

4. Literaturstudie: Soziale Bürgerrechte

In den Interviews werden eine ganze Reihe von Erfahrungen angesprochen, die geeignet sind, die Eingangs problematisierte Janusköpfigkeit sozialstaatlicher Einrichtungen (siehe oben 1.1) zu unterstreichen und genauer zu verstehen. Das Thema der sozialen Rechte und der Institutionen, in denen diese sich manifestieren, ist für die Interviewten wichtig, immer wieder kommen sie darauf zurück, und so ergibt sich bereits anhand ihrer Erzählungen ein anschauliches Bild davon, was es heißt, unter den Bedingungen des Hartz-IV-Systems sich als Betroffener sozial und sozialpolitisch zu engagieren. Doch der Gegenstand erscheint gleichzeitig als so vielschichtig, umfangreich und voraussetzungsvoll, dass es sich aus den spontanen Äußerungen der Befragten allein nicht erschließen lässt. Deshalb wird hier ergänzend zur empirischen Analyse ein anderer Ansatz verfolgt. Wurde bisher von den dokumentierten Erfahrungen der Interviewpartner – von unten – auf typische Handlungsbedingungen geschlossen, werden diese im Folgenden anhand des Konzeptes der sozialen Rechte – von oben – erhellt. Drei Teilfragen sind dabei zu beantworten: Inwiefern können soziale Rechte als Bürgerrechte begriffen werden (4.1)? Wie ist es um soziale Rechte hilfebedürftiger Erwerbstätiger und Erwerbsloser derzeit – das heißt in der Tradition des bundesdeutschen Fürsorgesystems und unter dem Paradigma „Fördern und Fordern“ der Hartz-Gesetze – bestellt (4.2)? Und: Wie schlägt sich deren Zustand und Trend als Bedingungsfaktor soziokultureller Partizipation und damit auch im sozialen Engagement Betroffener nieder (4.3)?¹ Um diese Fragen zu beantworten, werden exemplarisch Prinzipien und Grenzen solcher sozialen

1 Der hier gewählte allgemeine theoretische Zugriff mit Simmel und Marshall auf soziale Rechte als Teilhaberechte geht zurück auf die Lektüre von Kronauer (2002a). Grundlegend für die hier unternommene Auswahl und Einteilung besonderer sozialer Rechte war die Lektüre von Spindler (2006). Als Vorarbeit zu diesem Kapitel siehe Voigtländer (2013).

Rechte erläutert, wie sie von Bürgern unter den Umständen von Einkommensarmut typischerweise in Anspruch genommen werden.

Der Fokus der folgenden Ausführungen liegt auf sozialen Rechten von ALG-II-Beziehern; das System der Sozialversicherung, ebenso wie die gegenwärtige Sozialhilfe des SGB XII, bleibt ausgeblendet. Dies hat verschiedene Gründe, die neben dem inhaltlichen Schwerpunkt der Interviews vor allem im besonderen gesellschaftspolitischen Stellenwert der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Hartz IV – liegen; wenn ein „Druck auf sozialen Bürgerrechten“ (Lenhart) lastet, wovon auszugehen ist, dann scheint er im Bereich der Grundsicherung besonders hoch zu sein (vgl. Lehnhart 2009: 16ff.; siehe auch Lessenich 2008: 85ff.). Als Leistung, die die Bedürftigkeit der Leistungsberechtigten zur Voraussetzung hat, löste das ALG II für erwerbsfähige Arme die alte Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ab, das mit Einführung des SGB II durch das Hartz-IV-Gesetz im Jahr 2005 abgeschafft wurde. Um den erreichten Zustand der sozialen Bürgerrechte beurteilen zu können, wird vor diesem Hintergrund auch die Situation unter dem BSHG exemplarisch berücksichtigt.

4.1 SOZIALE RECHTE – PREKÄRE BÜRGERRECHTE

Das Recht, in Armutslagen Unterstützung zu erfahren, ist nicht selbstverständlich: Ein soziales Recht auf Fürsorge als einklagbarer Anspruch der Bürger gegen den Staat wurde in der Bundesrepublik erst 1954 gerichtlich anerkannt. In der Weimarer Republik und zuvor im Kaiserreich gab es zwar bereits Bestandteile des gegenwärtigen Systems der Sozialversicherung mit seinen garantierten Leistungen im Versicherungsfall für die erwerbstätigen und zumeist männlichen Beitragszahler. Doch das damals geltende Preußische Armenrecht von 1842 beinhaltete noch keine Garantien für die Armen, die auf die dadurch geregelte Fürsorge existenziell angewiesen waren. Vor diesem historischen Hintergrund entwarf Simmel 1907 den Idealtyp des Armen als ein „rechtloses Objekt und zu formende[r] Stoff“ der staatlichen Armenpflege (vgl. Simmel 1989: 522). Um die Bedeutung sozialer Rechte als einer Bedingung der politischen Partizipation und des gesellschaftlichen Engagements von Bürgern zu erörtern, sollen zunächst die idealtypischen Merkmale dieser Lage zusammengefasst werden, in der Arme sich angesichts einer öffentlich regulierten Fürsorge ohne solche Rechte befunden haben beziehungsweise sich befinden.

Diesem auf die Spitze getriebenen Objektstatus des Armen (vgl. Kronauer 2002a: 149; siehe auch Kronauer 2006) liegen zwei miteinander verwobene Ursachen zugrunde: Erstens zählen seine Interessen in der Armenpflege nicht und

zweitens ist er ihr gegenüber zu keinen Ansprüchen berechtigt. Zwar wird der Arme von der Fürsorge unterstützt, doch Zweck der Hilfe, die ihm gewährt wird, ist nicht das Wohlergehen des Empfängers, sondern die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit: Die Armenunterstützung erfolgt, „um den Armen nicht zu einem aktiven, schädigenden Feinde der Gesellschaft werden zu lassen, um seine herabgesetzte Kraft wieder für sie fruchtbar zu machen, um die Degenerierung seiner Nachkommenschaft zu verhüten.“ (Simmel 1989: 516) Wenn die Fürsorge auch auf den einzelnen Armen als ihr Objekt ausgerichtet ist, ist er weder ihr Zweck, noch kann er als ihr Mittel begriffen werden, wie Simmel feststellt: „[D]enn nicht *seiner* bedient sich die soziale Aktion, sondern nur gewisser sachlicher Mittel, materieller und administrativer Art, um die von ihm drohenden Gefahren und Abzüge von dem erreichbaren Gemeinwohl zu beseitigen.“ (Simmel 1989: 517, Herv. im Orig.) Staat und Fürsorgerträger arbeiten in diesem Sinne nicht *mit* dem Armen, sondern *an* ihm, gerade auch dann, wenn er im Rahmen der Hilfe zu einer Tätigkeit – beispielsweise einer Arbeit – verpflichtet wird. Auch an der Organisation der Fürsorge haben Arme, die es immerhin unmittelbar betrifft, und deren Interessen wenn auch nicht berücksichtigt, so doch berührt sind, keinerlei Anteil. Als autonome Subjekte sind sie im System der Armenpflege, wie Simmel es analysiert, schlicht nicht vorgesehen:

„Diese Ausschaltung des Armen, die ihm keine Endzweckstelle in der teleologischen Kette gewährt, ja, wie wir sahen, eigentlich nicht einmal solche als Mittel, offenbart sich auch darin, daß innerhalb des modernen, relativ demokratischen Staates fast allein *hier* die an einem Verwaltungszweige wesentlich interessierten Personen an der Verwaltung selbst absolut unbeteiligt sind. Die Armenpflege ist eben, für die so gekennzeichnete Auffassung, eine Aufwendung öffentlicher Mittel zu öffentlichen Zwecken, und da ihre ganze Teleologie also außerhalb des Armen selbst liegt – was entsprechend bei den Interessenten anderer Verwaltungsmaterien nicht der Fall ist – so ist es nur konsequent, das sonst noch in irgendeinem Maße anerkannte Prinzip der Selbstverwaltung auf den Armen und die Armenpflege nicht anzuwenden.“ (Simmel 1989: 518f., Herv. im Orig.)

Im Armenrecht, auf das Simmel sich bezieht, sind Rechte der Armen gegenüber dem Staat, Hilfe zu erhalten, nicht vorgesehen. Dieser Umstand entspringt Simmel zufolge der extremen Objektstellung, die die Armen in der Fürsorge innehaben: Wo die Armenpflege teleologisch von einem durch sie zu erreichenden Ziel abhänge, da trete das Anspruchsrecht des Armen bis zur völligen Nichtigkeit zurück (vgl. Simmel 1989: 516). Das Interesse des Staates am gesellschaftlichen Nutzen der Fürsorge schlägt sich nicht in einem Recht der Betroffenen nieder,

sondern in einer Pflicht der Fürsorgerträger, Armenpflege ordnungsgemäß zu betreiben. In dieser Hinsicht gilt der Arme wiederum nicht als (Rechts-)Subjekt, sondern als Objekt einer Pflicht, die die Gesellschaft dem Staat beziehungsweise dieser sich selbst auferlegt:

„An mehr als einer Stelle nämlich begegnet uns das Prinzip: auf Seiten des Staates bestehen die Pflicht, den Armen zu unterstützen, aber dem entspricht kein Recht des Armen darauf, unterstützt zu werden. Er hat [...] keine Klage und Schadensersatzanspruch bei unrechtmäßig verweigerter Unterstützung. Das ganze Verhältnis von Pflichten und Rechten in Hinsicht seiner geht über seinen Kopf hinweg. Das Recht, das jener Pflicht des Staates korrespondiert, ist nicht das seinige, sondern das jedes einzelnen Staatsbürgers darauf, daß die ihm aufliegende Armensteuer in solcher Höhe erhoben und so verwandt werde, daß die öffentlichen Zwecke der Armenpflege auch wirklich erreicht werden.“ (Simmel 1989: 519; siehe auch Marshall 1992b: 97)

Anhand dieses doppelt besiegelten Objektstatus des verfügbaren und rechtlosen Fürsorgeempfängers – und nicht, wie in der Armutsforschung gängig, anhand der absoluten oder in Beziehung zum gesellschaftlichen Durchschnitt gesetzten Höhe seines Einkommens und Vermögens (vgl. Hauser 2012: 127ff.; siehe auch Paugam 2008) – definiert Simmel Armut als eigenständige soziale Lage. Die soziologische Kategorie des Armen entstünde nicht durch ein bestimmtes Maß an Mangel und Entbehrung, unter denen jemand leidet, „sondern dadurch, dass er Unterstützung erhält oder sie nach sozialen Normen erhalten sollte“ (vgl. Simmel 1989: 51). Sich in solcher Lage zu befinden, hatte schwerwiegende Konsequenzen für die Betroffenen als Bürger ihres Gemeinwesens. Im Kaiserreich beispielsweise hatte der Fürsorgebezug zugleich den Verlust bestimmter Bürgerrechte, darunter das Wahlrecht, zur Folge (vgl. Kittner 2003: 706). Simmel geht auf dieses Problem nur indirekt ein, indem er bemerkt, die Armenhilfe, die jemand erhalten, stelle ihn in eine „Distanz gegen das Ganze“, die der Staat noch unterstreiche, „wenn er dem Empfänger öffentlicher Almosen gewisse staatsbürgerliche Rechte entzieht“ (Simmel 1989: 547f.). Hier schließen inhaltlich Maritals Arbeiten zu Bürgerrechten und sozialen Klassen an, der darauf hinweist, dass die von Simmel herausgearbeitete „Ausschaltung des Armen“ (Simmel 1989: 518) auch dessen politische Entrechtung beinhaltet:

„Das Armenrecht behandelte die Anrechte der Armen nicht als integralen Bestandteil der Rechte eines Bürgers, sondern als Alternative zu ihnen – als Ansprüche, die nur dann befriedigt werden konnten, wenn der Anwärter aufhörte, ein Bürger in jedem wahren Sinn des Wortes zu sein. Denn in der Praxis verwirkten die Armenhäuser durch die Internie-

rung im Armenhaus ihr Recht auf persönliche Freiheit, so wie das Gesetz ihnen alle politischen Rechte nahm, die sie vielleicht besaßen. Diese Benachteiligung durch den Verlust des Stimmrechts blieb bis zum Jahr 1918 in Kraft [...]. Das Stigma, mit dem die Armenhilfe behaftet war, drückte die starken Gefühle eines Volkes aus, das verstand, daß jene, die Armenhilfe in Anspruch nahmen, die Straße überqueren mußten, die die Gemeinschaft der Bürger von der ausgestoßenen Gruppe der Verarmten trennte.“ (Marshall 1992a: 49f.)

Auch abgesehen von solcher Entrechtung per Gesetz hat bereits ihre einseitige Abhängigkeit für die Armen als mögliche gesellschaftliche Interessengruppe negative Auswirkungen. In einer solchen Position fehlen die Ressourcen und das Dröhpotenzial, um im Verteilungskonflikt auf gesellschaftliche und staatliche Akteure und Institutionen Einfluss zu nehmen und gegebenenfalls Druck aufzubauen. Auch Arbeiter befinden sich grundsätzlich in abhängiger Lage gegenüber ihrem Arbeitgeber, aber sie können sich im Gegenzug dessen Abhängigkeit von seinen Arbeitskräften zunutze machen, indem sie ihren Betrieb bestreiken und ihre Kooperation verweigern; bloßen Fürsorgeempfängern hingegen, denen die Tore zum Betrieb verschlossen sind, fehlt von vornherein eine entsprechende Möglichkeit, anderen ihren Beitrag vorzuenthalten (vgl. Offe 2006: 33ff.; siehe auch Bachrach/Baratz 1977). Darauf, so Kronauer, spiele in der gegenwärtigen Debatte um Armut die sarkastische Feststellung an, dass soziale Ausgrenzung bedeute, nicht einmal mehr ausgebeutet zu werden (vgl. Kronauer 2002a: 149; siehe auch Castel 2008: 19). Simmel deutet etwas Ähnliches möglicherweise an, wenn er schreibt, die Position der Armen wäre günstiger, wenn sie wenigstens ein Mittel für die Armenpflege darstellen würden (vgl. Simmel 1989: 517). Ein Druckmittel besteht zwar in einem gewissen Störopotenzial der Armen, die sich durch Aufruhr das Interesse der Einrichtungen der Armenpflege daran zunutze machen können, dass die Fürsorge ungestört in geordneten und beherrschbaren Bahnen abläuft (vgl. Arndt/Frings 2011; siehe auch Piven 2008). Widerstand von Armen in Form von Aufständen, Tumulten oder alltäglichen Formen gemeinsamer Regelverletzung finden auch in westlichen Industriegesellschaften nach wie vor statt, auch wenn sie im Vergleich mit etablierteren Formen von Kämpfen nur schwach dokumentiert sind (siehe Piven/Cloward 1986; Reese 2008; Roth 1997; ders. 2001; Strotmann 2006). Doch solche Störungen dürften auch unter armen ebenso wie unter nichtarmen Bürgern nicht ohne Weiteres als legitim gelten, provozieren die Gewalt des Staates und sind vergleichsweise voraussetzungsvoll, da sie schwieriger zu planen und zu koordinieren sind als Streiks. So geht Armut als einseitige Abhängigkeit von der Fürsorge mit einem Machtverlust der davon Betroffenen als Individuen und als potenzielle Interessengruppe einher.

