

Soziale Hilfe und soziale Förderung in Frankreich im Rahmen der „action sociale“

Gerhard Igl

I. Verständigung über Terminologisches	265
II. Soziale Hilfe und soziale Förderung im Code de l'action sociale et des familles	266
III. Zusammenfassung: Erklärungsversuche für die unterschiedliche Gestaltung der sozialen Hilfe und sozialen Förderung in Frankreich und in Deutschland	269

I. Verständigung über Terminologisches

Die erste Hürde, die sich für den Rechtsvergleicher auftut, ist die terminologische Hürde: Wie soll man den Titel des hier zu behandelnden Themenblockes „Das Leistungsverhältnis in Förderungs- und Hilfesystemen“ ins Französische übersetzen? Man könnte es versuchen mit „Le rapport de prestation dans les systèmes de promotion et d'aide“. Es ist aber ziemlich fraglich, ob diese Übersetzung Assoziationen sozialrechtssystematischer Art in Hinblick auf das französische Sozialrecht erweckt. Hinter der terminologischen Hürde verbirgt sich in der Regel nicht nur ein semantisches Benennungsproblem, sondern meist eine inhaltliche, hier eine systemische Frage. In den Vorfragen zu den Methoden des Sozialrechtsvergleichs hat *Hans F. Zacher* vor mehr als 30 Jahren den Systembezug typischer sozialer Lagen artikuliert.¹ Im Sozialrechtsvergleich mit Frankreich ist der Systemvergleich mit Förderungs- und Hilfesystemen und deren Leistungen nicht unproblematisch, aber auch nicht ungangbar.

Karl-Jürgen Bieback spricht in seinem Beitrag² von der Sozialhilfe als eigenständigem Zweig der sozialen Sicherheit. Und schon hat der Rechtsvergleicher ein Problem, der sich auf die Suche nach einem französischen Pendant zum deutschen Sozialhilferecht, auf die Suche macht zu einem Gesetzbuch, in dem die Übersetzung des deutschen

1 *Zacher, Hans F.*, Vorfragen zu den Methoden der Sozialrechtsvergleichung, in: ders. (Hrsg.), *Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs*, Berlin 1977, S. 21 ff. (48 ff.).

2 *Bieback, Hans-Jürgen*, Die Entwicklung der „social assistance“ in Deutschland, Frankreich und im Vereinigten Königreich, in diesem Band, S. 217 ff.

Begriffs Sozialhilfe auffindbar ist, und das wäre die „aide sociale“. Seit dem Jahr 2000 gibt es aber in Frankreich kein Gesetz mehr, das diesen Titel trüge. Frankreich verfügt seit dem Jahr 2000 über ein Gesetz, das sich Code de l'action sociale et des familles (CASF) nennt. Vorher gab es einen Code de la famille et de l'aide sociale. In diesem Vorgängergesetz wurde also noch im Titel des Gesetzes von Sozialhilfe gesprochen. Im neuen Gesetz ist der Begriff der „action sociale“ an die Stelle der Sozialhilfe getreten.³ Dieser Begriff – einfach ins Deutsche übersetzt: soziale Maßnahmen – ist erläuterungsbedürftig.

II. Soziale Hilfe und soziale Förderung im Code de l'action sociale et des familles

Interessant ist, dass sich zwar der Titel des Gesetzbuchs, nicht aber der Inhalt verändert hat: Der erste Artikel⁴ handelt vom Recht auf Sozialhilfe. Der Inhalt des alten wie des neuen Gesetzbuchs enthält die wesentlichen Materien, die mit Förderungs- und Hilfesystemen gemeint sind. Die Hilfesysteme entsprechen dabei grundsätzlich dem, was in Frankreich „aide sociale“ heißt. Bei den Förderungssystemen ist es nicht so einfach: Bei dem Terminus „action sociale“ – übrigens meistens verbunden mit „action médico-sociale“ – ist eine eindeutige Begriffsbestimmung nur schwer auszumachen, teilweise wird sogar darauf verzichtet, so in einem der früher führenden Lehrbücher zu diesem Rechtsgebiet.⁵ Diese definitorische Schwierigkeit spiegelt die tatsächliche Situation der „action sociale“ wider. Eine Aufzählung der Bereiche, in denen man „action sociale“ ausübt, würde nichts über die Konzeption der „action sociale“ aussagen, so wie umgekehrt eine früher häufig verwendete Definition der „action sociale“ als Ausgleichsmaßnahme gegenüber den „Unangepasstheiten“ („inadaptations“) zwar hinsichtlich der damals verfolgten Zielsetzungen einigermaßen treffend, aber doch sehr relativierbar war. Heute wird im Gesetz nicht mehr von „inadaptations“ gesprochen. Vielmehr geht es jetzt um Schutz bei Armut und Not⁶ („en situation de précarité ou de pauvreté“). Dabei

