

I. Einführung

Zu Kapitel I: Übungsfall 1 (Eine ganz normale Familie), Seite 219 ff

1. Spannungsverhältnis Recht und Soziale Arbeit

In der Sozialen Arbeit geht es um Hilfe-Handeln zum Wohle einzelner Menschen und um die Schaffung gesellschaftlicher Bedingungen, die den Menschen angemessene Lebensverhältnisse ermöglichen. Recht mit seinen abstrakten generalisierenden Normen wird in diesem Zusammenhang häufig als Fremdkörper empfunden. Auch bei Studentinnen/Studenten der Sozialarbeit/Sozialpädagogik stehen Rechtsfragen in aller Regel zunächst nicht im Mittelpunkt des Interesses. Die rechtliche Ebene kann auch als unmenschlich, störend oder zumindest lästig empfunden werden.

Wer in der Sozialen Arbeit beruflich oder ehrenamtlich tätig ist, sieht sich allerdings immer wieder vor Fragen gestellt wie: Darf ich hier Leistungen erbringen? Hat der Betroffene einen Anspruch auf Hilfe? Wer ist für dieses Anliegen zuständig? Wie kann man gegen Unrecht vorgehen? Für die berufliche Praxis ist deshalb von zentraler Bedeutung, bestehende Rechtsnormen für soziale Belange nutzbar machen zu können. Von Vorteil ist auch zu wissen, wie man unzulänglichen oder kontraproduktiven Rechtsnormen begegnen kann. *Rechtsanwendungskompetenz* der sozialpädagogischen Fachkraft ist in erheblichem Maße Voraussetzung für erfolgreiche Sozialarbeit.

Recht ist allerdings ein gesellschaftlich gewachsenes *Kulturprodukt*, welches nach *eigenen Gesetzmäßigkeiten* funktioniert. Deswegen sind gewisse Vorbehalte durchaus verständlich. Will man die Beantwortung für Soziale Arbeit relevanter Fragen nicht anderen Personen mit möglicherweise anderen Interessen überlassen, muss man sich zunächst – wohl oder übel – mit der Funktionsweise des Rechts vertraut machen. Einzelfragen können sich schnell ändern und werden erfahrungsgemäß auch schnell wieder vergessen. Das Sozialrecht ist in den letzten Jahren aber auch derart umfangreich geworden, dass eine umfassende Darstellung das Fassungsvermögen eines Lehrbuches und auch entsprechender Lehrveranstaltungen in Studiengängen des Sozialwesens übersteigen würde. Im Mittelpunkt steht in diesem Lehrbuch deshalb die Vermittlung solider Grundkenntnisse; auf dieser Basis kann sich auch der juristische Laie bei Bedarf relativ schnell Einzelfragen aneignen.

Im Dienste sozialer Aufgaben kommt es zunächst nicht darauf an, ob die relevanten rechtlichen Normen „gut oder schlecht“, „interessant oder langweilig“, „einfach oder schwierig“ sind. Es geht in erster Line um anwendungsbezogene *Information*. Je nach Standpunkt und Haltung des Betrachters werden die Bewertungen unterschiedlich ausfallen. Da Gesetzmäßigkeiten des Rechts nicht identisch sind mit denen der Sozialen Arbeit, muss bei aller Nutzenanwendung eine *kritische Haltung* keineswegs aufgegeben werden. Unter den genannten Prämissen wird sich (hoffentlich) trotz allem zeigen, dass das Recht der Sozialen Arbeit nicht ganz so starr, lebensfern und langweilig ist, wie es für Außenstehende oft den Anschein hat.

2. Recht als Rahmenbedingung und Grundlage Sozialer Arbeit

In der deutschen Rechtsordnung, in der die *Freiheitlichkeit* jedes Menschen betont wird, ist nicht von einer „Allzuständigkeit“ des Staates auszugehen, sondern im „Normalfall“ handelt der Bürger eigenverantwortlich und selbstständig. So ist das soziale wie das gesellschaftliche Leben grundsätzlich frei von staatlicher Kontrolle und gesetzlicher Reglementierung. Soweit keine besonderen Regelungen bestehen, ist auch in der Sozialen Arbeit von der *Selbstversorgung* und *Eigenverantwortung* der Menschen auszugehen.

Die Realität, jedenfalls soweit es um professionelles Handeln geht, sieht allerdings in vielen Bereichen anders aus. Der Grund hierfür ist, dass eine soziale Absicherung und Förderung auf dem Niveau der Bundesrepublik Deutschland nur durch *staatliche Leistungen* und allgemein verbindliche *Rahmenbedingungen* aufrecht erhalten werden kann. Entscheidend kommt es auf die Definition an, *welche Standards* durch die Gemeinschaft garantiert werden und was der Eigenverantwortung überlassen bleibt. Dies unterliegt der ständigen Wandlung und ist von wirtschaftlichen Möglichkeiten und jeweils aktuellen politischen Diskussionen abhängig. Über den *Gesetzgeber* (Parlamente) werden hieraus Rechtsnormen, die die soziale Praxis bestimmen. Inwieweit Maßstäbe und Ziele der Sozialarbeit im Einzelnen rechtlicher Festschreibung bedürfen, ist immer wieder neu auszuhandeln und immer wieder Gegenstand heftiger sozialpolitischer Auseinandersetzungen. Sozialrecht kann darum keine statische Materie sein, sondern ist abhängig von sich ständig wandelnden Wertvorstellungen, finanziellen Ressourcen und vor allem politischen Entscheidungen.