Der von Simmel erörterten idealtypischen Lage der Armen als bloßen Objekten der Fürsorgebehörden und in existenziellen Belangen rechtlosen Bürgern – treffender: Untertanen – entsprach bis in die frühe Bundesrepublik hinein die herrschende Meinung in der Rechtsprechung zur Fürsorge. Doch die Rechtsstellung hilfebedürftiger Bürger hatte sich bereits in der Weimarer Republik geändert gegenüber der Situation, wie Simmel sie in Preußen zur Zeit des Kaiserreichs vorgefunden hatte. Das Fürsorgerecht wurde 1924 auf Reichsebene vereinheitlicht, die Armenpflege aus dem Aufgabenbereich der Polizei ausgegliedert, und der Fürsorgebezug hatte für die Betroffenen nicht mehr den Verlust ihres Wahlrechts zur Folge. Außerdem änderte sich mit Einführung des Grundgesetzes 1949 der Interpretationsrahmen bei der Rechtsauslegung wesentlich (vgl. BVerwG 1954: 6f.). Allerdings wurde ein Rechtsanspruch auf Fürsorge erst fünf Jahre nach Gründung der Bundesrepublik erstmals gerichtlich anerkannt, als das Bundesverwaltungsgericht 1954 in einer Grundsatzentscheidung das damals geltende und aus der Weimarer Republik übernommene Fürsorgerecht neu auslegt hat. Das Gericht entschied damit über den Fall eines Fürsorgeempfängers, der seinen Anspruch auf Leistungen nicht in vollem Umfang gewährt sah und deshalb gegen den öffentlichen Träger Klage erhoben hatte. Der wiederum vertrat vor Gericht die Ansicht, die Klage sei unzulässig, „weil dem Kläger ein Recht auf Fürsorge nicht zustehe“ (BVerwG 1954: 4). Dieser Auffassung widersprach das Bundesverwaltungsgericht als Revisionsinstanz: Insoweit das Gesetz dem Fürsorgeträger zugunsten des Bedürftigen Pflichten auferlege, so die Bundesrichter, habe der Bedürftige auch entsprechende Rechte. Um sich gegen deren Verletzung durch die Träger der Fürsorge zu schützen, könne er die Verwaltungsgerichte anrufen (vgl. BVerwG 1954: 8).

Dieser Entscheidung liegt eine bestimmte normative Auffassung darüber zu grunde, wie das Verhältnis des Bürgers zum Staat grundsätzlich beschaffen sein soll:

„Der Einzelne ist zwar der öffentlichen Gewalt unterworfen, aber nicht Untertan, sondern Bürger. Darum darf er in der Regel nicht lediglich Gegenstand staatlichen Handelns sein. Er wird vielmehr als selbständige sittlich verantwortliche Persönlichkeit und deshalb als Träger von Rechten und Pflichten anerkannt. Dies muß besonders dann gelten, wenn es um seine Daseinsmöglichkeit geht.“ (BVerwG 1954: 7)

Der Schutz der Menschenwürde (vgl. Art. 1 Abs. 1 GG), auf den das Grundgesetz die staatlichen Organe verpflichtet, sowie das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (vgl. Art. 2 Abs. 1 GG) würden es der Urteilsbegründung zufolge verbieten, den Einzelnen „lediglich als Gegenstand staatlichen Handelns

zu betrachten, soweit es sich um die Sicherung des ‚notwendigen Lebensbedarfs‘ [...], also seines Daseins überhaupt“ handle. Im Rechtsstaat (vgl. Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1 GG) seien die Beziehungen des Bürgers zum Staat grundsätzlich solche des Rechts, weshalb das Handeln der öffentlichen Gewalt dem Bürger gegenüber einer gerichtlichen Nachprüfung unterworfen sei. Mit dem Demokratieprinzip (vgl. Art. 20 Abs. 1 GG) wiederum „wäre es unvereinbar, daß zahlreiche Bürger, die als Wähler die Staatsgewalt mitgestalten, ihr gleichzeitig hinsichtlich ihrer Existenz ohne eigenes Recht gegenüberständen.“ (Ebenso wenig vereinbar ist solche Rechtlosigkeit mit der von den Bundesrichtern hier ausgebündeten demokratischen Tatsache, dass Bürger sich nicht allein als Wähler, sondern auch in anderen Formen politisch ins Gemeinwesen einmischen.) Im Sozialstaatsprinzip (vgl. Art. 20 Abs. 1 GG) schließlich erkennt das Gericht einen Gemeinschaftsgedanken, der sich nicht in der Gewährung von materiellen Leistungen erschöpfe, sondern verlange, „daß die Teilnehmer der Gemeinschaft als Träger eigener Rechte anerkannt werden, die grundsätzlich einander mit gleichen Rechten gegenüberstehen“. Es solle „nicht ein wesentlicher Teil des Volkes in dieser Gemeinschaft hinsichtlich seiner Existenz ohne Rechte“ dastehen. Demnach widerspräche es dem Verfassungsrecht, den früher zur Auslegung des Fürsorgerechts dienenden Grundsatz beizubehalten. (Vgl. BVerwG 1954: 7f.)

Diese wegweisende Entscheidung zum Fürsorgeanspruch hat übrigens eine ironische Pointe: Wenn auch der erwähnte Fürsorgeberechtigte als Kläger nun eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung über die von ihm erhobenen Fürsorgeansprüche verlangen konnte, wie die Bundesrichter in ihrer Urteilsbegründung feststellten, so wurde seine Klage auf höhere Leistungen im selben Urteil als unbegründet abgewiesen (vgl. BVerwG 1954: 9f.).

Das Thema sozialer Rechte als Voraussetzung bürgerschaftlicher Partizipation ist eng verknüpft mit der in der Fürsorge-Entscheidung angesprochenen normativen Frage nach dem grundsätzlichen Verhältnis des Bürgers zum Staat; besonders desjenigen Bürgers, der aufgrund einer existenziellen Notlage auf staatliche Unterstützung angewiesen ist. Denkbar abstrakt geht es dabei um die rechtliche Basis, auf der er teils als Objekt staatlichen, politischen und behördlichen Handelns erscheint, und teils als Subjekt, das gegenüber staatlichen Instanzen eigene Ziele verfolgt. Im Vordergrund des hier angesprochenen Urteilstextes steht der Bürger als Objekt der (sozial-)staatlichen Behörden, vor denen er nun nicht mehr rechtlos und nicht bloßer Verwaltungsgegenstand sein soll. Zumindest angesprochen wird außerdem die demokratisch-politische Seite des Bürgerstatus. Es geht also um verfassungs- und sozialrechtliche Grundvoraussetzungen, um sich gegenüber öffentlichen Behörden und in der politischen Partizipation als Subjekt – quasi als Vollbürger – behaupten zu können und nicht zum bloßen Ob-

jekt – zum Untertan – degradiert zu werden. In dieser konzeptionellen Perspektive sind anschließende Fragen danach, ob und wie es einzelnen Bürgern und Gruppen praktisch gelingt, ihre Standpunkte gegenüber der Staatsgewalt und im politischen Prozess zu vertreten, sowie Probleme sozialer Ungleichheit und daraus entspringender Herrschaft im demokratischen Rechtsstaat (siehe Kreckel 2004), noch gar nicht angerissen.

Eine weitere notwendige – nicht hinreichende – Grundvoraussetzung, um in existenzieller Not einer Degradierung zum einseitigen Objekt staatlicher und gesellschaftlicher Akteure entgehen zu können, bezieht sich auf die Quantität und Qualität der Leistungen, auf die Menschen ihr soziales Recht auf Fürsorge notfalls geltend machen können. Der damit verbundene Aspekt des materiellen Mangels ist in Simmels Konzept von Armut weitestgehend ausgeblendet (vgl. Simmel 1989: 548), jedoch unerlässlich, um die Gefahren von Armut für das Vermögen, im und am Gemeinwesen zu partizipieren, ermessen zu können. Um an öffentlichen und gesellschaftlichen Belangen aktiv mitwirken zu können, muss ein soziokulturelles Existenzminimum gewährleistet sein, das heißt die materiellen Ressourcen, auf die jemand zugreifen kann, dürfen nicht darauf beschränkt sein, allein das physische Überleben zu ermöglichen, sie müssen darüber hinaus ein gewisses „Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“ (vgl. BVerfG 2010: Rz 135) erlauben. Um beispielsweise seine körperliche Gesundheit zu erhalten, kann unter Umständen eine abgetragene Kleidung ausreichen; um aber in Würde vor Gericht oder in der (politischen) Öffentlichkeit aufzutreten, ohne schon aufgrund der äußerlichen Erscheinung die nötige Anerkennung versagt zu bekommen, muss die Kleidung auch kulturellen Mindeststandards entsprechen, die sich mit der Zeit verändern (vgl. Birk 2003: 57). Das Mindestmaß an Teilhabe und die Voraussetzungen, die dafür gewährleistet sein sollen, sind selbst Gegenstand politisch-gesellschaftlicher Auseinandersetzungen, aus denen ausgegrenzt ist, wem solche Voraussetzungen verwehrt werden. Über wessen Kopf hinweg aber gesellschaftlich entschieden wird, was Teilhabe für ihn beinhalten soll, dessen Teilhabe kann nicht als gewährleistet angesehen werden. Der Begriff soziokultureller Teilhabe muss deshalb den Begriff politischer Teilnahmemöglichkeit beinhalten, wenn er nicht halbiert und damit wertlos sein soll.

Würde und Partizipation sind also von zwei Seiten her gefährdet, durch behördliche Willkür und durch materielle Not. Zu ihrem Schutz muss der Zugang zu bestimmten Ressourcen in ausreichendem Umfang gewährleistet sein, und zwar als ein Recht und nicht als eine Gnade. Rechtssicherheit und materielle Sicherheit sind zwei untrennbare Seiten derselben Medaille – deren aktueller Wert noch zu bestimmten ist. Ebenso stellen der Schutz vor Fremdbestimmung sowie

die Möglichkeit, sich selbstbestimmt und selbstbewusst in öffentliche und gesellschaftliche Belange einmischen zu können, zwei komplementäre Aspekte eines unauflösbarer Ganzen dar. Neškovic und Erdem verdeutlichen dies in Anspielung auf einen Aphorismus von Bloch:

„Es liegt auf der Hand, dass die Würde des Menschen nicht nur durch staatliches Handeln, sondern auch durch die Nichterbringung staatlicher Leistungen verletzt werden kann. Genau das hat der Philosoph Ernst Bloch mit seinem Bild vom aufrechten Gang des Menschen gemeint. Auf den Schultern des Menschen ruhen zwei Lasten, die ihn daran hindern, aufrecht zu gehen: Auf der einen Schulter Entrechtung und Bevormundung, auf der anderen Schulter Not und Elend. Wenn er aufrecht gehen will, muss er von beiden Lasten frei sein. Genau hierauf zielt der in Art. 1 Abs. 1 GG festgelegte Schutz der Menschenwürde. Er umfasst sowohl die abwehrrechtliche (staatliche Bevormundung und Entrechtung) als auch die leistungsrechtliche Seite (Befreiung von Not und Elend).“ (Neškovic/Erdem 2012b: 327)

Das Recht auf Fürsorge mit seinen zwei komplementären, auf die doppelte Schutzbedürftigkeit der Menschenwürde verweisenden Seiten kann gemeinsam mit anderen sozialen Rechten mit Marshall in einem weiteren Sinne als Bürgerrecht (Citizenship) betrachtet werden; zusammen mit den bürgerlichen Rechten etwa auf Vertragsfreiheit und körperliche Unversehrtheit sowie den politischen Rechten auf die freie Teilnahme an Wahlen, Versammlungsfreiheit usw., stellen soziale Rechte eine Grundvoraussetzung gesellschaftlicher und politischer Teilhabe der Angehörigen eines Gemeinwesens dar (vgl. Marshall 1992a: 38, 40). Marshall betont den Stellenwert von sozialen Rechten als dritter und jüngster Komponente der Bürgerrechte, die es den lohnabhängigen, nichtvermögenden Klassen in historischer Perspektive erst erlaubten, ihre historisch älteren bürgerlichen und politischen Rechte zu nutzen und, wie es zuvor nur die vermögenden Eliten (Gentlemen) vermochten, als Vollbürger zu leben (vgl. Marshall 1992a: 38, 51f.).

Wenn soziale Rechte in einer am Sozialstaatsgedanken und am Kriterium soziokultureller Partizipation orientierten Lesart also eine notwendige Ergänzung bürgerlicher und politischer Grundrechte darstellen und wenn sie seit der Entscheidung zum Fürsorgeanspruch auch aus dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes – Schutz der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG – abgeleitet werden, so sind soziale Rechte in der Bundesrepublik doch in der Regel nicht als Grundrechte kodifiziert, sondern in der Form einfachen, vom Parlament verabschiedeten Rechts. Ein wesentlicher Unterschied besteht darin, dass soziale Rechte als Grundrechte den Staat und damit auch den Gesetzgeber unmittelbar

binden und verpflichten würden und Vorrang gegenüber einfachem Recht hätten (vgl. Art. 1 Abs. 3 GG). Während klassisch-liberale Bürgerrechte also durch das Grundgesetz und dessen Auslegung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit vergleichsweise stark geschützt werden, trifft dies auf die sozialen Rechte als Bürgerrechte weniger zu. „Das Rechtsstaatsprinzip,“ merken Neškovic und Erdem kritisch an, sei durch das Bundesverfassungsgericht mittlerweile „bis auf kleinste Verästelungen konkretisiert, während das verfassungsrechtlich gleichwertige Sozialstaatsprinzip nur in groben Umrissen herausgearbeitet worden ist.“ (Vgl. Neškovic/Erdem 2012a: 138) Der Parlamentarische Rat hatte 1949 absichtlich darauf verzichtet, soziale Grundrechte, beispielsweise auf Arbeit, Wohnung, Gesundheitsschutz etc., in die von ihm ausgearbeitete Verfassung aufzunehmen (vgl. Hesse 1999: 91f.). Diese Entscheidung hat ihre historischen Gründe im Kräfteverhältnis und gesellschaftspolitischen Kompromiss der politischen Parteien zur Zeit der Gründung der Bundesrepublik; es handelt sich außerdem um eine Konsequenz, die von den Beteiligten angesichts des Scheiterns der Weimarer Reichsverfassung gezogen wurde, in der soziale Rechte zwar enthalten waren, aber rechtlich unverbindlich geblieben sind (vgl. Abendroth 1967: 114ff., 128ff.; siehe auch Weber-Fas 2001: 178).