3 Zu dieser Terminologie *Borgetto, Michel/Lafore, Robert*, Droit de l'aide et de l'action sociales, 6. Aufl. Paris 2006, S. 65.

4 Nach französischer EDV-gerechter Nummerierung Article L111.

5 So trotz fast cartesianischer Versuche, zu einer Definition zu gelangen: *Alfandari, Elie*, Action et aide sociales, 4. Aufl. Paris 1989, S. 88 ff. Damals darauf basierend: *Igl, Gerhard*, Einführung in das Recht der sozialen Sicherheit von Frankreich, in: *Igl, Gerhard/Schulte, Bernd/Simons, Thomas*: Einführung in das Recht der sozialen Sicherheit von Frankreich, Großbritannien und Italien, Berlin 1977, S. 130 ff.

6 Code de l'action sociale et des familles - article L116-1 - lautet:

„L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes

sind die Zielsetzungen der „action sociale et médico-sociale“ terminologisch europäisiert worden: Es geht jetzt um die Förderung der Selbstbestimmung, des Schutzes, der sozialen Kohäsion, der Ausübung der Bürgerschaft, der Verhinderung der Exklusion und der Korrektur ihrer Effekte („... à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets“). Damit kann ein erstes Charakteristikum dieses Gesetzes festgehalten werden: Es geht um bestimmte, sehr allgemein formulierte programmatische Zielsetzungen. Immerhin: Der Begriff der Förderung wird in dieser Vorschrift gebraucht.

Zielsetzungsnormen⁷ geben Auskunft über den sozialen, gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Zweck, zu dem eine gesetzliche Aufgabe erfüllt werden soll. Solche Zielsetzungsnormen schaffen auf der einen Seite mehr Klarheit. Die zur Gesetzesausführung berufenen Normadressaten erfahren, *wozu* sie ihre Aufgaben erfüllen sollen, und nicht nur, *dass* sie Aufgaben erfüllen sollen. Auf der anderen Seite sind Zielsetzungsnormen in hohem Maße unscharf. Im deutschen Sozialrecht, das mit Zielsetzungsnormen eher vorsichtig umgeht, sind erst mit dem SGB IX – dem Recht der Rehabilitation und der Teilhabe behinderter Menschen – Zielsetzungen zu programmatischem Gesetzestext geworden: Selbstbestimmung und Selbständigkeit, gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft, Berücksichtigung von „besonderen Bedürfnissen“ behinderter Frauen und Kinder (§ 1 SGB IX).

Zurück zum französischen Recht: Eine Vorstellung von Ausmaß und Bedeutung des Begriffes der „action sociale“ kann man sich am ehesten machen, wenn man die Domäne der „action sociale“ als das Gebiet beschreibt, in dem typisierend angelegte soziale Leistungen aus den verschiedensten Gründen nicht oder noch nicht Platz greifen können. In einem sehr weit verstandenen Sinn könnte man von Sozialarbeit in einem gehobenen Rahmen sprechen, wie ja die Sozialarbeit („travail social“) konventioneller Art zum Bereich der „action sociale“ zählt. Dass „action sociale“ aber mehr ist als Sozialarbeit, lässt sich am Instrumentarium ablesen: der Armut und Not soll mit Dienst- und Geldleistungen abgeholfen werden.