Durch die *gesetzliche Festschreibung* werden der Umfang staatlich garantierter Sozialleistungen und der Spielraum für die inhaltliche Gestaltung von Leistungen (bis zu einer möglichen Gesetzesänderung) zu einer verbindlichen Rahmenbedingung für Soziale Arbeit. Dies ist die Grundlage für mittel- und langfristige Planungen, bietet aber auch Sicherheit für die in diesem Bereich Tätigen. Darüber hinaus ist aber stets zu prüfen, wieweit Spielräume vorhanden sind für weitergehende Leistungen und spezifische Gestaltungsmöglichkeiten. Dies hängt zu einem großen Teil von der Frage ab, durch *welche Personen* und durch *welche Einrichtungen* soziale Leistungen erbracht werden. In Deutschland besteht ein vielfältiges, sich wechselseitig ergänzendes System.

Einerseits entfaltet das Recht einen absoluten Geltungsanspruch (soweit Regelungen erlassen wurden), andererseits ist es zu relativieren, weil damit niemals die gesamte Wirklichkeit, jede individuelle Situation angemessen erfasst werden kann. Wichtig bleibt bei aller Beschäftigung mit dem Recht, dass es keineswegs einziger Bezugspunkt für Soziale Arbeit ist, sondern *einer neben anderen*. *Sozialwissenschaftliche, pädagogische, psychologische, persönliche Qualifikationen und ethische Ziele* haben je nach Tätigkeitsschwerpunkt ebenso große oder größere Bedeutung.

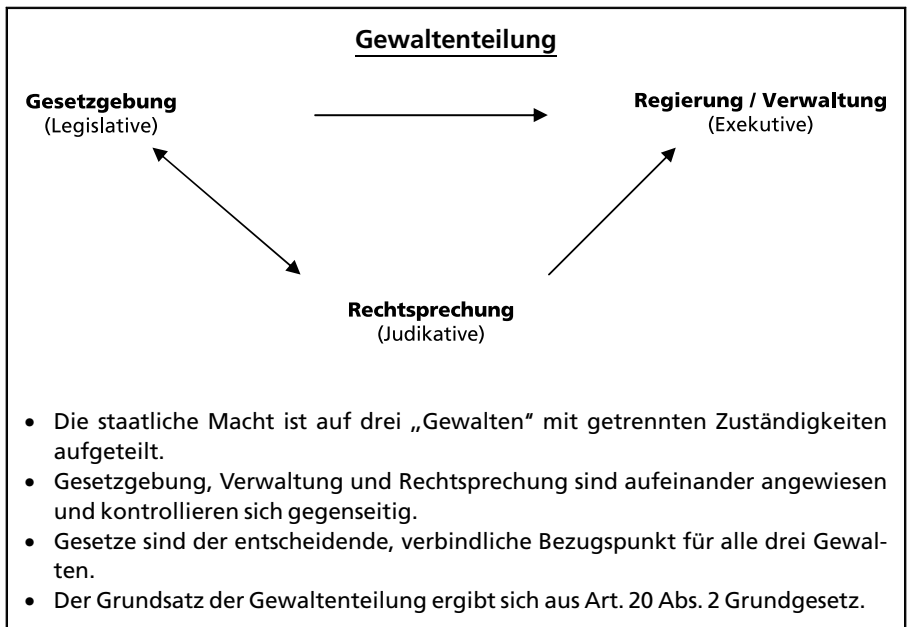
Es gibt auch Situationen, in denen die persönlich-fachliche Auffassung unvereinbar zu sein scheint mit der geltenden Rechtslage. Wichtig ist in diesen Fällen zunächst eine genaue Prüfung der Rechtslage. Daraus kann sich ergeben, dass Rechtsnormen unzumutbar oder unzutreffend angewendet wurden. Häufig helfen auch Ausnahmeregelungen, Anwendungs- oder Ermessensspielräume weiter. Das Recht gibt fraglos auch eindeutige Grenzen sozialen Handelns vor. Es hat Vor- und Nachteile, dass längst nicht alles rechtlich geregelt ist.