Sie hängt aber auch mit einer je unterschiedlichen Logik von klassischen und sozialen Grundrechten zusammen: Grundrechte gelten als unmittelbare Rechtsansprüche gegenüber dem Staat, die die Bürger gerichtlich einklagen können (vgl. Hesse 1999: 91). Als klassische Menschen- und Bürgerrechte sind sie typischerweise Abwehrrechte des Einzelnen gegen bestimmte Formen illegitimen staatlichen Handelns. Der Staat respektiert solche Rechte bereits zu einem Mindestmaß, wenn er bestimmte Eingriffe in die Freiheit, das Eigentum und die Körper der Bürger schlicht unterlässt. Das Recht auf körperliche Unversehrtheit beispielsweise verlangt, dass von den Ermittlungsbehörden keine Foltermethoden und im Justizvollzug keine Körperstrafen angewendet werden dürfen. Soziale Grundrechte hingegen erfordern, um gewahrt zu werden, weniger eine Zurückhaltung des Staates als seine aktive und gestaltende Hinwendung zu den Bürgern als Grundrechtsträgern. Sie machen, so Abendroth, umfangreiche und gesetzgeberisch nicht übersehbare Eingriffe in die bestehende soziale Situation erforderlich (vgl. Abendroth 1967: 114). Ein Grundrecht auf ein bereits verfassungsrechtlich konkret beziffertes, vor Armut schützendes Mindesteinkommen würde beispielsweise bedeuten, dass die Sozial- oder Finanzverwaltung – unabhängig von der Wirtschaftsleistung als Quelle der Steuereinnahmen – effektiv die Einkommen unbedingt so umverteilen muss, dass jeder Bürger wenigstens dieses Mindesteinkommen bezieht. Dass entsprechende rechtliche und organisatorische sozialstaatliche Institutionen ausgebildet und Programme for-

muliert würden, wäre zwar eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für den Schutz eines solchen Grundrechts. Denn ob diese schließlich erfolgreich wären und blieben, hängt nicht allein vom Staat ab, sondern mindestens ebenso sehr von den privaten Wirtschaftsakteuren. Anders als bei den klassischen Grundrechten – den bürgerlichen und politischen Rechten –, so Hesse, habe der Staat die Voraussetzungen der Erfüllung solcher Programme nicht ohne weiteres in den Händen. Derartige Rechte könnten daher nicht, wie dies für die Grundrechtsauffassung des Grundgesetzes wesentlich sei, unmittelbare, gerichtlich verfolgbare Ansprüche des Bürgers werden (vgl. Hesse 1999: 91).

Dieses Kalkül findet auch gegenwärtig in der herrschenden Auslegung des Grundgesetzes Anwendung: Das Bundesverfassungsgericht hat zwar in seiner Entscheidung vom 09.02.2010 zur Verfassungsmäßigkeit der Regelsätze im Fürsorgesystem erstmals ein Grundrecht auf ein soziokulturelles Existenzminimum formuliert, ohne das der Schutz der Menschenwürde nach Art. 1. Abs. 1 GG nicht gewährleistet wäre, hat es jedoch vermieden, auch dessen Höhe festzulegen. Diese Aufgabe kommt seiner Entscheidung zufolge – ebenso wie die rechtliche Konkretisierung des Sozialstaatsgebots – dem Gesetzgeber zu, dessen Gestaltungsspielraum bei der Bezifferung des Existenzminimums enger sei, wo es um den Bedarf für das physische Leben, und weiter, wo es um den Bedarf für das gesellschaftliche Leben einer Person gehe (vgl. BVerfG 2010: Rz. 138). Die Geltung dieses Gesetzesvorbehalt folge aus der Verfassung selbst, erläutert Burkiczak die Entscheidung der Verfassungsrichter, denn aufgrund des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips sei nur der Gesetzgeber – nicht aber die Rechtsprechung – zur Bemessung des Existenzminimums berechtigt, und wegen der finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte habe allein er das Recht, Geldleistungsansprüche gegen die öffentliche Hand zu begründen (vgl. Burkiczak 2012: 326). Würden andernfalls Gerichte im Hinblick auf das Grundrecht höhere Geldleistungen als im gesetzlich festgelegten Umfang gewähren, „würden sie sich aus der Rolle des Normanwenders in die einer normsetzenden Instanz begeben und sich damit ihrer Bindung an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) entziehen.“ (Vgl. Burkiczak 2012: 326) Dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, so die Richter weiter, entspreche eine zurückhaltende Kontrolle der von ihm getroffenen gesetzlichen Regelung durch das Bundesverfassungsgericht. Diese Kontrolle beschränke sich darauf, zu prüfen, ob die entsprechenden Fürsorgeleistungen „evident unzureichend“ seien, d. h. ob die Grundlagen und Methoden der Leistungsbemessung dem Ziel des Grundrechts auf Gewährleistung des Existenzminimums gerecht werden.² Quantifizierbare Vorgaben für die

2 In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht die von ihm geprüfte, noch bis Ende 2010 wirksame, Berechnung der Regelsätze als in Teilen willkürlich und intransparent

Leistungshöhe könne dieses Grundrecht ihrer Auffassung nach jedoch nicht machen (vgl. BVerfG 2010: Rz. 141f.).

Entsprechend dem hier nur angerissenen liberalen Ansatz der Interpretation von Grundrechten sind soziale Rechte in der Bundesrepublik vor allem in Form von einfachem Recht und nicht als Grundrechte kodifiziert worden; wichtige Etappen waren dabei die Einführung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) 1961 und des Sozialgesetzbuches (SGB) 1976. Das BSHG löste das tradierte Fürsorgerecht ab und übernahm daraus gleichzeitig wesentliche Prinzipien wie die Hilfe zur Selbsthilfe und den Nachrang von Fürsorgeleistungen gegenüber anderen Sozialleistungen und Ressourcen. Die allgemeine Ausrichtung der Fürsorge am Menschenwürdeprinzip des Grundgesetzes und die Anerkennung eines einklagbaren Rechtsanspruchs auf bestimmte Sozialhilfeleistungen sind erst durch das BSHG ins Fürsorgerecht eingefügt worden (vgl. Krahmer 2003: 27f.; siehe auch Kittner 2003: 709). Zu den so genannten sozialen Rechten, wie sie im allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuchs aufgeführt werden (siehe §§ 3-10 SGB I), zählt auch die Sozialhilfe. Weitere dort genannte soziale Rechte beziehen sich auf den allgemeinen Zugang zur Sozialversicherung, auf Bildungs- und Arbeitsförderung, auf soziale Entschädigung bei Gesundheitsschäden, auf Familienförderung und Zuschüsse für angemessenen Wohnraum, auf Jugendhilfe und Behindertenhilfe. Doch Ansprüche können aus ihnen nicht unmittelbar abgeleitet werden; sie bestehen nur insoweit, als sie durch die übrigen Bücher des Sozialgesetzbuchs im Einzelnen bestimmt sind (vgl. § 2 SGB I). Stattdessen haben sie

rent beanstandet und deshalb für verfassungswidrig erklärt, ohne jedoch die ermittelten Ergebnisse und damit die Höhe der Fürsorgeleistungen in Frage zu stellen. Dennoch haben sich durch das Urteil für einen Teil der Leistungsberechtigten die im Endeffekt erhaltenen Leistungen erhöht, denn der Gesetzgeber hatte bei der vom Gericht angeordneten Neuregelung der Regelbedarfsermittlung „einen Anspruch auf Leistungen zur Sicherstellung eines unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen, besonderen Bedarfs für die [...] Leistungsberechtigten vorzusehen, der bisher nicht von den Leistungen nach §§ 20 folgende Sozialgesetzbuch Zweites Buch erfasst wird, zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums jedoch zwingend zu decken ist.“ (BVerfG 2010: Urteil) Bis zu dieser Neuregelung ordnete das Verfassungsgericht ferner an, „dass dieser Anspruch nach Maßgabe der Urteilsgründe unmittelbar aus Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz [Menschenwürdeprinzip] in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz [Sozialstaatsprinzip] zu Lasten des Bundes geltend gemacht werden kann.“ (BVerfG 2010: Urteil) Somit konnte in diesem besonderen Ausnahmefall ein Teil der Leistungsberechtigten mit entsprechendem besonderem Bedarf einen Anspruch auf bestimmte Leistungen direkt aus dem Grundrecht auf Gewährleistung des Existenzminimums und auf Wahrung der Menschenwürde ableiten.

den Zweck, bei der juristischen Auslegung der Vorschriften des Sozialgesetzbuchs und bei der Ausübung von Ermessen durch die Sozialbehörden einen Orientierungsrahmen abzustecken (vgl. § 2 SGB I).

Inwiefern sind soziale Rechte, insbesondere das Recht auf Fürsorge, also als Bürgerrechte zu begreifen? Sie sind es insofern, als sich an sie entsprechende Ansprüche und Erwartungen knüpfen: Sie sollen Menschen in Notlagen davor schützen, zum verfügbaren Objekt behördlicher Entscheidungsgewalt herabzusinken und angesichts materieller Not die Fähigkeit zu verlieren, selbstbestimmt zu handeln und in Würde vor ihre Mitbürger zu treten – gerade in den bürger-schaftlichen Sphären von Politik, Öffentlichkeit und Gesellschaft. Solch ein An-spruch drückt sich bereits in der juristischen Begründung sozialer Rechte als notwendiger Voraussetzung dafür aus, die Menschenwürde zu schützen und eine soziokulturelle Teilhabe zu sichern und darüber hinaus in den politischen Forde-rungen nach geeigneten statt zu knapp bemessenen Sozialleistungen, auf die die sozialen Rechte sich beziehen. Gleichzeitig erscheinen soziale Rechte als Bürg-errechte zweiter Klasse; weit weniger als die älteren bürgerlichen und politi-schen Rechte sind sie in Form von Grundrechten verankert. Ein Abbau sozialer Rechte wird im gesellschaftlichen Diskurs nicht mit der gleichen Selbstverständ-lichkeit als Einschränkung demokratischer Teilhabevoraussetzungen gedeutet, wie es beispielsweise bei einer Einschränkung der Meinungsfreiheit der Fall sein dürfte. Wieweit soziale Rechte also dem Anspruch, der an sie gestellt wird, ge-recht werden und als Bürgerrechte die Teilhabe derer tatsächlich gewährleisten, die in besonderem Maße auf sie angewiesen sind, ist eine Frage, die hier zu-nächst offen bleiben muss.

4.2 PRINZIPIEN UND GRENZEN SOZIALER RECHTE IN DER MINDESTSICHERUNG

Zwei grundsätzliche Kriterien lassen sich aus den genannten Ansprüchen und Erwartungen an soziale Rechte ableiten: Sie sollen erstens einen Zugang zu Leis-tungen gewähren, die in Qualität und Quantität so bemessen sind, dass sie eine wirkliche Hilfe darstellen – und zwar im konkreten Einzelfall. Zweitens sollen sie die Position des Leistungsberechtigten gegenüber öffentlichen Trägern und deren Behörde stärken und es ihm notfalls ermöglichen, den Schutz der Gerichte anzurufen. Entlang dieser Kriterien lässt sich der gegenwärtige Zustand sozialer Rechte als Bürgerrechte einschätzen.

4.2.1 Schutz vor Not und Ausgrenzung

Auch wenn Hilfebedürftigkeit aus einer existenziellen Notlage heraus ein massenhaftes Phänomen ist, verbergen sich dahinter die einzelnen und nie völlig identischen Problemlagen, in denen Individuen sich befinden, wenn sie Leistungen der Fürsorge beantragen. Um ihnen bei der Selbsthilfe zu helfen und um ihre Menschenwürde zu wahren, müssen die Sozialleistungen ihrem jeweiligen Bedarf entsprechen; das heißt sie müssen von ihrem Umfang und von ihrer Art her eine adäquate Hilfe für die betroffene Person darstellen. Am Maßstab des Einzelfalls beurteilt, reicht es nicht aus, wenn Leistungen so gestaltet und bemessen sind, dass sie lediglich im rechnerischen Durchschnitt die Not der Betroffenen lindern; denn die Menschenwürde einer Person, die aufgrund ihrer Hilfebedürftigkeit bestimmte Leistungen bezieht, ist nicht bereits dadurch gewahrt, dass irgendeiner anderen Person damit adäquat geholfen wäre. In diesem Sinne beinhaltet beispielsweise das soziale Recht auf Sozialhilfe ein Recht auf persönliche und wirtschaftliche Hilfe, die dem besonderen Bedarf des Leistungsberechtigten entsprechen und ihn zur Selbsthilfe befähigen soll (vgl. § 9 SGB I). Unter den institutionellen Bedingungen des Sozialstaates, in dem Hilfe im großen Umfang und mit den Mitteln einer Sozial- und Arbeitsverwaltung geleistet wird, werden Leistungen jedoch in der Regel nicht von Fall zu Fall neu bemessen, sondern zumindest teilweise pauschalisiert. Zwischen dem Anspruch einer dem besonderen Bedarf im Einzelfall angemessenen Hilfe einerseits und der Pauschalisierung von Leistungen andererseits besteht insofern ein Spannungsverhältnis, als es immer möglich ist, dass eine abstrakt definierte Sozialleistung im konkreten Fall nicht hinreicht, um eine adäquate Hilfe darzustellen.

Um dies zu vermeiden, könnten pauschale (Geld-)Leistungen grundsätzlich so großzügig bemessen werden, dass sie allen Leistungsbeziehern einen finanziellen Spielraum eröffnen, in dem sie ihren Bedarf jeweils sicher decken können. Eine weitere Möglichkeit bestünde in einmaligen Zusatzleistungen, die in Fällen gewährt werden, in denen die Pauschale nicht ausreicht. Unter der Geltung des BSHG wurden solche Hilfen noch relativ häufig gewährt, sie umfassten beispielsweise festliche Kleidung für die Teilnahme an einer Trauerfeier, ein Fahrrad oder eine Schultüte für ein Schulkind (vgl. Birk 2003: 56f.). Ganz verschwunden ist diese Möglichkeit auch mit der Abschaffung der alten Sozialhilfe und mit der im Hartz-IV-System besonders weit vorangetriebenen Pauschalisierung der Geld-Leistungen nicht. In ihrer Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit der Regelsätze hatten die Bundesverfassungsrichter der Pauschalisierung nämlich eine letzte Grenze gesetzt: Sie haben, entgegen der Regelung in der damals geltenden Fassung des SGB II, einen Rechtsanspruch auf besondere Leistungen

anerkannt, die unter festgelegten Umständen zusätzlich zum einheitlich bemesenen Regelsatz gewährt werden müssen (siehe oben in diesem Kapitel Fußnote 2). Hätte ein Leistungsberechtigter einen grundrechtsrelevanten „unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen besonderen Bedarf“ – beispielsweise an orthopädischen Schuhen, Salben und medizinischen Mitteln, deren Kosten nicht von der gesetzlichen Krankenkasse übernommen werden, für die Führung eines menschenwürdigen Lebens des Betroffenen aber unerlässlich sind – wäre durch die bis dahin bestehende Rechtslage die Verletzung seiner Menschenwürde möglich gewesen, urteilten die Richter (vgl. BVerfG 2010: Rz. 204ff.).