Bringt man die „action sociale“ in Bezug zu den klassischen Vorgehensweisen auf sozialrechtlichen Feld mittels der Sozialversicherung und der Sozialhilfe, so zeigen sich ihre Charakteristika sehr deutlich. Die „action sociale“ hat einen prospektiven Aspekt. Ihr Instrumentarium ist eher persuasiv denn imperativ. Schließlich muss sich „action

âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature. Elle est mise en oeuvre par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations ainsi que par les institutions sociales et médico-sociales au sens de l'article L. 311-1.“

⁷ Dazu ausführlicher Igl, Gerhard, Das SGB IX und seine Wirkungen auf das System des Sozialrechts, in: Igl, Gerhard/Welti, Felix (Hrsg.), Recht der Rehabilitation und der Teilhabe. Zwischenbilanz zum SGB IX: Kritische Reflexion und Perspektiven, Sozialpolitik in Europa, Bd. 13, Wiesbaden 2004, S. 3-21.

sociale“ schnell auf Neuentwicklungen einstellen können. Sie ist in gewisser Weise ein leistungsoffenes System.

Adressaten der „action sociale“ sind Mitglieder aller sozialer Gruppen, wobei behinderte und ältere Menschen sowie besonders gefährdete Personen und Familien⁸ beispielhaft erwähnt sind.

Die Bedeutung der „action sociale“ für den sozialen Schutz in Frankreich lässt sich auch an der Breite der Zuständigkeiten ablesen: Staat, Gebietskörperschaften, Sozialversicherungsträger, Wohlfahrtsverbände und soziale und medizinisch-soziale Einrichtungen.

Der Code de l'action sociale et des familles enthält – bis auf wenige Ausnahmen – das gesamte Recht der sozialen Hilfe und Förderung. Außen vor bleibt der gesamte ausbildungsbezogene Bereich, der bei der Schul- und Universitätsverwaltung ressortiert. Die verschiedenen Familienleistungen – neun an der Zahl – sind hingegen im Code de la sécurité sociale, also im Zusammenhang der Sozialversicherungen, geregelt.⁹ Die Leistungen im Zusammenhang der Arbeitslosigkeit sind zum Teil im Code du Travail (Arbeitsgesetzbuch), zum Teil im Code de la sécurité sociale geregelt.

In der französischen Terminologie wird zwischen sozialer Hilfe und Förderung nicht unterschieden. So erstaunt es nicht, dass die erste Vorschrift im CASF eine Vorschrift zum Recht auf Sozialhilfe ist, dass aber viele der Leistungen, die dieses Gesetzbuch vorsieht, den Charakter von Förderleistungen haben.

Für deutsche Gewohnheiten der Gesetzeslektüre ungewöhnlich, für die Sozialarbeitsverhaftetheit des Gesetzes aber nachvollziehbar, wird mit dem Gesetz als erstes einen gruppenbezogener Ansatz (Familien, behinderte und ältere Menschen) verfolgt, der dann begleitet wird von einem bedarfs- und problemorientierten Ansatz (Bekämpfung der Armut und der Exklusion). Dabei ist das Gesetz so aufgebaut, dass zuerst die allgemeinen Prinzipien genannt werden, wobei dieser Titel des CASF in etwa den Einweisungs- und Zuständigkeitsvorschriften im SGB I entspricht, jedoch insofern darüber hinausreicht, als auch auf Leistungen und Vergünstigungen nach anderen Gesetzen hingewiesen wird.

Als erstes proklamiert das Gesetz das Recht auf Sozialhilfe „nach den Vorschriften dieses Gesetzes“.¹⁰ Als nächstes geht es um Familienpolitik. Hier wird auch auf die Leistungen und Vergünstigungen hingewiesen, die im Steuerrecht und im sonstigen Sozialrecht sowie im Recht des öffentlichen Transportwesens vorgesehen sind. Solche umfassenden Verweisungen auf andere Sozialleistungen und Vergünstigungen finden sich nicht bei den Hilfen für die älteren bedürftigen oder arbeitsunfähigen Menschen. Hier geht es um Geldleistungen bei Bedürftigkeit und um die Selbstständigkeitsbeihilfe, die eine Art Pflegeleistung darstellt. Auf dem Gebiet der Hilfen für behinderte Men-

8 Im Wortlaut der Vorschrift wird von „verletzbaaren Personen und Familien“ („des personnes et des familles vulnérables“) gesprochen.