Bedeutung des Rechts für Soziale Arbeit

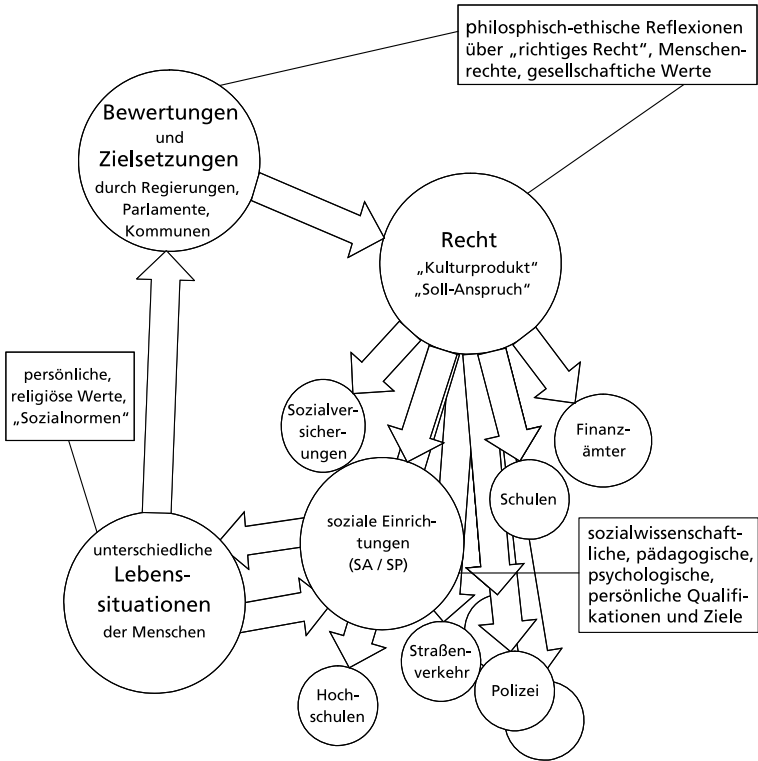
- Finanzierung** ⇒ Mittels Recht wird die Aufbringung und Verteilung des Geldes geregelt, welches für die Erbringung sozialer Leistungen notwendig ist.
- Institutionalisierung** ⇒ Mittels Recht werden Institutionen geschaffen und deren Handlungsweise geregelt. Soziale Leistungen werden dadurch berechenbar, planbar und steuerbar.
- Konfliktsteuerung** ⇒ In Konfliktsituationen wird mittels Recht eine für alle Beteiligten verbindliche Klärung herbeigeführt.
- Qualitätssicherung** ⇒ Mittels Recht werden Qualitätsstandards beschrieben. Unter anderem geschieht dies durch Leistungsvereinbarungen, Ausbildungsordnungen und arbeitsrechtliche Regelungen.

3. Recht und Demokratie

Auch wenn dies an dem Geltungsanspruch des Rechts in konkreten Situationen nichts ändert, sollte man sich vor Augen halten, dass Rechtsnormen nicht „vom Himmel“ fallen, sondern zeitbedingten Wandlungen unterliegen und auch immer wieder in grundlegender Weise geändert werden. Der Entstehungsprozess von Rechtsvorschriften ist in klaren Verfahren (*Gesetzgebungsverfahren*) geregelt. Bereits bei der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen und beabsichtigten Gesetzesänderungen werden die unterschiedlichsten Experten, darunter auch die Wohlfahrts-



Soziale Arbeit im Zusammenhang des Rechts



- Recht zielt auf allgemeine Durchsetzung.
- Rechtsnormen werden ständig geändert (z. B. entsprechend den aktuellen Vorstellungen von Familie, sozialen Bedürfnissen etc.).
- Recht setzt unterschiedliche Lebensbereiche, Weltanschauungen, Generationen, soziale Schichten verbindlich in Beziehung zueinander.
- Konflikte mit Rechtsnormen sind unvermeidlich. Etwa bei Wandlung der Lebensverhältnisse (Rechtsanpassung braucht Zeit), Gesetzeslücken, von Normen abweichenden individuellen Interessen oder Vorstellungen.
- Bei der Umsetzung von Rechtsnormen, der Nutzung von Gestaltungsspielräumen hat der SA/SP teil an der Gestaltung der Rechtswirklichkeit. Die Kenntnis der rechtlichen Möglichkeiten – als Rahmenbedingung und Grundlage sozialer Arbeit – ist hierzu unverzichtbar.
- Die Bedeutung des juristischen „Know-how“ – neben den sozialwissenschaftlichen, pädagogischen, psychologischen und persönlichen Qualifikationen – ist wesentlich abhängig von der konkreten beruflichen Position.
- Durch Einflussnahme als Bürger, Institution oder Experte auf politische Entscheidungsträger können – gerade auf kommunaler Ebene – rechtliche Rahmenbedingungen mitgestaltet werden.

verbände und andere Träger sozialer Einrichtungen, beteiligt. In den Parlamenten, d. h. dem Bundestag (teilweise mit Zustimmung des Bundesrates), den Landtagen und den Stadt- und Gemeinderäten werden die Gesetze beraten und verabschiedet (*Legislative*). Hier entstehen die Gesetze, die durch die Regierungen (*Exekutive*) umgesetzt werden. Die Verwaltung und nicht zuletzt die Gerichte (*Judikative*) sorgen dafür, dass die Vorschriften tatsächlich Anwendung finden und die abstrakten Vorschriften umgesetzt werden. In diesen geregelten Strukturen der *Gewaltenteilung* wird Recht konkret (siehe Schaubild Seite 13). Seine Entstehung ist aber abhängig von Wahlen, Gesprächen mit den Volksvertretern und Stellungnahmen von Experten und auch Bürgerinitiativen sowie Öffentlichkeitsarbeit von Interessengruppen.