Neben der Angemessenheit von Hilfe im Einzelfall stellt das bereits angesprochene Kriterium des soziokulturellen Existenzminimums einen weiteren wesentlichen Prüfstein dar, an dem sich die Leistungen messen lassen müssen. Eng verknüpft mit dem Kriterium, ob die Hilfe dem Bedarf eines Leistungsberechtigten tatsächlich entspricht, ist der bereits angesprochene Prüfstein des soziokulturellen Existenzminimums, das durch die Fürsorge gewährt sein soll. Ein Leben oberhalb dieses Minimums zu führen, setzt voraus, über genügend Mittel zu verfügen, um erstens seine Gesundheit erhalten zu können, zweitens die eigene Persönlichkeit entfalten zu können und drittens am gesellschaftlichen Geschehen teilnehmen zu können (vgl. Birk 2003: 57). Die verfügbaren Mittel müssen ausreichen, um alle damit angesprochenen physischen, geistigen und sozialen Grundbedürfnisse zugleich zu befriedigen, da diese eine Einheit und keine Alternativen oder Hierarchie darstellen; wer an Kultur nur unter der Voraussetzung teilhaben kann, dafür auf vollwertige Ernährung oder auf notwendige Medikamente zu verzichten, dessen soziokulturelles Existenzminimum kann nicht als gewährleistet gelten. Die Geld- und Sachleistungen, die Leistungsberechtigte im Fürsorgesystem erhalten, sollen deshalb mindestens dem soziokulturellen Existenzminimum entsprechen, um die Leistungsbeziehenden vor sozialer Ausgrenzung zu schützen und ihre Menschenwürde zu wahren (vgl. Birk 2003: 57). Zumindest berücksichtigen die so genannten Bedarfspositionen des ALG-II-Regelsatzes, also die Posten, aus denen sich der pauschalisierte Kern der Fürsorge für erwerbsfähige und hilfebedürftige Bürger rechnerisch zusammensetzt, neben Kosten für Lebensmittel im weiteren Sinne (Ernährung, Kleidung, Energie, Haushaltseinrichtung und Gesundheit) auch solche der Entfaltung der Persönlichkeit (Bildung und Freizeit) und der gesellschaftlichen Teilhabe (Mobilität, Kommunikation und Gaststätten). Weiterer Bestandteil des ALG II neben dem Regelsatz sind die so genannten Kosten für Unterkunft und Heizung, deren Leistungshöhe jedoch nicht bundeseinheitlich festgelegt ist, sondern sich an den örtlich stark voneinander abweichenden Mietpreisen orientieren soll, um den Leistungsberechtigten einen als angemessen geltenden Wohnraum zu gewähren. Ei-

nen Rechtsanspruch auf weitere Leistungen hat außerdem, wer beispielsweise in der Schwangerschaft, als Alleinerziehender oder als erwerbsfähiger Behindter einen besonderen Mehrbedarf geltend machen kann, der nicht schon durch die Regelleistung abgedeckt ist (vgl. § 21 SGB II).

Ein alleinstehender erwachsener ALG-II-Leistungsberechtigter mit eigenem Haushalt hatte im Jahr 2011 und nach der Einführung des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes (RBEG) Anspruch auf Regelleistungen in Höhe von 364 Euro (2013: 382 Euro); daneben bestehen weitere Regelsatzstufen niedrigerer Leistungshöhe für zusätzliche Haushaltmitglieder und Kinder. Die monatlichen Konsumausgaben, die sich die Leistungsbezieher auf dieser Grundlage leisten können, liegen unter der Schwelle relativer Armut (50 Prozent des mittleren Einkommens in einer Volkswirtschaft), denn die Regelsätze werden anhand des durchschnittlichen Verbrauchs der einkommensschwächsten 15 Prozent (bis 2010: 20 Prozent) der Haushalte ermittelt, wie sie in der amtlichen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) erhoben werden. Die folgende Aufschlüsselung des monatlichen Bedarfs nach so genannten Bedarfspositionen, wie sie bei der Ermittlung des Regelsatzes berücksichtigt wurden, bildet annäherungsweise die Grenzen ab, in dem Leistungsberechtigte ihren Lebensunterhalt bestreiten müssen. Nicht enthalten sind darin die durch den Regelsatz nicht abgedeckten Kosten der Warmmiete.

Tabelle 3: Zusammensetzung des Regelsatzes 2011

Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke	128,46 Euro
Bekleidung und Schuhe	30,40 Euro
Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung	30,24 Euro
Innenausstattung, Haushaltsgeräte und Haushaltsgegenstände	27,41 Euro
Gesundheitspflege	15,55 Euro
Verkehr	22,78 Euro
Nachrichtenübermittlung	31,96 Euro
Freizeit, Unterhaltung, Kultur	39,96 Euro
Bildung	1,39 Euro
Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	7,16 Euro
Andere Waren und Dienstleistungen	26,50 Euro

Quelle: Eigene Darstellung nach Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz vom 24. März 2011.

Der Spielraum, den ALG-II-Bezieher bei den Ausgaben zur Lebenshaltung, zur Entfaltung ihrer Persönlichkeit und zur gesellschaftlichen Partizipation aus-

schöpfen können, ist per gesetzliche Definition äußerst gering. Berücksichtigt man die einmaligen Leistungen, die im BSHG zusätzlich zur Regelleistung vorgesehen waren, liegt die ALG II-Höhe unterhalb des Niveaus der bisherigen Sozialhilfe nach dem BSHG (vgl. Brühl 2004: 107). Um sich die materiellen Restriktionen zu vergegenwärtigen, die den Betroffenen aus ihrer Einkommenssituation erwachsen, muss man sich vor Augen halten, dass der Fürsorgebezug für einen Großteil der Leistungsberechtigten keine auf wenige Monate begrenzte und vorübergehende Lage darstellt, sondern auf unbestimmte Zeit andauert; 1,4 Millionen Erwerbstätige und Erwerbslose bezogen nach einer Auswertung der BA vom Sommer 2013 seit mindestens vier Jahren Grundsicherungsleistungen (vgl. FAZ 13.07.2013). Der übliche Verschleiß der zu Beginn einer Phase der Hilfebedürftigkeit vielleicht noch reichlich vorhandenen Haushaltsgüter, von denen man zunächst zehrt, kann mit den Monaten und Jahren zu einem erheblichen Problem werden, wenn im größeren Umfang Ersatz beschafft werden müsste, als die Regelleistung und das darin angeblich enthaltene Einsparpotenzial es zulassen. Kredite können in solchen Fällen gewährt werden, müssen aber aus dem Regelsatz abgezahlt werden. Ob dessen Höhe überhaupt ausreichend hoch ist, um sich vollwertig ernähren zu können, ohne dabei zugleich Abstriche bei den anderen Bedarfsgruppen und damit an der soziokulturellen Existenzgrundlage machen zu müssen, ist zu bezweifeln (siehe Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum 2012; Grüner 2010: 269ff.; Martens 2010). Steigende Verbraucherpreise gerade solcher Konsumgüter, die von Verbrauchern am Existenzminimum überproportional stark nachgefragt werden, vermindern das geringe Realeinkommen der Fürsorgeberechtigten im Zeitverlauf noch, zumal die nominale Anpassung der Regelsätze in den vergangenen Jahren schon mit der allgemeinen Teuerung nicht Schritt gehalten hat (vgl. DGB Bundesvorstand 28.12.2012). Die im Regelsatz nicht enthaltenen Leistungen für die Warmmiete sind in der Regel ebenfalls äußerst eng bemessen – angesichts massenhaft erfolgreicher Klagen von Leistungsberechtigten auf höhere Zahlungen offenbar vielfach sogar zu eng, um gerichtlicher Prüfung standzuhalten. Sie gehören zu den Leistungen, die Verwaltung und Sozialgerichte in besonderem Maße beschäftigen, so Berlit. Dies liege zum einen an den Eigentümlichkeiten dieses Bedarfs selbst – dieser muss schließlich über den Wohnungsmarkt mit seinen ausgeprägten lokalen Preisunterschieden und einem nur langsam wachsenden Angebot gedeckt werden. Ein zweiter wesentlicher Grund ist darin zu sehen, dass Kommunen als Träger dieser Leistung angesichts der damit verbundenen Kosten und der angespannten Kommunalhaushaltsslage „zu einer (zu) restriktiven, rechtlich zumindest fragwürdigen Leistungsbemessung“ verleitet werden (vgl. Berlit 2011: 170; siehe auch Jäger 2006: 124f.).

Wenn Leistungsberechtigte nach Einschätzung des Jobcenters ihre Pflichten verletzen, wird ihnen zwangsläufig das ALG II für eine Dauer von in der Regel drei Monaten per Sanktion um einen festgelegten Anteil gekürzt; in einer ersten Stufe beträgt die Kürzung 30 Prozent des Regelbedarfs, bei erneuter Pflichtverletzung 60 Prozent und in jedem weiteren Fall werden Regelleistung und Warmmiete vollständig gestrichen (vgl. § 31a SGB II). Es liegt im Ermessen der Jobcenter, ob sie bei einer solchen Kürzung der Regelleistung um über 30 Prozent Lebensmittelgutscheine an die Betroffenen ausgeben; leben in der betroffenen Bedarfsgemeinschaft Kinder, sind die Jobcenter dazu jedoch gesetzlich verpflichtet (vgl. § 31a Abs. 3 SGB II). Für ALG II-Bezieher, die das fünfundzwanzigste Lebensjahr noch nicht vollendet haben, hat eine Sanktion noch striktere Konsequenzen – ihnen wird die Regelleistung bereits beim ersten Verstoß komplett gekürzt (siehe zu härteren Sanktionen gegen jüngere Leistungsberechtigte Davilla 2010). Im Jahr 2012 wurden über 150.000 Leistungsberechtigte mit mindestens einer Sanktion belegt, die durchschnittliche Leistungskürzung betrug 109 Euro (vgl. Bundesagentur 2013a). Unter Umständen sinkt das Transfereinkommen also noch weit unter das offizielle soziokulturelle Existenzminimum; Abstriche bei der Ernährung, Einschränkung der Mobilität, Säumnisse bei Rechnungen und Mietschulden stellen typische Folgen für die Betroffenen dar (vgl. Ames 2010: 9f; siehe auch Daseking et al. 2009).

Außer der ermittelten, gewährten und gegebenenfalls gekürzten Höhe der Regelleistung wird im politischen und sozialrechtlichen Diskurs auch deren Berechnungsmethode problematisiert. Das RBEG selbst, das die vormals geltende Regelsatzverordnung als verbindliche Grundlage Anfang 2011 abgelöst hat, ist eine Folge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 09.02.2010. Die Richter hatten geurteilt, dass die Regelleistungen bislang auf intransparente und willkürliche Weise festgesetzt und deshalb verfassungswidrig seien; den so ermittelten Betrag hatten sie in diesem Zusammenhang gleichwohl nicht als eklatant zu niedrig beanstandet. Es bestehen Zweifel, ob die Berechnung auf der neuen methodischen Grundlage tatsächlich gemäß der Gebote der Folgerichtigkeit und Transparenz geschieht, wie es dem Gesetzgeber vom Verfassungsgericht in diesem Zusammenhang auferlegt wurde (vgl. BVerfG 2010: Rz. 210ff.). Ein Indiz: Der mit dem RBEG ermittelte Wert von 364 Euro entspricht genau dem Betrag, der bereits zwei Jahre zuvor in einem Bericht der Bundesregierung für die Regelsatzhöhe im Jahr 2010 vorgesehen war. Die Vermutung drängt sich auf, dass dieser Entsprechung nicht der Zufall oder die Gleichwertigkeit der jeweils angewendeten Methoden, sondern politisches Kalkül zugrunde liegt. Zu ihrem Ermittlungsergebnis konnte die Regierung anhand der Daten der EVS und mit der in ihrem Gesetzentwurf definierten Methode im Herbst 2010 gelangen,

weil darin eine Reihe von Aspekten gegenüber dem bisherigen, vom Verfassungsgericht monierten Vorgehen zum Nachteil der Leistungsbezieher geändert wurden (vgl. Martens 2010: 333ff.). Martens äußert deshalb den Verdacht, „dass es sich hier um eine politisch willkürliche Berechnung handelt“ (vgl. Martens 2010: 332).

Die sozialpolitische und sozialrechtliche Auseinandersetzung um die Regelsatzhöhe dauert an; derzeit (Herbst 2013) befasst sich das oberste Gericht erneut mit der Frage, ob die Bemessung der Regelleistung verfassungskonform ist. Abgesehen davon liegt ein grundsätzliches Problem der Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums anhand des statistisch ermittelten Verbrauchs der einkommensschwächsten 15 Prozent der Haushalte darin, dass das Rechenergebnis lediglich deren prekären Lebensstandard widerspiegelt, nicht aber Auskunft darüber geben kann, ob diese Haushalte ihren Bedarf auch wirklich decken und in nennenswertem Maße soziokulturell partizipieren können. Ein Zirkelschluss ist darin angelegt: Das zu gewährende Minimum entspricht dem, was die Ärmsten zu ihrer Existenz aufwenden können – seien sie noch so sehr von sozialer Ausgrenzung betroffen.