9 Code de la sécurité sociale - Article L511-1.

10 CASF Art. L111-1.

schen wird ein Kompensationsansatz verfolgt und gleichzeitig eine nationale Solidarität für diesen Personenkreis eingefordert. Sehr programmatisch wirkt der Gesetzestitel, der dem „revenu minimum d’insertion“ (Eingliederungsmindesteinkommen) voransteht: Kampf gegen Armut und Exklusion.

Einen sinnfälligen Eindruck von den Umsetzungsinstrumenten der „action sociale“ liefert das Kapitel, das den Einwanderern gewidmet ist. Zunächst wird dort auf die spezielle Einwanderungsgesetzgebung verwiesen.¹¹ Dann werden die Regionen verpflichtet, ein umfassendes Programm zur Integration von Immigranten festzulegen, in dem alle Maßnahmen von der Aufnahme neuer Einwanderer bis zur sozialen, kulturellen und beruflichen Förderung enthalten sein müssen.¹² Neben diesem umfassenden Auftrag zur Sozialpolitikgestaltung auf regionaler Ebene enthält das Gesetz aber auch eine Geldleistung, nämlich eine staatlich zu finanzierende bedarfsgeprüfte Beihilfe zur familiären und sozialen Wiedereingliederung älterer alleinstehender Immigranten, die länger in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen. „Action sociale“ stellt sich hier nicht nur als individuelle Leistungsvergabe, sondern als sozialpolitische Programmgestaltung dar.

III. Zusammenfassung: Erklärungsversuche für die unterschiedliche Gestaltung der sozialen Hilfe und sozialen Förderung in Frankreich und in Deutschland

Soziale Hilfe und soziale Förderung finden in Frankreich im Rahmen der „action sociale“ statt. Diese Art der „action sociale“ hat kein Pendant in der deutschen Sozialpolitik. Am ehesten lassen sich noch Gemeinsamkeiten über den Adressatenkreis herstellen, die besonders von Exklusion betroffenen – früher hätte man gesagt: benachteiligten – Gruppen der Bevölkerung, also bedürftige, behinderte, pflegebedürftige Personen, die hierzulande in der Sozialhilfe geschützt werden. Aber schon bei den Familien und bei den Einwanderern hören die Gemeinsamkeiten auf, denn in Frankreich gehören diese Gruppen zum Adressatenkreis der „action sociale“, während in der Bundesrepublik familienpolitische soziale Maßnahmen ein compositum mixtum verschiedener Aktionen darstellen, die jenseits des Kinder- und Jugendhilferechts (SGB VIII) und jenseits monetärer Familienleistungen keinen bundesweit geltenden gesetzlichen Rahmen haben. Die Gemeinsamkeiten hören auch bei den pflegebedürftigen Menschen auf, die in Deutschland in der Pflegeversicherung besonders geschützt sind, während Frankreich nur eine bedarfsgeprüfte Leistung für ältere pflegebedürftige Menschen bereithält. Beim Instrumentarium werden die Unterschiede noch deutlicher. Zwar wird hier wie dort der Leistungsrahmen für Sach- und Geldleistungen gesetzlich vorgegeben. Nicht mehr ver-

11 CASF Art. L117-1.

12 CASF Art. L117-2.

gleichbar ist aber die Bestimmung der Verantwortlichkeiten für die jeweiligen Adressaten. In Frankreich werden diese benannt - die Palette reicht von den Gebietskörperschaften bis zur Wohlfahrtspflege - und ihre Verantwortlichkeiten werden definiert.