Unterschiedliche Interessen und divergierende Wertvorstellungen lassen sich hierdurch allerdings nicht vollständig zusammenführen. Bestehen gebliebene gegensätzliche Auffassungen können in Rechtsnormen aber Berücksichtigung finden und so entschärft werden. Eine wesentliche Bedeutung des Rechts besteht darin, dass ganz unterschiedliche Lebenssituationen (Arbeitsloser – Arbeitgeber, Alleinstehender – kinderreiche Familie, Sportass – Behinderter) miteinander in Beziehung gesetzt werden. Durch die Gesamtheit der Rechtsordnung werden die unterschiedlichen Interessen und Realitäten der gesamten Gesellschaft in den Blick genommen und es wird versucht, sie in angemessener Weise (was immer das konkret heißen mag) zum Ausgleich zu bringen. So gesehen sind Rechtsfragen Kristallisationspunkte *innergesellschaftlichen Ausgleichs* und als solche Anlass, die eigenen Interessen und Rechte im Verhältnis zu denen anderer Personen und Gruppen zu sehen.

Da solche gesellschaftlichen und demokratischen Prozesse (zu weiteren Formen der Bürgerbeteiligung unten Seite 18 ff) wegen meist langwieriger Gesetzgebungsverfahren viel Zeit in Anspruch nehmen, hinkt das Recht aktuellen Entwicklungen fast immer hinterher. Gerade, wenn sich Rechtsstrukturen über Jahrzehnte eingespielt haben, wird erkennbar, dass Recht prinzipiell *konservativ* ist und konservierende Eigenkraft entfaltet. Gleichzeitig wird durch das Recht aber das Zusammenleben der Menschen verbindlich geordnet und damit verlässliche Lebensplanung erst möglich.

4. Definition von Recht

Es ist schwierig, klar zu definieren, was „Recht“ ist. Es handelt sich hierbei vielmehr um einen komplexen Begriff, der einer Präzisierung bedarf. Vor allem sind mit Recht Normen gemeint, die durch den *Staat* bestimmt sind und seitens der Bürger und Einrichtungen beachtet werden müssen. Aber es gibt auch Rechtsnormen, die von Bürgern oder Organisationen selbst, mit lediglich interner Wirkung, erlassen werden (Vereinsrecht, Hausordnungen) und Vereinbarungen zwischen Bürgern/Unternehmen, welche Kraft dieser Vereinbarung verbindliche Rechtswirkungen nur für die Beteiligten entfalten (*Vertragsrecht*).

Geltungsbereiche

Hinsichtlich des *staatlichen Rechts* ist zunächst zu beachten, für welches territoriale Gebiet Rechtsnormen gelten. Auch innerhalb der Bundesrepublik Deutschland gibt es unterschiedliche *Hoheitsgebiete* (Bundesrepublik Deutschland, Bundesländer, Kommunen), die nebeneinander bestehen. Daraus ergeben sich unterschiedliche Zuständigkeiten, zum Beispiel Europarecht, Bundesrecht, Landesrecht und Kom-

munalrecht. Im Konfliktfall besteht eine *Hierarchie* der Rechtsvorschriften. Dabei gehen zwar meistens Rechtsnormen der höheren Ebene denen der niederen Ebene vor. Dies gilt aber nicht immer. So hat z. B. die Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Europäischen Union unantastbare Regelungskompetenzen; ebenso die Kommunen gegenüber den Bundesländern (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG).

Geltungsbereiche des Rechts

Vereinte Nationen (UN)

Europäische Union

Bundesrepublik Deutschland

Bundesländer

Kommunen (Städte und Gemeinden)