Der Anspruch auf eine im Einzelfall adäquate Hilfe zur Selbsthilfe statt auf eine Gabe, die am Bedarf der hilfebedürftigen Personen vorbei gestaltet und gewährt wird, kann sich nicht allein auf Geldleistungen beziehen, sondern muss auch für Maßnahmen und Dienste als weitere Formen von Sozialleistungen gelten. Fort- und Weiterbildung, Bewerbungstraining oder geförderte Beschäftigung können für Leistungsberechtigte unter Umständen eine Hilfe am Arbeitsmarkt darstellen, sind es aber nicht per se. Wenn man von der Qualität der Maßnahmen und von Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten der Teilnehmer absieht, handelt es sich dabei zunächst um eine mit einem gewissen Zeitaufwand verbundene Verpflichtung. Der hier zugrunde gelegte Hilfeanspruch lässt sich aber nicht damit vereinbaren, wenn Menschen zur Teilnahme an Maßnahmen verpflichtet werden, auf deren Gestaltung sie keinen Einfluss haben, zu denen sich ihnen keine Alternativen bieten und deren Inhalt ihren individuellen Bedürfnissen nicht entspricht oder gar entgegenläuft. Ob eine Maßnahme im konkreten Fall eine Hilfe darstellt, ist deshalb unter anderem eine Frage der Qualität und Heterogenität der verfügbaren Maßnahmen. Anhand der Entwicklung der Beschäftigungsförderung im Kontext der Hartz-Reformen lässt sich zeigen, dass deren Wert aus Sicht möglicher Teilnehmer weitgehend ausgeblendet wurde – ein Umstand, der sich mit Spindler als Form ihrer Ent rechtung begreifen lässt (vgl. Spindler 2009: 108ff.). Während vergleichsweise höherwertige Arbeitsbeschaffungs- und Struktur anpassungsmaßnahmen (ABM, SAM) abgebaut wurden, wurden bloße Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) zum Standardinstrument ausgeweitet (vgl.

Wagner 2007: 321; siehe auch Brütt 2011: 314ff.; Wölflle/Scholler 2003); an die Stelle qualifizierender Weiterbildungsmaßnahmen traten zunehmend nur kurze und inhaltlich nicht ausreichend differenzierte Trainingsmaßnahmen (vgl. Spindler 2009: 109). Stellt man die Qualitätsprobleme typischer Maßnahmen der Arbeitsförderung für ALG-II-Bezieher in Rechnung (siehe BMAS/IAB 2011; Bundesrechnungshof 2008), lässt sich der durch das Hartz-IV-Gesetz geschaffene Zugang für vormalige Sozialhilfe-Bezieher kaum als Errungenschaft in deren Interesse loben, wie etwa Hassel und Schiller (2010: 16) es im Hinblick auf die Einführung des SGB II tun. Dessen Kehrseite besteht nämlich in einer Entwertung arbeitsmarktbezogener Hilfe, die im Zuge gesetzlicher Neuregelungen in den darauf folgenden Jahren noch weiter vorangetrieben wurde (siehe Jakob/Kolf 2011).

4.2.2 Schutz vor Willkür und Bevormundung

Ob jemand in existenzieller Not zum bloßen Objekt der Fürsorgebehörden degradiert wird oder ihnen gegenüber in Würde handlungsfähig bleiben kann, ist nicht nur eine Frage der Beschaffenheit und des Umfangs der Unterstützung, auf die er einen Anspruch geltend machen kann, sondern auch der Art, wie er selbst an der Hilfe beteiligt ist, die ihm gilt: Kann er sich darauf verlassen, dass die Behördenmitarbeiter auf rechtmäßiger Grundlage statt willkürlich handeln? Kann er nennenswerten Einfluss darauf nehmen, mit welchen Mitteln ihm geholfen werden soll? Kann er sich dabei an eigenen Wünschen und Vorstellungen orientieren, wie er sein Leben jetzt und weiterhin führen möchte?

Einen gewissen Schutz vor behördlicher Willkür bietet Bürgern das Recht darauf, dass die Verwaltung Entscheidungen, die in ihr Ermessen gelegt sind, auf pflichtgemäße Art und Weise treffen muss (vgl. § 31 SGB I). Solche Entscheidungen stehen immer wieder an, denn nur auf einen Teil der Leistungen, die so genannten Ist-Hilfen, besteht ein direkter Rechtsanspruch; den Großteil der Leistungen hingegen – die Soll- und Kann-Hilfen – gewähren die zuständigen Träger nach eigenem Ermessen. Während sie bei einer Soll-Hilfe zur Leistung verpflichtet sind, wenn dem nicht besondere Umstände entgegenstehen – wenn etwa klar abzusehen ist, dass eine bestimmte Hilfemaßnahme scheitern würde – haben sie bei einer Kann-Leistung einen weiten Entscheidungsspielraum (vgl. Roscher/Conradis 2003: 112f.; Kittner 2003: 710). Je mehr Leistungen als Kann-Leistungen definiert sind, umso höher der Ermessensspielraum der Behörden und umso geringer die unbedingten Ansprüche der Leistungsbezieher. Dabei darf die Behörde jedoch nicht völlig beliebig handeln, sondern ist dazu verpflichtet, allgemeine verwaltungsrechtliche Grundsätze einzuhalten (vgl. Ro-

scher/Conradis 2003: 113). Die Sachbearbeiter orientieren sich bei den von ihnen getroffenen Ermessensentscheidungen an den fachlichen Weisungen, die sie von leitender Stelle erhalten und durch die sie angewiesen werden, wie sie die durch Gesetze, Verordnungen und Satzungen bestimmten Aufgaben im Einzelnen zu erledigen haben. Wird ihm eine Soll- oder Kann-Hilfe verweigert, kann der Betroffene die Gründe der Ermessensausübung gerichtlich prüfen lassen und gegebenenfalls die ihm zunächst vorenthalte Leistung durchsetzen (vgl. Roscher/Conradis 2003: 118f.). Die Gerichte sind bei der Kontrolle von Ermessensentscheidungen an die zugrunde liegenden Verwaltungsvorschriften nicht gebunden, sie können vielmehr deren Richtigkeit und Angemessenheit selbst überprüfen und gegebenenfalls negieren (vgl. Roscher/Conradis 2003: 122).

Der Schutz der Menschenwürde, so Birk, verpflichtet den Fürsorgeträger, schon bevor Hilfe gewährt wird, mit dem Hilfesuchenden so umzugehen, dass seine Persönlichkeit respektiert wird (vgl. Birk 2003: 56). Menschenwürdiges Leben, lässt sich mit Roscher und Krahmer hinzufügen, beinhaltet die Selbstverwirklichung nach eigenen Vorstellungen (vgl. Roscher/Krahmer 2003: 95), die von den Behörden entsprechend ermöglicht werden müsste. Im Sozialrecht sind – beziehungsweise waren – deshalb verschiedene Wege vorgesehen, nach denen Leistungsbezieher in einem gewissen Rahmen mitentscheiden können, wie die allgemein definierten Leistungen, auf die sie ein Anrecht haben oder die für sie nach dem Ermessen des Trägers in Frage kommen, in ihrem je besonderen Fall beschaffen sein sollen. Mitentscheidungsmöglichkeiten drücken sich beispielsweise in einem Wunschrrecht aus, wie es im BSHG (§3 Abs. 2) verankert war und im allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuches (vgl. § 33 SGB I) formuliert ist: Da der Inhalt vieler Rechte und Pflichten durch die Gesetze nicht detailliert bestimmt ist, müssen sie von den Leistungsträgern ausgestaltet werden; die Wünsche des Leistungsberechtigten oder Verpflichteten sollen dabei berücksichtigt werden, ihnen soll „entsprochen werden, soweit sie angemessen sind“ (vgl. § 33 SGB I). Damit Leistungsberechtigte von solchem Recht tatsächlich Gebrauch machen können und ihre Wünsche und Vorstellungen nicht nur einbringen, sondern auch verwirklicht sehen können, müsste von den Trägern ein differenziertes Angebot an Leistungen vorgehalten werden, aus denen sie auswählen könnten, betont Spindler (vgl. Spindler 2006: 180). Um mitentscheiden zu können, muss jemand außerdem in der Lage sein, ein Angebot gegebenenfalls zurückweisen zu können, wenn es den eigenen Interessen und dem Zweck der Hilfe widerspricht. Wer begründen kann, dass ihm beispielsweise eine bestimmte Maßnahme nicht hilft, um seine Aussichten am Arbeitsmarkt zu verbessern oder zu erhalten und sie ihm stattdessen nötige Zeit für die Selbsthilfe nimmt,

der entscheidet eigentlich nicht mit, solange er keine Möglichkeit hat, diese Maßnahme abzulehnen – selbst wenn ihm die Wahl zwischen mehreren solcher sinnlosen Maßnahmen eingeräumt wird. Als Mitentscheidungsrecht lässt sich des Weiteren das Recht begreifen, als Erwerbsloser einen Arbeitsvertrag nicht nur frei aushandeln und abschließen zu dürfen, sondern ein Arbeitsangebot gegebenenfalls auch als unzumutbar ausschlagen zu können. So war es Fürsorgebeziehern unter der Geltung des BSHG in der ursprünglichen Fassung von 1961 – anders als gegenwärtig unter dem SGB II – unter bestimmten Umständen möglich, eine Stelle als unzumutbar abzulehnen, wenn sie sich durch die neue Tätigkeit vorzeitig beruflich dequalifizieren würden (vgl. Brütt 2011: 224).

Mit dem Recht, Hilfen und Arbeitsstellen unter Umständen begründet ablehnen zu können, ist dessen Gegenstück angesprochen, nämlich die Pflicht, als Leistungsberechtigter daran mitzuwirken, die eigene Hilfebedürftigkeit zu vermindern und zu überwinden und in diesem Sinne mit den Leistungsträgern nach Kräften zu kooperieren (vgl. § 9 SGB I). Fürsorge gilt als Hilfe zur Selbsthilfe, die gegenüber anderen Einkommensquellen und eigenem Vermögen nachrangig ist (vgl. Kittner 2003: 710; siehe auch Spindler 2006: 175); deshalb geht dem Leistungsbezug in diesem System eine Bedürftigkeitsprüfung voraus, in der der Antragsteller nachweisen muss, dass er die vorrangigen Möglichkeiten, die sich ihm bieten, bereits ausgeschöpft hat. Diese doppelte Verpflichtung, aktiv mitzuwirken und vorrangige Hilfe zunächst in Anspruch zu nehmen, ist seit jeher ein wesentliches Element des öffentlichen Fürsorgesystems (vgl. Krahmer 2003: 27f.) und stellt keine Neuerung der so genannten aktivierenden Sozialpolitik (Fördern und Fordern) dar (vgl. Lenhart 2009: 18). Im Verhältnis des Leistungsberechtigten zum Träger stellt sich angesichts seiner Pflicht, aktiv an der (Selbst-)Hilfe mitzuwirken, grundsätzlich ein doppeltes Problem: Einerseits wird es ihm erschwert, andererseits wir es von ihm erwartet, selbständig und eigenverantwortlich zu handeln. Prekäre Handlungsvoraussetzungen und heteronome Anforderungen an das eigene Handeln seitens des Trägers können den Spielraum, in dem man selbstbestimmt agieren kann, von zwei Seiten her einengen. Damit wächst aber die Gefahr, die durch ein Recht auf Fürsorge gebannt werden sollte: dass Hilfeempfänger als Objekte öffentlicher Armutswaltung lediglich deren Zielen und Vorgaben folgen können – gewissermaßen an ihrer eigenen Zuriichtung mitwirken. Dies wiederum unterstreicht die Bedeutung von Anspruchs- und Abwehrrechten sowie nennenswerten Gestaltungsmöglichkeiten für Leistungsberechtigte, die mit dem Umfang der Mitwirkungspflichten wächst.

Im Zuge der Hartz-Reformen sind vor allem die Spielräume der Träger gewachsen, zu Lasten der Anspruchsrechte von Leistungsbeziehern. Ist-Leistungen sind im SGB II, abgesehen von den Leistungen zum Lebensunterhalt und vom

Zugang zur Arbeitsvermittlung, nicht vorhanden; ob und in welcher Form Beschäftigungs- und Bildungsmaßnahmen gewährt oder verordnet werden, liegt im Ermessen der Jobcenter. Es kommt hinzu, dass die Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe in diesem Gesetz (vgl. Hammel 2004: 103) der Verwaltung erhebliche Möglichkeiten zur eigensinnigen Interpretation der Bestimmungen eröffnet, wie und unter welchen Voraussetzungen Leistungen gewährt werden. Umgekehrt erschweren es solche Begriffe, die in besonderem Maße der Interpretation bedürfen, den Leistungsberechtigten, ihr Recht zu verstehen und sich im Umgang mit der Verwaltung darauf zu beziehen – zumal diese die unbestimmten Rechtsbegriffe typischerweise als erstes interpretiert und so einen Vorsprung behauptet, der sich in einem für sie vergrößerten Handlungsspielraum niederschlägt (vgl. Roscher/Conradis 2003: 114). Gerichtlich überprüfen lassen sich Ermessensentscheidungen und die Deutung und Anwendung der Gesetze nur im Nachhinein, sodass sich dieser Vorsprung nie auf Seiten der Leistungsberechtigten einstellen kann, von denen viele überdies den Rechtsweg scheuen oder sich dieser Möglichkeit gar nicht bewusst sind. „Gestaltungsspielräume für die Verwaltung“, resümiert Spindler diese Entwicklung, „bewirken das Gegenteil beim betroffenen Bürger.“ (vgl. Spindler 2006: 179; siehe auch dies. 2009: 106f.) Bezeichnenderweise ist die im BSHG noch vorgesehene Befugnis der Träger, Sanktionen gegen Leistungsbezieher vorzeitig wieder aufzuheben, wenn diese ihre zunächst versäumten Verpflichtungen nachträglich erfüllt haben, deren Ermessensentscheidung mit Einführung des SGB II wieder entzogen worden. Hier wurde der Spielraum nicht erweitert, sondern geschlossen – jedoch ebenfalls zum Nachteil der Leistungsberechtigten.

Die hier angesprochenen Gestaltungsspielräume der Behörden wirken sich zu Lasten von Leistungsberechtigten aus, weil sie es deren Trägern erleichtern, eigene finanzielle Interessen zu verfolgen, die den Ansprüchen und Erwartungen der Hilfeempfänger auf Leistungen von hinreichender Qualität und Quantität entgegenstehen. Die Finanzkrise der für den Warmmieteanteil am ALG II zuständigen Kommunen sowie die zu knappe Ausstattung der Arbeitsverwaltung mit Mitteln für die Arbeitsförderung (siehe Adamy 2011a; Bäcker et al. 2008: 532; Martens 2011; Wohltmann/Vorholz 2010) schlagen sich in ihrem eigentlichen Auftrag widersprechenden handlungsleitenden Zielen der jeweiligen Behörden nieder, an Leistungen wenn möglich eher zu sparen als sie auf angemessene Weise zu gewähren. Aus solchem Interesse heraus versucht die Verwaltung, Entscheidungen des Gesetzgebers zu modifizieren, wie Roscher und Conradis bereits im Kontext der alten Sozialhilfe nach dem BSHG beklagen: „Dies kann sowohl geschehen durch entsprechende Anweisungen zur Interpretation der unbestimmten Rechtsbegriffe als auch zur Anwendung des Ermessens. Hier

werden z.T. die Ergebnisse des Benchmarking – des Kennzahlenvergleichs der Sozialhilfeträger – genutzt, um die Kosten zu senken.“ (Roscher/Conradis 2003: 119f.) Eine kalkuliert geförderte Konkurrenz zwischen den Abteilungen erzeugt einen Druck, quantifizierbare aber oberflächliche Erfolge zu erzielen, der sich bis auf die Ebene der einzelnen Sachbearbeiter herab auswirkt (vgl. Ames 2008: 16ff.): Hohe Vermittlungs- und Teilnehmerquoten, Abmeldungen aus dem Leistungsbezug, hohe Sanktionsquoten und insgesamt ein vermeintlich effizienter Mitteleinsatz zählen vor diesem Hintergrund mehr als die Qualität der Stellen und Maßnahmen, in die die Leistungsberechtigten vermittelt werden, und als die Angemessenheit der gewährten Hilfe.