Der Code de l'action sociale et des familles ist damit ein Referenzrahmen für die einschlägigen sozialen Maßnahmen der jeweiligen Verpflichteten und der jeweiligen Leistungsadressaten. So werden dort etwa die Leistungen für Familien mit Kindern vom Sozialleistungsrecht bis zu den steuerlichen Verschonungen aufgeführt.¹³ Wer in Deutschland in § 25 SGB I – also einer vergleichbaren Übersichtsnorm für Familienleistungen – blickt, erhält dort ebenfalls einen Hinweis auch auf die steuerlichen Verschonungen. Wenn man dann aber vernehmen muss, dass das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend eine Studie in Auftrag geben musste, um herauszubekommen, wie viele Familienleistungen es in der Bundesrepublik gibt,¹⁴ dann weiß man, wie es um den Informationswert der deutschen Einweisungsvorschrift in die Familienleistungen bestellt ist. *Hans F. Zacher* hat dies mehrmals beklagt.¹⁵

Zur Beantwortung der Frage, worauf die Unterschiede in der Art und Weise sozialer Schutzversehung beruhen, gehört es auch, Entwicklungen mit einzubeziehen. Zu diesen Entwicklungen gehört eine in Frankreich und Deutschland gleich gelagerte Illusion, nämlich die Illusion der Nachkriegszeit, dass der Ausbau der sozialen Sicherungssysteme, also insbesondere der Sozialversicherungen, die sozialen Hilfesysteme nach und nach überflüssig werden lasse. Diese Illusion, auch die fehlerhaften Grundannahmen für diese Illusion, können hier nicht weiter beschrieben werden.¹⁶ Eine andere Entwicklung – eine systemkonvergente Entwicklung – lässt sich feststellen: Eine Ergänzung der sozialen Hilfepolitik durch eine soziale Förderungspolitik. Auf dem Gebiet der Kinder- und Jugendhilfe ist dies schon seit längerem gesetzliches Programm.¹⁷ Seit einigen Jahren ist auch das Rehabilitations- und Behindertenrecht im SGB IX davon betroffen. Und jetzt soll auch die Gesundheitspolitik mit einem Präventionsgesetz¹⁸ einen Förderungsansatz bekommen. Die Beispiele ließen sich vermehren und verfeinern.

Aber es gibt auch systemdivergente Phänomene: Sozialhilfe findet in Frankreich funktional nicht nur in dem eben beschriebenen Bereich statt, sie findet auch statt in den

13 CASF Art. L112-2.

14 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2006. S. auch *Eichhorst, Werner/Tobsch, Verena*, Vergleich verschiedener Systematiken zur statistischen Erfassung familienbezogener Leistungen, Februar 2007.

15 *Zacher, Hans F.*, Das Vorhaben des Sozialgesetzbuches, in: 25 Jahre Sozialgesetzbuch – Anspruch und Wirklichkeit, SDSRV 40, Wiesbaden 1995, S. 7-27 (18).

16 Für Frankreich *Borgetto/Lafore*, Droit de l'aide et de l'action sociales (Fußn. 3), S. 1; *Kessler, Francis*, Droit de la protection sociale, 2. Aufl. Paris 2005, S. 117.

17 SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) vom 26.06.1990 (BGBl. I S. 1163).

18 Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der gesundheitlichen Prävention, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/4833.

Sozialversicherungssystemen, insbesondere in der Altersversicherung, in der der Einbau von komplexen Mindestsicherungsweisen¹⁹ Sozialhilfefunktion hat.²⁰