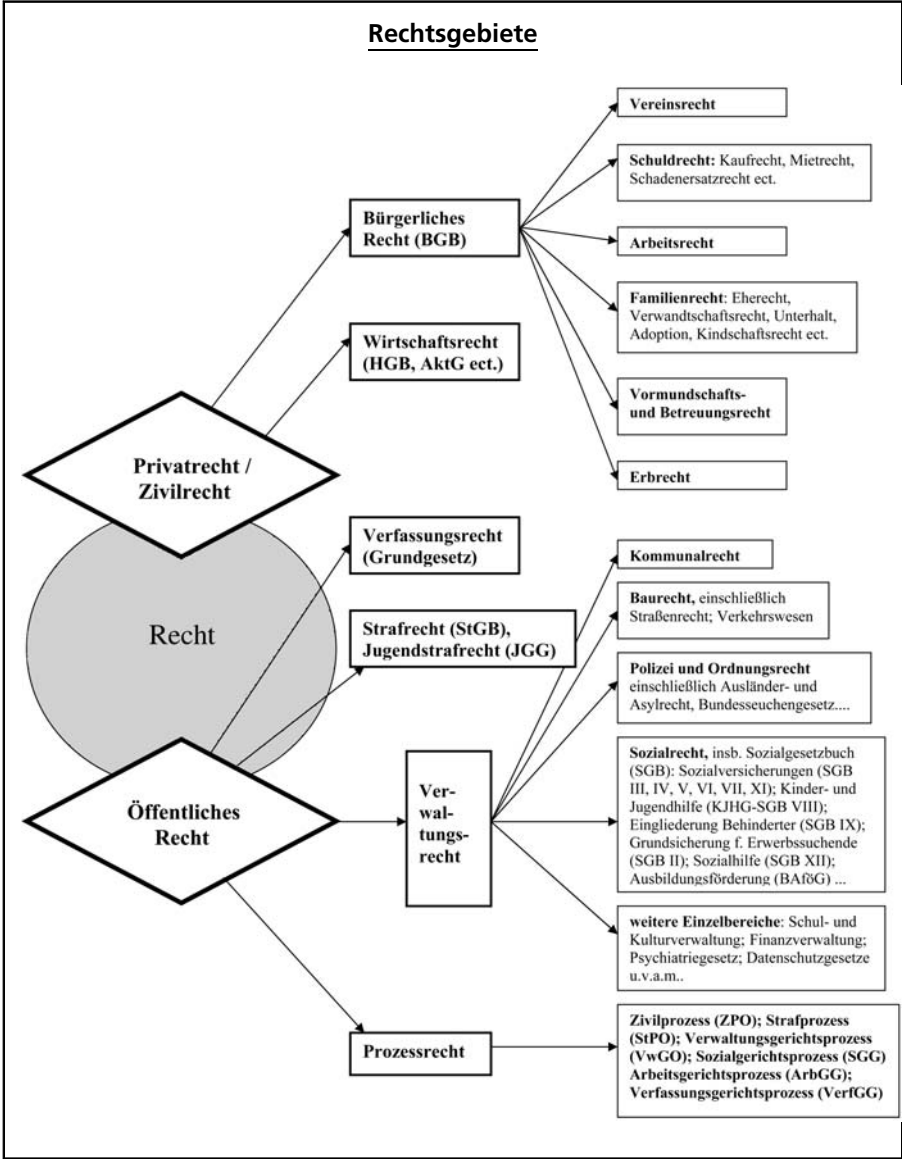
- Stets ist zu prüfen, für welche Personen und welches Territorium Rechtsnormen gelten (*Geltungsbereich*).
- Wenn sich Vorschriften unterschiedlicher Ebenen widersprechen, spricht man von *Gesetzeskonkurrenz*.
- Vorschriften der übergeordneten Ebene haben keineswegs immer Vorrang. So bestehen z. B. unantastbare Zuständigkeiten für den Bund (gegenüber der EU und UN), aber auch der Kommunen (gegenüber Bund und Land), vgl. Art. 28 Abs. 2 GG.

Inhaltliche Unterscheidung

Weiter kann man unterscheiden zwischen unterschiedlichen *Gegenstandsbereichen*, in denen die jeweiligen Rechtsnormen Anwendung finden. Zum Beispiel unterscheidet man zwischen Familienrecht, Strafrecht, Baurecht, Bankrecht, Kinder- und Jugendhilferecht, Sozialversicherungsrecht, Sozialhilferecht und anderem. In den Rechtsbereichen gelten unterschiedliche Zielsetzungen, weshalb in den jeweiligen Einzelgesetzen/Gesetzbüchern spezielle Bestimmungen geregelt sind, die nicht auf andere Rechtsbereiche übertragbar sind.

Diese Rechtgebiete stehen allerdings nicht beziehungslos nebeneinander, sondern greifen in vielfältiger Weise ineinander. So ist etwa das Arbeitsrecht teilweise im BGB geregelt (*Individualarbeitsrecht*), wesentliche Teile gehören aber auch zum öffentlichen Recht (*kollektives Arbeitsrecht*). Das Sozialrecht ist ein weit verzweigter Gegenstandsbereich mit Regelungen im Zivilrecht (z. B. Arbeitnehmer-, Mieter- und Verbraucherschutzbestimmungen) wie im öffentlichen Recht (vom Steuerrecht bis zum Ausländer- und Prozesskostenhilferecht). Das Sozialleistungsrecht (Sozialversicherungsrecht, Grundsicherung für Arbeitssuchende, Sozialhilfe, Kinder- und Jugendhilfe, BAföG ect.) ist Teil des öffentlichen Verwaltungsrechts. Das Verfassungsrecht gehört zwar zum Öffentlichen Recht, hat aber Bedeutung auch für das viel ältere und eigenständige Zivilrecht. Von grundlegender Bedeutung ist die Unterscheidung zwischen Öffentlichem Recht und Privatrecht/Zivilrecht (hierzu ausführlich unten Seite 45 ff).