Widrige Arbeitsbedingungen verleiten Sachbearbeiter systematisch dazu, bei ihrer Tätigkeit Spielräume auch zu Lasten ihrer so genannten Kunden zu behaupten, um angesichts einer permanenten Arbeitsüberlastung einigermaßen handlungsfähig zu bleiben und die Aufgaben in ihrer Fülle sozusagen auf Biegen und Brechen abzuarbeiten, statt sie anspruchsvoll zu erfüllen (siehe Kolbe 2012). Die Arbeitsbedingungen in Jobcentern sind typischerweise geprägt von einer mangelnden sozialrechtlichen Spezialisierung der dort beschäftigten Verwaltungsangestellten bei befristeter Beschäftigung von Quereinsteigern ohne jegliche Verwaltungsausbildung, zu wenig Zeit für die Sachbearbeiter, in der sie sich in die komplexe Materie einarbeiten könnten, um sich darin sicher zu orientieren, ungenügender Weiterbildung trotz häufiger Änderungen der Gesetzeslage und der Rechtsprechung, extrem hohen Fallzahlen pro Sachbearbeiter, chronischem Personalmangel und hoher Mitarbeiterfluktuation sowie einer aggressiven Arbeitsatmosphäre (vgl. Arbeitsgruppe der LAG NRW 2011: 4ff.; Bundesregierung 02.01.2013; Grimm/Plambeck 2013; Manz et al. 2011). Diese Probleme sind nicht neu, sie belasteten bereits die Sachbearbeiter (und indirekt die Leistungsberechtigten) der Arbeits- und Sozialämter vor den Hartz-Reformen (siehe Roth 2004: 67ff.; Schütte 1990: 339ff., 344ff.). „Wer SachbearbeiterInnen [...] unter den genannten Bedingungen ausbildet und beschäftigt, ist auch für die Folgen verantwortlich.“ Diese Vorhaltung lässt sich mit Roth sowohl Politik als auch Verwaltungsspitze machen. „Die Behörde hat die Verhältnisse so eingerichtet, dass es zu Rechtsbrüchen kommen muss. Was nützen Rechtsansprüche, wenn die Behörden, die sie befriedigen sollen, gar nicht so organisiert sind, dass sie es können?“ (Roth 2004: 69)

Während die Mitentscheidungsmöglichkeiten von Leistungsberechtigten eingeschränkt worden sind – ein Wunschrech ist im SGB II nicht mehr vorgesehen, und die Zumutbarkeitskriterien im Fürsorgesystem sind bereits seit den 1980er Jahren weitgehend entgrenzt worden (vgl. Spindler 2006: 180; siehe auch Brütt 2011: 259ff.) –, wuchs gleichzeitig die Bedeutung der Mitwirkungspflichten als

prägendes Element der Beziehung zwischen Träger und Leistungsberechtigten. Deren Pflichten werden seit dem JobAqtiv-Gesetz 2001 verstärkt in Form von vertragsähnlichen so genannten Eingliederungsvereinbarungen festgelegt, die neben den vom Träger zu erbringenden Leistungen die nachzuweisenden Bemühungen der Leistungsberechtigten und vorrangig in Anspruch zu nehmende Hilfen Dritter definieren (vgl. § 15 SGB II). Diese Form der Verpflichtung erinnert an eine Vereinbarung, da sie suggeriert, dass ihr ein Aushandlungsprozess vorausgegangen wäre und nun vereinbarungsgemäß Eigenbemühungen gegen Leistungen getauscht würden. Dadurch widerspricht sie dem Prinzip des Rechtsanspruchs auf Hilfe, der auf Seiten der Leistungsberechtigten keine solche Gegenleistung als Vertragspartner, sondern lediglich das Mitwirken als Anspruchsberrechtigte zur Voraussetzung hat (vgl. Spindler 2006: 169). Der Rechtsstatus, so Brütt, wird unter dem Aktivierungs-Paradigma der Arbeitsmarktreformen durch Elemente des Vertrags überformt und damit relativiert (vgl. Brütt 2011: 299; siehe auch Grell 2008: 62; Spindler 2003: 299f.; dies 2006: 174). Die typische Verpflichtung, Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) wahrzunehmen, wie sie in Eingliederungsvereinbarungen festgehalten wird, verstärkt noch den falschen Eindruck eines Tausches von Gegenleistung und Leistung (siehe Kronauer 2004: 41f.; Spindler 2008). Doch von Gegenseitigkeit und Vereinbarung kann hier nicht die Rede sein, da der Inhalt einer Eingliederungsvereinbarung, die in der Praxis häufig lediglich die Mitwirkungs- und Nachweispflichten der Leistungsberechtigten enthält (vgl. Spindler 2006: 180f.), auch vom Sachbearbeiter allein festgelegt werden kann (vgl. Brütt 2011: 306). Wenn eine Eingliederungsvereinbarung nicht abgeschlossen wird, sollen die Mitwirkungspflichten und Leistungen durch einen Verwaltungsakt definiert werden (vgl. § 15 SGB II); kommt der Leistungsberechtigte diesen Pflichten nicht nach, wird sein Verhalten sanktioniert. Die Möglichkeit, den eigenen Willen auf diesem Wege auch gegen Widerstand durchzusetzen, liegt deshalb einseitig auf Seiten des Trägers. Er ist „jederzeit in der Lage, den Modus der vertraglichen, vereinbarungsorientierten Beziehung gegen den Modus einseitigen Verwaltungshandelns auszutauschen“ (vgl. Brütt 2011: 306).

Je schwächer die Anspruchs- und Abwehrrechte des Bürgers gegenüber den Trägern und umso umfassender und unbedingter dafür seine Mitwirkungspflichten, desto stärker nähert sich seine Position der eines verfügbaren Objektes des Verwaltungshandelns an und desto weniger kann er sich dem als selbstbestimmtes Subjekt entziehen. Nicht er vertritt seinen besonderen Fall, für den er eigene Ansprüche geltend machen kann, sondern er wird selbst zum Fall. Je mehr Informationen über ihn beim Träger vorliegen, je vollständiger er also als Einzelfall erfasst ist, desto weitreichender und tiefgehender die Anforderungen, die an

seine Mitwirkung gestellt werden können. Der Umfang des Wissens – zumindest der abrufbaren Informationen – der Träger über die Leistungsberechtigten ist im Vergleich zur Situation vor den rot-grünen Arbeitsmarktreformen gestiegen, seit mit dem JobAktiv-Gesetz von 2001 das so genannte Profiling als Methode der Datenerhebung und Auswertung im Rahmen des Fallmanagements eingeführt wurde. Dessen vorgebliges Ziel ist die Verbesserung der Vermittlungsleistung von Erwerbslosen (vgl. Allex/Eberle 2006: 46). Doch mit diesen Techniken nehmen auch die Kontrollmöglichkeiten der Behörden zu. Leistungsberechtigte sind gezwungen, ihre persönlichen Verhältnisse und Beziehungen weitgehend preiszugeben, und sie sind so einer tendenziell moralisierenden Bewertung seitens ihrer Fallmanager und weiterer Sachbearbeiter, die auf die Daten zugreifen können, ausgesetzt (vgl. Allex/Eberle 2006: 56f.; siehe auch Kronauer 2004: 41f.). Die „umfunktionierten Leistungen zur Lebensführungskontrolle“, so Spindler, schafften systematisch mehr Ansätze für die Träger, um Sanktionen zu verhängen – Leistungen also zu kürzen statt zu gewähren (vgl. Spindler 2009: 112).

Sanktionen, die wegen Pflichtverletzungen gegen Leistungsberechtigte verhängt werden, markieren seit dem BSHG besonders deutlich die paternalistische Seite, die der Fürsorge auch unter rechtsstaatlichen Bedingungen zukommt. Nach herrschender Meinung gelten Sanktionen nicht als Gegenteil von Hilfe, sondern als deren besondere Komponente. Erstens werden sie als Konsequenz des Vorrangs der Selbsthilfe und der Subsidiarität von steuerfinanzierten Fürsorgeleistungen aufgefasst, wie etwa im erwähnten Regelsatz-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. „Sollte sich der Hilfebedürftige also weigern, seinen Obliegenheiten zum Zwecke der Beendigung oder Verringerung seiner Hilfebedürftigkeit nachzukommen, kann und soll die Hilfe der Solidargemeinschaft gekürzt werden“, fasst Davilla dieses Kalkül zusammen (vgl. Davilla 2010: 558). Zweitens gelten sie von diesem Standpunkt aus selbst als komplementärer Bestandteil der Hilfe, durch die gewissermaßen der säumige Hilfeempfänger wieder auf den rechten Pfad zurückgeführt werden soll. Gesetzgeber und Rechtsprechung, so Brütt, sehen seit je her einen engen Zusammenhang zwischen der Sanktionsnorm und der Verpflichtung zu Arbeitsgelegenheiten, die im Rahmen des BSHG bezeichnenderweise Hilfe zur Arbeit genannt wurden. Sanktionsbewehrte Pflichtarbeit gelte in dieser Lesart als staatliche Hilfe, die dem Hilfeempfänger in seinem eigenen wohlverstandenen Interesse zukomme (vgl. Brütt 2011: 229). Die gesetzlichen Verschärfungen im Zusammenhang mit der Sanktionsnorm, zu denen es im Zuge der Hartz-Reformen gekommen ist, lassen auf ein weiteres grundlegendes Kalkül schließen, das nicht mehr als paternalistisch-fürsorglich, sondern bereits als berechnend-ausgrenzend zu klassifizieren ist: Je mehr Tatbe-

stände sanktionierbar sind, desto höher die Sanktionsquote und desto geringer die zu leistende Hilfe. Alltäglichen Fehlern, wie sie Leistungsberechtigten unterlaufen, kommt in diesem Mechanismus eine tragende Rolle zu. Auch ohne dass durch solche Versäumnisse die Hilfebedürftigkeit im konkreten Fall unnötig verlängert würde, führen sie automatisch zur Leistungskürzung, zumal Sanktionen in der Regel weder zurückgenommen werden dürfen, noch Rechtsmittel hier eine aufschiebende Wirkung entfalten (vgl. § 39 SGB II). Überwiegend werden in der Praxis bloße Meldeversäumnisse durch Sanktionen geahndet (vgl. Neskovic/Erdem 2012a: 134), die allerdings im Unterschied zu den anderen Pflichtverletzungen nach § 31 SGB II ‚nur‘ eine zehnprozentige Kürzung der Regelleistung zur Folge haben. Ein finanzielles Interesse der Träger an möglichst hohen Sanktionsquoten lässt sich beispielhaft an den Prämien ablesen, die Geschäftsführern Berliner Jobcenter von der Bundesagentur gezahlt werden, sofern ihre Behörden das in Zielvereinbarungen definierte Soll – unter anderem an Sanktionen – erfüllen oder übererfüllen (vgl. Petersen 10.09.2013). Ein weiterer Faktor, auf den sich ein Teil der in der Praxis verhängten Sanktionen zurückführen lässt und der von den Trägern, nicht jedoch von den Sanktionierten, zu verantworten ist, besteht in der oft schwer verständlichen Art und Weise, in der an Leistungsberechtigte gerichtete Schriftstücke der Jobcenter formuliert sind, sowie in einer Überforderung der Jobcenter mit ihrer doppelten Aufgabe der Fürsorge und Arbeitsvermittlung bezogenen Aufgabe (vgl. Ames 2010: 9). Bei der aus diesen Gründen mitunter gestörten Kommunikation zwischen Behörde und Leistungsberechtigten handelt es sich Ames zufolge um eine typische Ursache von Sanktionen im ALG-II-Bezug (vgl. Ames 2010: 7).

Es ist bereits deutlich geworden, dass soziale Rechte auf geeignete Leistungen und eine menschenwürdige Position gegenüber den Trägern des Fürsorgesystems nicht nur auf gesetzlicher Ebene eingeschränkt und relativiert, sondern auch durch Handlungsweisen von Behörden in erheblichem Umfang verletzt werden. Für einen solchen Fall sieht bereits die zitierte Fürsorgeentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts von 1954 vor, dass der Bedürftige den Schutz der zuständigen Gerichte – damals der Verwaltungsgerichte – anrufen kann. Leistungsberechtigte müssen die Möglichkeit haben, gegebenenfalls Rechtsmittel gegen einen Bescheid einzulegen, an dessen Rechtmäßigkeit sie Zweifel haben. Dem Recht, Widerspruch erheben und gegen dessen Ablehnung durch die Behörde gerichtlich klagen zu können, kommt eine umso höhere Bedeutung zu, je stärker es ins Ermessen der Sachbearbeiter gelegt ist, Unterstützung zu gewähren (vgl. Paugam 2008: 63). Betroffene legen in erheblichem Umfang Rechtsmittel ein, um ihr Recht zu wahren. Im August 2013 waren knapp 400.000 Widersprüche und Klagen von ALG-II-Berechtigten anhängig, allein in diesem

Monat wurde aus dieser Gruppe heraus in über 65.000 Fällen Widerspruch gegen Verwaltungsakte eingelegt und in über 13.000 Fällen vor Sozialgerichten geklagt. Rechnerisch führten seinerzeit bis zu 6 Prozent der ALG-II-Bedarfsgemeinschaften aktuell mindestens ein Widerspruchsverfahren, und wiederum bis zu 6 Prozent stritten vor Sozialgerichten (vgl. Bundesagentur 2013b). In den ersten acht Monaten seit November 2012, in denen die Bundesagentur die Daten zu Widersprüchen und Klagen im SGB-II-System monatlich aufbereitet, waren im Durchschnitt annähernd jeder dritte Widerspruch und jede zweite Klage aus Sicht des Betroffenen erfolgreich beschieden worden. Häufigster Streitgegenstand sind Bescheide der Jobcenter zu Leistungen für die Warmmiete.

