatzpapieren für Leistungsempfänger anderer als deutscher Staatsangehörigkeit; vgl. dazu das noch nicht abgeschlossene Verfahren vor dem BSG (B 4 AS 33/17 R).

29 BVerfGE 132, 134.

30 Gesetz zur Änderung des AsylbLG und des SGG vom 10.12.2014, BGBl. I S. 2187.

halb dessen die Leistungsinhalte und -bedingungen inzwischen von Gruppe zu Gruppe variieren, sind neben die Würde neue den Anspruch gestaltende Erwägungen getreten. Welche dies im Einzelnen sind, erschließt sich aus jenen komplexen Funktionslogiken des jeweiligen Teilbereichs, wie sie oben immerhin angedeutet werden konnten. Zweifellos kann es dabei auch um ganz pragmatische Erwägungen gehen, etwa wie man die Scham bestimmter Leistungsadressaten umgeht oder die Arbeitsvermittlung effizienter gestaltet. Aber allein damit lässt sich die entstandene Struktur kaum erklären. Allzu nahe liegt die Deutung, dass dabei auch eine Rolle spielt, wer die staatliche Fürsorge mehr verdient und wer weniger: hier diejenigen, die für sich selber sorgen könnten und denen deswegen mehr Härte widerfahren soll, dort diejenigen, die eigentlich „nichts dafür können“ und insofern mehr Milde erfahren – und ganz am Rand noch jene, die gar nicht dazu gehören und nach Möglichkeit auch wieder gehen sollten.

Anders als in den USA, wo der Begriff der „deserving poor“³¹ seit langem etabliert ist, wird hierzulande noch kaum einmal offen mit der Kategorie der Fürsorgewürdigkeit argumentiert. Mit der funktionalen Differenzierung, die das deutsche Recht in diesem Bereich in den letzten Jahrzehnten erfahren hat, rückt diese Kategorie aber unversehens in den Vordergrund. Sollte dies das Symptom eines moralischen Wandels sein, so hätte er sich bemerkenswert inkrementell vollzogen, und ohne wirklich expliziert worden zu sein. Aber vielleicht ist er auch (schon) gar nicht (mehr) gewollt.

I. Fortschritt – eine Schimäre

Kehren wir nochmals zurück zum Ausgangspunkt: Wenn heute ernsthaft erwogen wird, ein bedingungsloses Grundeinkommen einzuführen, mag dies so berechtigt sein wie je. Aber es entbehrt doch nicht einer gewissen Ironie. Denn vor allem ist es ja die Universalität, welche die da propagierten Modelle auszeichnet. Insofern war das deutsche Fürsorgerecht diesem Konzept in den vergangenen 25 Jahren nicht mehr so nahe wie damals, als die hier geschilderte Kaskade von Reformen ihren Anfang nahm. Offenbar kann man dem Fortschritt stets auf den Fersen sein – und doch im Kreis laufen.

31 Für eine kritische Auseinandersetzung vgl. Egan, *The Deserving Rich and the Deserving Poor*, New York Times vom 15.12.2017, www.nytimes.com/2017/12/15/opinion/class-rich-poor-americans.html.