Zu beachten ist weiter, dass nicht nur in den Parlamenten verabschiedete förmliche Gesetze in verbindlicher Weise Rechtsverhältnisse regeln, sondern dies auch durch Rechtsverordnungen der Regierungen, Verträge zwischen Bürgern bzw. Bürger und staatlichen Organen geschieht.



Durch folgende unterschiedliche Arten von Normen entsteht verbindliches Recht:

Rechtsquellen		
Art der Norm	Entstehung durch	Geltung
Verfassung	Volksentscheid	für alle Bereiche bindend
Gesetze	Parlamente	für Bürger, öffentliche Verwaltung, Rechtsprechung
Rechtsverordnungen	Bundes- /Landes-Regierungen	nur auf der Grundlage von Gesetzen
Satzungen	Selbstverwaltungs-Körperschaften, Vereine	für die Mitglieder
Verwaltungsvorschriften/ Dienstanweisungen	Verwaltung	für die Mitarbeiter
Verträge	Vertragsparteien	für die beteiligten Parteien
<p><i>Gerichtsurteile</i> sind keine Rechtsnormen. Durch sie werden lediglich einzelne Rechtsstreitigkeiten auf der Grundlage der Gesetze verbindlich entschieden. Von Urteilen der obersten Gerichte geht aber gleichwohl eine allgemeine Bindungswirkung aus, die Gesetzesnormen vergleichbar ist.</p> <p><i>Verwaltungsakte</i> werden nicht zu den Rechtsquellen gezählt. Sie haben zwar verbindliche Geltung für den Bürger, dies ist aber keine rechtsschöpferische Tätigkeit der erlassenden Behörde, sondern Ausführung der bestehenden Gesetze.</p> <p><i>Richtlinien</i> haben eine Orientierungsfunktion, begründen aber alleine keine rechtliche Verbindlichkeit.</p> <p><i>Erlasse</i> sind Verwaltungsvorschriften einer obersten Behörde (Ministerien) mit interner Verbindlichkeit für die untergeordneten Stellen und Bediensteten.</p> <p><i>Ungeschriebenes Recht</i> (Gewohnheitsrecht) hat heute kaum noch Bedeutung.</p>		

Objektives/subjektives Recht

Zu unterscheiden ist weiter zwischen *objektivem Recht und subjektivem Recht*. Zum objektiven Recht gehört die Summe aller Rechtsnormen, die in irgendeiner Weise das Verhalten der Menschen regeln. Davon zu unterscheiden ist das subjektive Recht, wozu lediglich die Vorschriften gehören, die dem Einzelnen (dem Rechtssubjekt) einen konkreten Herrschaftsbereich, vor allem Rechtsansprüche auf Leistungen oder Abwehransprüche gegen Eingriffe, gewährleisten. Mit dieser Unterscheidung wird deutlich, dass es Rechtsvorschriften gibt, die Lebensverhältnisse und Verwaltungshandeln (objektiv) ordnen, *ohne* dass der Einzelne erwirken kann, dass diese Vorschriften auch eingehalten werden. Subjektive Rechte sind hingegen stets damit verbunden, dass der Einzelne die Beachtung bestehender Regelungen beanspruchen kann. Bei Verstößen können subjektive Rechte (und in aller Regel nur solche) im Klageverfahren durchgesetzt werden. Gerade im sozialen Bereich gibt es zahlreiche Vorschriften, die die Verwaltung objektiv-rechtlich zu bestimmten Verhaltensweisen im Interesse der Bürger verpflichten, auch ohne dass der Bürger einen subjektiv-rechtlichen Anspruch hierauf hat (z. B. die Art und Weise der Amtsausübung). Für die Soziale Arbeit ist von erheblicher Bedeutung, im Einzelfall unter-

scheiden zu können, welche rechtlichen Regelungen mit einem konkreten Leistungs- oder Unterlassungsanspruch für die Betroffenen verbunden sind.

Vor allem im Zivilrecht, aber auch im öffentlichen Leistungsrecht ist diese „subjektive Berechtigung“ von entscheidender Bedeutung (andere Grundsätze gelten im Polizei- und Strafrecht). Macht z. B. ein Vermieter eine Mieterhöhung geltend, die das gesetzlich zulässige Maß übersteigt, so kann keine andere Person als der Mieter sich hiergegen rechtlich wirksam wehren. Ist der Mieter bereit zu zahlen, gleich ob aus Gutmütigkeit oder Unwissenheit, hilft die Klage eines altruistisch handelnden Nachbarn nicht weiter. Eine solche Klage würde als unzulässig abgewiesen, auch wenn sie in der Sache begründet ist. Der Vermieter verstößt zwar gegen objektives Recht, betroffen und damit subjektiv berechtigt dagegen vorzugehen ist aber lediglich der Mieter. Etwas anderes gilt nur, wenn der Betroffene ausdrücklich einen anderen (z. B. einen Rechtsanwalt) beauftragt: dann nimmt der Betroffene seine Rechte wahr, wenn auch vertreten durch einen anderen (Vertreter). Die *problematischen* Konsequenzen werden unter anderem deutlich bei alten und behinderten Menschen, die ihre Interessen nicht mehr selbst wahrnehmen können. Die rechtlichen Möglichkeiten (insbesondere Bestellung einer rechtlichen Betreuung und Regelungen im Heimgesetz, vgl. unten Seite 60 ff, 50 f) gleichen diese Defizite nur sehr unzulänglich und punktuell aus. Unsere Rechtsordnung geht davon aus, dass grundsätzlich jeder seine Rechte selbst wahrnimmt (Eigenverantwortung). In Deutschland gibt es keine *Popularklage*. Mit einer grundsätzlichen Änderung würde die Verantwortung des Staates steigen, er müsste verstärkt Zugang haben in private Lebenszusammenhänge, wodurch neue Probleme entstehen würden (Stichwort: „Überwachungsstaat“). Ist der Bürger nicht in seinen subjektiven Rechten verletzt, stehen ihm lediglich „*formlose Rechtsbehelfe*“ zur Verfügung (hierzu unten Seite 180 ff)¹.