Widerspruchsverfahren können jedoch massenhafte Verletzungen der Rechte von Bürgern nicht kompensieren, selbst wenn sie im Normalfall aufschiebende Wirkung entfalten würden.³ Denn die subjektive Entscheidung, Rechtsmittel einzulegen, ist voraussetzungsvoll; Paugam vermutet, dass die Fähigkeit zum Prozessieren bei Armen oft gar nicht vorhanden sei (vgl. Paugam 2008: 64). Zumindest für einen Teil der Bürger dürfte dies zwar zutreffen, doch Entmutigung und Frustration können auch diejenigen daran hindern, zu widersprechen und den Rechtsweg zu beschreiten, die unter anderen Umständen dazu durchaus in der Lage wären. Eine wesentliche Voraussetzung dafür, auf seinem Recht zu bestehen, liegt abgesehen von solchen subjektiven Dispositionen darin, überhaupt nachvollziehen zu können, dass dieses Recht verletzt worden ist. Massenhaft fehlerhafte Bescheide von Jobcentern – über 267.000 allein in 2009 (vgl. Loke/Siepmann 11.01.2010) – stellen nicht allein ein Problem dar, wenn durch sie Rechte der Leistungsberechtigten verletzt werden, sondern auch, wenn rechtswidrige Entscheidungen durch unverständliche Formulierungen verschleiert oder durch fehlende Rechtsbehelfsbelehrungen (vgl. Ames 2010: 6f.; Spindler 2006: 181) als vermeintlich nicht anfechtbar behandelt werden.

Um sich vor materieller Not und Ausgrenzung, Willkür und Bevormundung zu schützen, sind Bürger in Armut in besonderem Maße auf ihre sozialen Rechte angewiesen. Deren Fähigkeit, diesen Schutz zu bieten, wird jedoch unter mehreren Aspekten geschwächt und schwindet. Der Arme bleibt unter diesen Umstän-

3 Seit der Einführung des SGB II wurde der Geltungsbereich der sofortigen Vollziehbarkeit von Verwaltungsakten (vgl. § 39) tendenziell ausgedehnt und die aufschiebende Wirkung entsprechend zurückgenommen. Betroffene müssen so die negativen Folgen eines von ihnen angefochtenen und rechtswidrigen Bescheides erdulden, bis sie im weiteren Verlauf des Verfahrens eventuell Recht bekommen. Angesichts ihrer belasteten Lebensumstände ist es zumindest fraglich, ob später zugesprochene Leistungen einen Ausgleich dafür schaffen können, zeitweilig und notgedrungen auf diese Leistungen verzichtet zu haben.

den immer beides zugleich: Bürger und Untertan, denn die Rechte, die ihn vor dieser Rolle bewahren können, sind ohnehin prekär und werden weiter eingeschränkt. Den Prinzipien der unbedingten Bedarfsdeckung im Einzelfall, der Sicherung eines soziokulturellen Existenzminimums und einer Hilfe, die hilft statt zu gängeln, rücken Sozialpolitik und -verwaltung mit umfassend pauschalisierten und spärlich bemessenen Leistungen, Sanktionen und einer Priorisierung finanzieller Interessen der Träger zu Leibe. Eher noch zu schärfende Waffen zum Schutz vor behördlicher Willkür stumpfen ab angesichts der gesetzlichen Rücknahme von Anspruchsrechten bei gleichzeitiger Ausweitung des Ermessensspielraums von Sachbearbeitern, auf denen der Druck einer unzulänglichen Verwaltungsorganisation lastet, den sie nach unten weiterleiten. Was dem Empfänger als Subjekt Anerkennung verschaffen könnte – nämlich Mitgestaltungsmöglichkeiten und der Schutz vor unzumutbarer Mitwirkung –, wird ihm entzogen, wenn ihm entsprechende Rechte aberkannt werden und er dafür mit ausufernden Mitwirkungspflichten aktiviert, und das heißt unter diesen Bedingungen: auf Trab gehalten wird. Auf dem Spiel steht bei dieser Art der Entrechtung, was durch die Anerkennung eines Rechtsanspruchs auf Fürsorge gegen den Staat ursprünglich geschützt werden sollte: Die Würde der Leistungsberechtigten.

4.3 KONSEQUENZEN ERODIERENDER SOZIALER RECHTE FÜR BÜRGERSCHAFTLICHE TEILHABE

Mit der Erosion sozialer Rechte Erwerbsloser und Armer, wie sie mit den Arbeitsmarktreformen zwar nicht begonnen, aber forciert vorangetrieben wurde, wächst die doppelte Gefahr von Bevormundung und Not und nimmt das Ausmaß zu, in dem diese Fälle tatsächlich eintreten. Melodramatisch zugespitzt lässt sich die Situation im aktivierenden Sozialstaat deshalb mit DeVerteul et al. beschreiben als eine unheilvolle Verbindung der unzugänglichen bürokratischen Mächte Franz Kafkas mit dem Elend Charles Dickens' (vgl. DeVerteul et al. 2002: 243). Doch Arme sind in dieser Gesellschaft auch unter den sich verschärfenden Bedingungen als Bürger noch nicht vollends „ausgeschaltet“ (Simmel) worden, wichtige rechtliche, gesellschaftliche und politische Spielräume bestehen weiterhin und Betroffene gehen noch aufrecht, trotz der doppelten Last, die sie zu schultern haben. Dass soziale Rechte als Bürgerrechte aufgefasst werden können, rechtfertigt sich daraus, dass Bürger in Einkommensarmut von ihnen als Bürgerrechten Gebrauch machen, gerade unter dem Eindruck ihrer Einschränkung. Eine übertrieben pessimistische Darstellung der Zustände kann entmächtigende Effekte haben, auch wenn sie in emanzipatorischer Absicht als Anklage

im Namen der Betroffenen formuliert wird, denn sie lenkt von solchen Spielräumen ab. Diese Feststellung führt zurück zur Frage nach den Bedingungen, die aus sozialen Rechten und aus der Art, wie diese gegenwärtig fortgeschrieben werden, erwachsen und unter denen sich Erwerbslose und Arme engagieren – zumal Erfahrungen mit dem Jobcenter in den Interviews besonders häufig angeprochen werden. Die dort beschriebenen Praxen sozialen Engagements sind konkrete Beispiele für das, was mit dem politisch sterilen Ausdruck „soziokulturelles Engagement“ bezeichnet worden ist, und was durch soziale Rechte zur Sicherung des Existenzminimums in einem Mindestmaß ermöglicht werden soll. Soziale Rechte sind aber nicht allein als Hilfe und Zugangsberechtigung zu Ressourcen zu verstehen, sodass das Problem ihrer Einschränkung im Grunde lediglich auf ein Problem schwindender Mittel der Leistungsbezieher hinausliefe. Dieser Aspekt ist nur ein wichtiger Baustein des Zusammenhangs, der zum Abschluss dieser Studie nun entlang dreier Thesen erhellt werden soll: Der Abbau sozialer Rechte entzieht den Betroffenen materielle und immaterielle Ressourcen sowie Prestige und erschwert es ihnen deshalb, die selbstgesteckten Ziele zu verfolgen. In diesem Prozess verändern sich auch die Spielregeln des gesellschaftlichen Konfliktfeldes, in dem soziales Engagement angesiedelt ist, und zwar zum Nachteil der ohnehin als Akteure marginalisierten Erwerbslosen und Armen. Der Abbau von Anspruchsrechten bei Überbetonung des Subsidiaritätsprinzips findet seine Entsprechung in der gewachsenen Bedeutung karitativer, auf Linderung der Not und Ausgleich bedachter Projekte gegenüber Projekten konfliktorientierter Interessenformulierung und -durchsetzung.

Der Abbau sozialer Rechte entzieht den Betroffenen notwendige Ressourcen: Soziales Engagement ist, wie andere Formen gesellschaftlicher Partizipation auch, mehr oder weniger mittelaufwendig. Mit sozialen Rechten schwinden jedoch auch die in Armutslagen noch verfügbaren materiellen Ressourcen, die Betroffene für ihr Engagement selbst aufbringen können. Diese sind bei einem äußerst knapp bemessenen Regelsatz und Leistungen unterhalb des Niveaus der alten Sozialhilfe verschwindend gering. Viele Handlungsoptionen, die für andere Bürger selbstverständlich verfügbar sind, fallen damit für die Leistungsberechtigten weg oder bestehen nur in stark eingeschränktem Maße. Ein Beispiel dafür ist etwa die Mobilität gerade über den lokalen Nahbereich hinaus, deren enge Grenzen unter anderem eine überregionale Vernetzung aus eigenen Kräften behindern müssen. Entsprechende Aktivitäten kommen nie ganz zum Erliegen, weil sie sich mit einem Aufwand und mit Unterstützung Dritter in manchen Fällen trotzdem aufrechterhalten lassen, doch je knapper die unmittelbar verfügbaren Mittel, umso höher der Aufwand, der betrieben werden muss, um den Mangel etwa mithilfe von Sparangeboten, Fahrgemeinschaften und ähnlichem zu

kompensieren. Und auch solcher Aufwand stößt bald an die Grenzen knapper Zeit und Gelegenheiten. Außerdem steigt mit der Hilfe durch Dritte, soweit sie denn in Anspruch genommen werden kann, auch die Abhängigkeit von Spendern und Unterstützern mit je eigenen Interessen, deren Beitrag zudem in einer Form geleistet werden muss, dass er nicht als Form von Einkommen im Sinne von Nachrangigkeit und Subsidiarität auf die Sozialleistung angerechnet und diese gekürzt wird. Werden Rechtsansprüche zur Sicherung des Lebensunterhalts also derart beschränkt, wird den Leistungsberechtigten die Fähigkeit weitgehend genommen, sich Ziele selbstbestimmt zu setzen und sie aus eigenen Mitteln zu verfolgen.

Die Ungewissheit in existenziellen Belangen, die mit dem Abbau von Anspruchsrechten, den dafür wachsenden Spielräumen für die Behörden und dem Umfang fehlerhafter Bescheide zunimmt, greift die in der Person selbst liegenden Voraussetzungen von Engagement und Partizipation an; je mehr die Sorge um das Notwendige den Alltag prägt, desto schwieriger wird es, davon unbesorgt eigenen Aktivitäten nachzugehen. Am Existenzminimum bleiben keine finanziellen Puffer, mit denen man plötzliche Engpässe abfedern könnte; Risiken entfalten unter diesen Bedingungen keinen Kitzel, sondern stellen sich als Bedrohungen dar. Man muss lernen, mit der Ungewissheit zu rechnen und sich auf das dringend Erforderliche nicht verlassen zu können. Diese typischen Erfahrungen drücken sich in der spitzen Bemerkung eines Interviewpartners über das Jobcenter aus: „Man erlebt jeden Tag neue Abenteuer.“ (Siehe oben 3.1.3.) Es kommt hinzu, dass soziale Rechte der Bürger in Einkommensarmut unter dem gegenwärtigen Paradigma tendenziell eingeschränkt und abgebaut statt gewahrt oder ausgebaut werden, sodass die Ungewissheit sich auch auf die Frage erstreckt, welches Recht wohl als nächstes genommen wird. Was in den vergangenen Jahren geschehen ist, lässt für Betroffene nichts Gutes für die Zukunft erwarten. Auch wenn eine solche prekäre Lage einen Angriff auf die persönlichen Voraussetzungen selbst und frei gewählter Aktivitäten darstellt, ist damit noch nicht ausgemacht, dass diese Voraussetzungen damit in jedem Falle schwinden. Ein Angriff kann auch abgewehrt, Angst in Mut verwandelt werden. Aber mit der Verunsicherung wächst auch der Umfang, in dem diese im Alltag zunächst überwunden oder ausgeblendet werden muss, um sich ohne Angst seinen übrigen Aktivitäten widmen zu können. Der Anspruch, die Integrität einer Person zu achten, wird preisgegeben, wenn man sie in Fragen ihrer schieren Existenzgrundlage in Ungewissheit versetzt und ihr ansonsten zumutet, wie andere Bürger auch soziokulturell und hoffentlich unbeschwert zu partizipieren.

Der Abbau sozialer Rechte stellt einen Angriff auf das gesellschaftliche Ansehen der Leistungsberechtigten dar: Das Ressentiment gegen erwerbsfähige

Sozialleistungsbezieher und deren Diffamierung als unwürdige Arme ist in dieser Gesellschaft besonders ausgeprägt; als Hartz-IV-Empfänger genießen erwerbslose und erwerbstätige Leistungsberechtigte ein äußerst geringes Ansehen; Missgunst und Hass schlagen ihnen und ihrem medial vermittelten Zerrbild entgegen. Im Rechtsanspruch auf Fürsorge und in anderen sozialen Rechten liegt zumindest ein Potenzial, solcher Herabwürdigung etwas Wirksames entgegenzusetzen. Entsprechende Rechte können den in Frage gestellten Selbstwert einer Person schützen und sie können anderen gegenüber signalisieren, dass die Person nicht wehrlos ist und ihre Würde respektiert wird. Die Art und Weise, wie Arme vom Staat angesprochen und mit Rechten ausgestattet werden, spielt so in ihre Prestigebildung mit hinein. Die Leute mögen ihre Vorurteile immer schon parat haben, aber sie haben doch auch ein aktuelles Gespür dafür, wer den Schutz der Obrigkeit genießt, wem solcher Schutz gerade entzogen wird und wer in eine abhängige und ausbeutbare Lage gerät. Durch eine individualisierende Zuschreibung der Verantwortung für die eigene Hilfebedürftigkeit, wie sie unter dem Aktivierungsparadigma vermehrt ins Sozialrecht eingeht, werden Leistungsberechtigte tiefer in eine Schuldnerposition gegenüber der Gesellschaft oder dem Steuerzahler als Gläubiger gedrängt, als sie es in der öffentlichen Wahrnehmung ohnehin schon waren. Aus einer solchen Position heraus fällt es umso schwerer, Ansprüche zu erheben und sich selbstbewusst in Öffentlichkeit und Gesellschaft einzumischen.

Das Wissen von (Noch-)Nichtbetroffenen um die äußerst geringe Höhe der Grundsicherung sowie die unter ihnen durchaus verbreitete Kritik daran, geht bezeichnenderweise mit einem starken Misstrauen gegenüber den Beziehern von ALG-II-Leistungen einher, mehr in Anspruch zu nehmen, als ihnen offiziell zu steht. Während die Idee der Mindestsicherung in der Gesellschaft umstritten sei, so Nüchter et al., stießen die Verschärfungen bei den Zumutbarkeitsregelungen und die Durchführung stärkerer Kontrollen bei der Mehrheit der Bevölkerung auf Zustimmung (vgl. Nüchter et al. 2009: 68f.; siehe auch Krömmelbein et al. 2007: 123ff.). Solches Misstrauen wird von der oft diffamierenden Rhetorik bedient, mit der Einschränkungen sozialer Rechte in diesem Bereich regierungspolitisch begleitet werden – typischerweise in Form von so genannten Sozialschmarotzer-Debatten, die ihre perfide Wirkung auf Wertschätzung und Selbstwertgefühl nicht verfehlten. Betroffene beweisen ein feines Gespür dafür, wenn sie sich statt als „Kunden“ des „Jobcenters“ als im „Nebenjob“ Beschäftigte bezeichnen, die mit dem „Arbeitsamt“ zu tun haben, und sich doch als „Bürger zweiter, dritter Klasse“ erfahren.