Eine weitere Antwort auf die Frage zu den Unterschiedlichkeiten bietet sich an. Für Frankreich liegt es nahe, an die Regelungs- und Durchgriffsmöglichkeiten eines Zentralstaates zu denken. Der Zentralstaat erleichtert aber nur das, was mit der „action sociale“ bewirkt wird, er ist nicht Ursache hierfür. Die Ursachen sind historischer Art: Frankreich ist erst spät zu einem echten Sozialversicherungsstaat geworden, in universeller Weise eigentlich erst nach 1945, sieht man von mehr oder weniger geglückten Sozialversicherungsvorgängergesetzen in den 30er- und 40er-Jahren ab. Die ersten Fürsorgengesetze²¹ stammen hingegen aus den Jahren um 1900. Zu dieser Tradition der nationalen Fürsorgengesetze und des Fehlens einer verbreiteten Sozialversicherung kommt der französische Laizismus. Die Kirchen spielten in der Fürsorge kaum eine Rolle, kirchlich geprägte Wohlfahrtsverbände ebenso wenig. Die Kommunen waren daher mehr oder weniger auf sich gestellt bei der Fürsorge. Anders als in Deutschland, dessen Fürsorgesystementwicklung von einer Verantwortlichkeitsverteilung zwischen öffentlichen, vor allem kommunalen Händen und privater, vor allem kirchlicher Wohlfahrtstätigkeit geprägt war und bis heute noch davon geprägt ist, wie sich an §§ 4 und 5 SGB XII ablesen lässt, musste in Frankreich der Staat als bestimmender Akteur auf allen Ebenen Fürsorge verantworten. Soziale Hilfe und soziale Förderung als vornehmlich staatlich geprägtes und durchgeführtes Programm zu organisieren, wie es mit dem Code de l'action sociale et des familles geschehen ist, entspricht dieser Entwicklung.

19 Ausführlich beschrieben bei *Igl, Gerhard/Kaufmann, Otto*, Frankreich, in: Zacher, Hans F. (Hrsg.), *Alterssicherung im Rechtsvergleich*, Baden-Baden 1991, S. 225-272 (238 ff.).

20 *Kessler*, *Droit de la protection sociale* (Fußn. 16), S. 117, spricht deshalb von der dualen Sozialhilfe.

21 *Borgetto/Lafore*, *Droit de l'aide et de l'action sociales* (Fußn. 3), S. 21.

„Fördern und Fordern“ – Aktivierung am Arbeitsmarkt in Deutschland und Großbritannien

Bernd Schulte

I. Vorbemerkung: „Vom Nutzen und Frommen“ des Sozialrechtsvergleichs	274
II. Fürsorge/„Social Assistance“ in der Europäischen Union	275
III. Die Entwicklung des sozialen Schutzes in Deutschland und Großbritannien	280
1. 19. Jahrhundert: Traditionelle nationale „Pfade“ der sozialpolitischen Entwicklung	280
2. 20. Jahrhundert: Entstehung und Entwicklung von Welfarestate und Sozialstaat	283
IV. „Fürsorge“/„Social Assistance“ als Teil der sozialen Sicherheit	287
V. Die Rolle des Rechts und der Gerichtsbarkeit bei der Verwirklichung sozialer Rechte	290
VI. Reform der Arbeitsförderung in Großbritannien und in Deutschland: „Harrods“ und „Hartz“	296
1. Europarechtliche und -politische Vorgaben	296
2. Aktivierungspolitik in Großbritannien und Deutschland in Stichworten	297
a) Großbritannien: Die konservative Ära und Labour’s Third Way	297
b) Deutschland „Fördern und Fordern“: „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ als Teil der „Agenda 2010“	298
c) Würdigung	299
VII. Großbritannien und Deutschland – Gemeinsamkeiten und Unterschiede in Stichworten	299
VIII. Resümee	300

„The history of anti-poverty schemes is an indictment of the human capacity to overcomplicate and to condemn. In the early years of the 21st century, even the richest countries in the world have levels of poverty that few social thinkers would have anticipated a century ago if told what their countries’ per capita incomes would be today. The saying that “the poor are always with us” is only true because politicians and policymakers choose that this should be the case. And yet the political rhetoric is constant that the eradication of poverty is the primary goal of social and economic policy. (...) According to the modernizers the poor in rich societies are in that state because of cruel combination, of lack of capability and induced dependency, from which they need to be rescued. Therefore, they reason, if we want to help the poor, policy must increase their capabilities and induce the unfortunate to overcome their social exclusion, by guidance, direction and coercion if necessary.”¹

1 Standing, G., Introduction, in: ders. (Hrsg.), Minimum Income Schemes in Europe, Geneva (International Labour Office) 2008, S. 1.