objektives Recht = *geltende Rechtsnormen*

subjektives Recht = *Rechtsanspruch einer bestimmten Person(en)gruppe*

- Zum objektiven Recht gehören alle Rechtsnormen, die im gesetzmäßigen Verfahren zustande gekommen sind. Lediglich Rechtsnormen, die rechtswidrig sind (z. B. aus formalen Gründen) oder nur Definitionen enthalten, gehören nicht zum objektiven Recht.
- Nur wenn und soweit aufgrund objektivem Recht einer bestimmten Person konkrete Rechtspositionen zustehen, hat diese entsprechende subjektive Rechte bzw. kann sich gegen eine Verletzung ihrer subjektiven Rechte wehren.
- Leistungsansprüche kann grundsätzlich nur derjenige geltend machen, dem diese subjektiven Rechte zustehen. Ebenso kann sich nur derjenige gegen Unrecht wehren, der in seinen subjektiven Rechten verletzt ist.

Formelles/materielles Recht

Schließlich ist auf die Unterscheidung zwischen *formellem* und *materiellem* Recht hinzuweisen. Das materielle Recht bezieht sich auf die inhaltliche Gestaltung der

¹ Nach langem Ringen wurden im Bundesnaturschutzgesetz und im Behindertenrecht (vgl. § 63 SGB IX) Klagen durch Interessenverbände (sog. *Verbandsklagen*) zugelassen. Die Befugnisse dieser Verbände sind aber mit erheblichen Einschränkungen verbunden, so dass hierdurch die genannten Grundsätze bisher nicht wirklich in Frage gestellt werden.

Rechtsordnung, also darauf, was innerhalb eines Rechtsgebietes Recht und was Unrecht sein soll. Unter formellem Recht versteht man die Verfahrensvorschriften, mit deren Hilfe das materielle Recht umgesetzt wird. Die Bedeutung des formellen Rechts wird bei Nichtjuristen häufig unterschätzt, obwohl die entsprechenden Regelungen, angefangen von Fristen, Prozesskostenhilfe bis hin zur sachlichen und örtlichen Zuständigkeit eines Gerichts, von erheblicher Bedeutung sind für die Durchsetzung eines bestehenden (materiellen) Anspruchs.

Hiervon zu unterscheiden ist der Begriff „förmliches Gesetz“ (z. B. oben Seite 16). Mit diesem zuletzt genannten Begriff ist lediglich gemeint, dass ein Gesetz in einem vorgegeben förmlichen Verfahren zustande gekommen ist. Dies ist in aller Regel Voraussetzung für die Wirksamkeit formeller und materieller Rechtsnormen (Ausnahme z. B. Rechtsverordnungen).

5. Öffentliche Verwaltung

Für den gesamten, vielfältigen Bereich Sozialer Arbeit ist von grundlegender Bedeutung, ob dieses Handeln öffentlich, also durch den *Staat*, verantwortet wird, oder durch *Privatpersonen* bzw. Zusammenschlüsse von Privatpersonen (z. B. Vereine, GmbHs, gGmbHs, BGB-Gesellschaften, aber auch die großen Wohlfahrtsverbände). Die staatliche Verantwortung für soziale Belange hat bis in die jüngste Vergangenheit ständig zugenommen. In den letzten Jahren wird allerdings eine umgekehrte Tendenz immer deutlicher sichtbar.