Durch den Abbau sozialer Rechte erschweren sich die Regeln gesellschaftlicher Auseinandersetzungen zum Nachteil der Position von Betroffenen als Akt-

euren in diesen Konflikten: Um soziale Rechte am Existenzminimum und die damit verbundenen Sozialleistungen und deren Kosten wird permanent gerungen; dieser gesellschaftliche Verteilungskampf wird in unterschiedlichen Arenen ausgetragen, von denen Regierungen, Parlamente und Lobby sowie die dort betriebene Sozialpolitik nur einen Teil darstellen. Was die Einkommensschwächsten zum Leben zur Verfügung haben, wird zwar grundsätzlich auf gesetzlicher und einkommensstatistischer Grundlage entschieden, aber – soweit das Hartz-IV-System in Betracht kommt – in praktischer Konsequenz auch in Jobcentern und vor Sozialgerichten. Eine Vielzahl kollektiver Akteure mit je eigenen materiellen und ideellen Interessen ist in diesen Konflikt involviert, in dem mit politischen, bürokratischen und juristischen Waffen gefochten wird: Parlamente formulieren und verabschieden sozialrechtliche Gesetze; Träger interpretieren diese auf eigensinnige Weise und definieren damit den Rahmen mit, innerhalb dessen sie entsprechende Leistungen erbringen; Sozialgerichte entscheiden in Streitfällen, orientieren sich bei der Auslegung der Gesetze an tradierten sozialrechtlichen Prinzipien und Grundsätzen sowie an den offiziellen Begründungen des Gesetzgebers und greifen auf die einschlägige Kommentarliteratur zu; das Bundesverfassungsgericht prüft die ihm vorgelegten Fälle, erklärt gegebenenfalls bestimmte Regelungen für verfassungswidrig und macht dem Gesetzgeber entsprechende Vorgaben. Zusammen mit weiteren gesellschaftlichen Interessengruppen bilden sie zusammen ein Feld, in dem nicht nur die involvierten Interessen miteinander kollidieren, sondern auch verbindliche Regeln im Widerspruch zueinander stehen können: Gesetze und Gesetzesbegründungen, amtliche Weisungen, sozialrechtliche Prinzipien und Kommentare, verfassungsrechtliche Grundsätze sind allesamt in Entwicklung begriffen und aktuell nie deckungsgleich. Sozialabbau ist schon deshalb nicht bereits mit der entsprechenden Gesetzgebung vollzogen, sondern muss erst implementiert werden und kann in den institutionellen Kanälen zwar noch verstärkt aber auch gebremst werden. Leistungsberechtigte treten in diesem Konflikt selbst als Akteure auf, die den Gang der Dinge effektiv beeinflussen; nicht so sehr in Form von sozialem und sozialpolitischem Engagement, das teilweise in eben diesem Feld angesiedelt ist, sondern vor allem in privaten Aushandlungen und Verfahren in der alltäglichen Auseinandersetzung mit ihren Jobcentern. In der Forschung zu sozialen Bewegungen der Armen wurde gelegentlich davor gewarnt, solche und weitere Praxen im Sinne einer inadäquaten Trennung von Privat und Öffentlich zu ignorieren und damit ihrer Bedeutung als typische Form, in der Arme im sozialen Konflikt kämpfen, nicht gerecht zu werden. Eine engagierte Sozialforschung, die beansprucht, in soziale Kämpfe auf Seiten der sozial Benachteiligten einzugreifen, muss in der Lage sein, diese Kämpfe dort zu verorten, wo sie von den Betroffen

geführt werden, und dies geschieht im Falle von Konflikten um Erwerbslosigkeit und Armut nur ausnahmsweise auf der Straße oder in Parlament und anderen öffentlichen Gremien.

In diesem Konflikt definieren soziale Rechte, wie sie im Sozialgesetzbuch im Einzelnen konkretisiert sind, nicht nur die Ansprüche, die Leistungsberechtigte geltend machen können – also den Gegenstand, um den gerungen wird –, sondern sie stellen zugleich grundlegende Regeln dar, nach denen dort überhaupt mit Aussicht auf Erfolg gerungen werden kann. Augenfällig wird diese Qualität sozialer Rechte beispielsweise, wenn Leistungsberechtigte sich im Jobcenter auf bestimmte Gesetze oder Urteile beziehen, um im Dissens mit ihren Sachbearbeitern eine möglichst verbindliche Grundlage zu finden, sowie in Widerspruchsverfahren bis hin zu Verhandlungen vor Sozialgerichten. Solche Regeln der Auseinandersetzung werden auch außerhalb des Sozialgesetzbuches festgelegt, soziale Rechte umfassen auch die Verfahrensrechte von Bürgern mit niedrigem Einkommen. Gemessen am Umfang der Widersprüche und Klagen – zumal der vielen aus Sicht von Leistungsberechtigten erfolgreich verlaufenen Verfahren – stellt die Möglichkeit, Rechtsmittel einlegen zu können, eine wichtige Voraussetzung dafür dar, dass Erwerbslose und Arme ihre Interessen in diesem Konfliktfeld verfolgen können. Gerade von Seiten der Bundesländer, deren finanzielle Interessen in diesem Konflikt berührt sind, kam es in den vergangenen Jahren zu mehreren Vorstößen, diese Möglichkeiten einzuschränken. Wichtige Stellschrauben sind in diesem Zusammenhang die Beratungskosten- und Prozesskostenhilfe, Gerichtsgebühren und die Höhe des Streitwertes, ab dem Klagen vor den verschiedenen Instanzen überhaupt zugelassen werden (vgl. Spindler 2009: 113; siehe auch Ausschuss für Arbeit und Soziales 21.05.2012: 13f.; Winkler 2008).

Durch einzelne und auch umfassende Gesetzesänderungen (im Sinne einer sozialen Entrechtung) ändert sich nicht bereits im gleichen Maße der Interpretationsrahmen, der Einfluss darauf hat, wie Gesetze ausgelegt und angewendet werden. Eine vom Gesetzgeber beabsichtigte Einschränkung von Leistungen kann durch Entscheidungen der Verwaltung und der Gerichte noch unterlaufen werden. Was aus Sicht vieler Betroffener einen Glücksfall darstellt, bedeutet für die Protagonisten der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ein gravierendes Problem. Dem haben Bundesregierung und Parlament durch ein so genanntes SGB II-Optimierungsgesetz, das gegenüber dem Hartz-IV-Gesetz weitere Verschärfungen enthielt, bereits im Folgejahr nach dessen Inkrafttreten zu begegnen versucht. Auch die Anspruchshaltung der Leistungsberechtigten, aus der heraus sie eine als ungerecht erfahrene Entscheidung des Jobcenters anfechten, statt notgedrungen hinzunehmen, wirkt noch lange nach, auch nachdem das soziale

Recht, an dem sie sich gebildet hat, bereits eingeschränkt oder genommen wurde – dies lässt sich beispielsweise an den Klagen auf einmalige Leistungen von ALG-II-Beziehern ablesen, deren Sozialleistungen inzwischen gesetzlich pauschalisiert worden waren. Aber der Handlungsspielraum, der den Leistungsberichtigten und Sozialinitiativen bleibt, um Leistungen auch gegen den Willen des Trägers durchzusetzen und so im Verteilungskonflikt Erfolge zu erzielen und Partei zu ergreifen, wird durch eine Einschränkung sozialer Rechte und durch eine damit einhergehende Neuregulierung dieses Konfliktes tendenziell geringer.

Ein wesentliches Merkmal dieser verbreiteten Form des Konfliktaustrages liegt darin, dass, wenn Bürger darin auch Erfolge erzielen können, diese sich in erster Linie auf den konkreten Einzelfall beschränken, um den es im jeweiligen Verfahren ging. Erfolge werden meist nur indirekt geteilt und weitergegeben, wenn ein entsprechendes Urteil beispielsweise zur Referenz in anderen Verfahren wird oder wenn es auf dem Weg durch die Instanzen zu Grundsatzentscheidungen der zuständigen Bundesgerichte kommt. Doch soziale Rechte beinhalten darüber hinaus ein politisches Potenzial dazu, die zunächst vereinzelt geführten Auseinandersetzungen zusammenzuführen, soziale Kämpfe zu verallgemeinern und allgemeinverbindliche Regelungen im Interesse der Betroffenen zumindest in deren Perspektive zu rücken. Ein politisierendes Moment liegt im auf soziale Rechte gestützten Anspruchsbesitz der Bürger, das in Empörung umschlagen und so zu Protestmobilisierungen beitragen kann, wenn es empfindlich und massenhaft verletzt wird – wie vor Einführung des Hartz-IV-Gesetztes im Sommer 2004. Ein weiterer und für den politischen Alltag bedeutsameres politisierendes Moment besteht darin, dass soziale Rechte als politisches Thema geeignet sind, die öffentliche Anschlussfähigkeit sozialpolitischer Forderungen und Aktionen zu erhöhen; sie dienen in den Kommunikationsstrategien von Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen als typisches Motiv, um mögliche Bündnispartner und Anhänger anzusprechen (vgl. Baumgarten 2010: 226ff., 251ff.). Im Kontext des Fürsorgesystems als unterster Sicherung der überwiegenden Bevölkerungsmehrheit kann solche Strategie im Versuch bestehen, möglichst eine allgemeine Betroffenheit als Bürger zu erzeugen, wenn derartige soziale Rechte aller eingeschränkt werden, statt die Einkommensquelle einer partikularen Gruppe mit geringem Prestige. Doch in der Praxis erweist es sich oft als schwierig, mit diesem komplexen und abstrakten Thema, das das Leben von Millionen bestimmt, aber in der Erfahrungswelt der Mehrheit nicht vorkommt, Anschluss zu finden. Das Einheit und Gemeinsamkeit stiftende Potenzial sozialer Rechte als Bürgerrechte wird durch die bereits angesprochene Stigmatisierung und Hierarchisierung im System der sozialen Sicherung, in der Hartz IV, Sozialhilfe und Asylbewerberleistungsgesetz die untere Stufe bilden, zugleich untergraben.

Der Abbau sozialer Rechte führt zu einer erhöhten gesellschaftlichen Akzeptanz von mildtätiger Hilfe für einkommensarme Bürger: Es fällt auf, dass die Einführung des SGB II als wesentlicher Schritt und Symbol der Einschränkung sozialer Rechte am Existenzminimum zeitlich zusammenfällt mit einer Boomphase der Tafeln in Deutschland. Die Betonung des Nachrangprinzips und der Subsidiarität im Paradigma des Förderns und Forderns bei gleichzeitiger Einschränkung von Anspruchsrechten korrespondiert mit der Ausweitung des Angebotes von Tafeln zur Versorgung einkommensschwacher Bürger mit Lebensmitteln durch Freiwillige und mit der gestiegenen Nachfrage nach deren Waren. Tafeln haben damit einen zusätzlichen Beitrag zur Grundversorgung etabliert, auf den kein Rechtsanspruch besteht, sondern der lediglich eine unverbindliche Chance für diejenigen darstellt, die ihn in Anspruch nehmen. Bezeichnenderweise findet die Dankbarkeit der Kundschaft in Erzählungen von Tafelmitarbeitern häufige Erwähnung, während sie in den Interviews mit engagierten Sozialberatern so gut wie keine Rolle spielt. Der Aufstieg der Tafeln wiederum überschneidet sich zeitlich mit einer Phase der Kürzungen von öffentlichen Mittel für unabhängige Beratungsinitiativen.

Wie der Sozialabbau, der zeitgleiche Anstieg von Angebot und Nachfrage der Tafeln und die Probleme unabhängiger und parteiischer Sozialprojekte im Einzelnen miteinander vermittelt sind und welche weiteren Faktoren eventuell eine Rolle spielen, sei hier dahingestellt (siehe dazu Molling 2009; dies. 2010; Möhring-Hesse 2010). An der Art und Weise, wie soziale Rechte unter Druck geraten sind, lassen sich aber einige zumindest plausible Gründe dafür ablesen, dass die Akzeptanz gerade einer kompensierend-mildtätigen Form sozialen Engagements gegenüber eher konfliktorientierten Formen offenbar gestiegen ist: Mit der individualisierenden Zuschreibung der primären Verantwortung des Leistungsberechtigten selbst für seine prekäre Lebenslage, wie sie unter dem Paradigma des Förderns und Forderns offiziell Verbreitung findet, scheiden zugleich die aus Sicht der Betroffenen objektiv gegebenen gesellschaftlichen Strukturen, Interessen und Kräfteverhältnisse als anerkannte Gründe aus. Der Konflikt, den er in diesem Sinne austragen darf und soll, bezieht sich auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit, und er soll dabei mit den Hemmissen kämpfen, die er in seiner Person selbst zu suchen hat. Andere Konfliktfelder erscheinen demgegenüber als Nebenschauplätze, von denen sich möglichst fernhalten soll, wer die Hilfe der steuerzahlenden Gemeinschaft in Anspruch nimmt. Wenn außerdem die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts pauschaliert und damit auf niedrigstem Niveau begrenzt werden und von Trägern stärker als unliebsamer Kostenfaktor statt als unbedingt zu gewährleistende Existenzgrundlage von Menschen angesehen werden, müssen Widersprüche und Klagen

auf die volle Leistung von ihnen selbst als zu vermeidendes Übel wahrgenommen werden. Mit der strafenden Logik ausgedehnter Sanktionstatbestände verträgt sich ein verallgemeinerter Anfangsverdacht gegenüber Leistungsbeziehern, dass sie sich ohne entsprechende Androhungen der Mitwirkung entziehen würden; eben dieses Misstrauen äußert sich typischerweise, wo Leistungsberechtigten der Zugang zu unabhängiger und kostenpflichtiger Beratung sowie zu Sozialgerichten erschwert werden soll: Die Masse versuche auf diesen Wegen, sich ihren Pflichten zu entziehen. Je weiter solche Kalküle verbreitet und verinnerlicht werden, umso geringer muss die Akzeptanz ausfallen, die konfliktorientierte Einrichtungen und Praxen in der Gesellschaft und bei politischen Entscheidern noch genießen. Kompensierende Praxen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips werden umso anschlussfähiger. Trifft dies zu, dann haben soziale Rechte nicht nur einen Einfluss darauf, ob soziokulturelle Partizipation möglich ist, sondern auch, in welchen Formen sie wahrscheinlich wird.