Nur zu einem geringen Teil handelt es sich hierbei aber um *staatliches Handeln* im eigentlichen Sinn. Zu einem großen Teil erfolgt soziale Sicherung durch die *Kommunen* und die *Sozialversicherungssysteme*. Diese sind aber nicht Teil des Staates im Rechtssinne, sondern haben eigene Strukturen der *Selbstverwaltung*, was zu einer relativen Eigenständigkeit gegenüber staatlicher Macht führt. Dies wird unter anderem daran deutlich, dass sich insbesondere die Sozialversicherungen weitgehend nicht aus Steuern, sondern aus *Mitgliedsbeiträgen* finanzieren. Der Leistungsumfang, die Standards und Rahmenbedingungen werden aber auch hier vom Gesetzgeber vorgegeben – auch wenn die Leistungen nicht unmittelbar durch Organe des

Leistungen im sozialen Bereich werden erbracht durch

privatrechtliche Träger

- ⇒ **Selbstverantwortung**
- ⇒ **evtl. interne (z. B. vereinsrechtliche) Vorgaben**
- Privatpersonen
- Ehrenamtliche
- Selbständige
- Wohlfahrtsverbände
- andere Zusammenschlüsse

öffentlich-rechtliche Träger

- ⇒ **hoheitliche Macht**
- ⇒ **öffentlich-rechtliche Pflichten**

Staatsverwaltung

- Bund
- Länder
- Europäische Union

andere öffentliche Träger (staatl. Vorgaben, rechtlich eigenständig)

- Kommunen
- Sozialversicherungen
- u. a.

Staates erbracht werden. Soweit das Gemeinwesen durch verbindliche Regelungen bestimmt wird (z. B. Pflichtmitgliedschaft bei Sozialversicherungen) und die zuständige Behörde mit „*hoheitlicher Macht*“ ausgestattet ist, d. h. Aufgaben einseitig und notfalls mit Zwang erfüllt werden können, spricht man von „*Öffentlichem Recht*“, „*Öffentlicher Verwaltung*“, „*Öffentlicher Hand*“ oder „*Öffentlichen Angelegenheiten*“ und „*Öffentlichem Interesse*“.

Eine griffige Definition, welche Bereiche zur „*Öffentlichen Verwaltung*“ gehören, gibt es nicht. Die Begrifflichkeit hat sich aber vor allem im rechtlichen Kontext durchgesetzt, auch wenn mit „*öffentlich*“ oder „*Öffentlichkeit*“ häufig ganz andere Zusammenhänge umschrieben werden als die des „*Öffentlichen Rechts*“ oder der „*Öffentlichen Verwaltung*“. Durch den Begriff wird aber auch klar, dass der „*öffentliche Rechtsbereich*“ nicht allein durch staatliche Macht bestimmt sein kann, sondern auf vielfältige gesellschaftliche Partizipation angelegt ist.

Zur Verwirklichung der Staatszwecke, insbesondere zur Gestaltung des Sozialwesens und der Erbringung von Dienstleistungen, aber auch zur hoheitlichen Kontrolle und Erfüllung polizeilicher Aufgaben, bedient sich der Staat eigener *Organisationsstrukturen*. Innerhalb der *Öffentlichen Verwaltung*, aber auch im Verhältnis zu den Bürgern gelten weitgehend eigene Regeln, die deutlich abweichen von der grundsätzlich freien Rechtsgestaltung zwischen Privatpersonen und Firmen (zur genaueren Unterscheidung zwischen *Öffentlichem Recht* und *Privatrecht* unten Seite 45 ff).

Dieser große Bereich *öffentlicher Verwaltung*, der teilweise staatlich und teilweise durch Mitglieder finanziert, in jedem Fall staatlich verantwortet und kontrolliert wird, ist zu unterscheiden von *nicht-öffentlicher* (privater) Verwaltung z. B. in Wirtschaftsunternehmen, Verbänden oder privater Finanzverwaltung. Auch kirchliche Sozialeinrichtungen (Caritas und Diakonie) unterliegen nicht dem staatlichen öffentlichen Recht. Diese karitativen Einrichtungen handeln zwar auch im *öffentlichen Interesse*, für sie gelten aber eigene kirchenrechtliche Bestimmungen, die staatlicherseits respektiert werden (*Selbstbestimmungsrecht der Kirchen*, vgl. unten Seite 42, Seite 138). Für weitere Verwirrung sorgt, dass sich für diese Einrichtungen die Bezeichnung „*nichtstaatliche Träger*“ eingebürgert hat. Denn der Unterschied zu den Kommunen und Sozialversicherungen, die ebenfalls nichtstaatlich sind, aber dem öffentlichen Recht unterliegen, wird damit nicht deutlich.

Gerade im Bereich der sozialen Dienstleistungen zeigt sich auch, dass heute eine strenge Trennung zwischen *öffentlicher Verwaltung* und privaten, wirtschaftlichen und freigemeinnützigen Leistungserbringern nicht immer möglich ist. Denn in erheblichem Umfang werden soziale Leistungen, für die der Staat letztlich verantwortlich ist und die auch von ihm finanziert werden, von nichtstaatlichen Einrichtungen erbracht. Ob eine Einrichtung, etwa der Jugendhilfe oder eine Sozialstation, in staatlicher oder privater Trägerschaft besteht, ist gleichwohl von entscheidender Bedeutung. Soweit sie nicht zur *öffentlichen Verwaltung* gehören, sind sie z. B. wesentlich freier in der Entscheidung, welche Leistungen sie an wen bringen. Auch die interne Organisation, Art der Leistungserbringung, Zusatzleistungen und ggf. weltanschauliche Prägung liegen in ausschließlicher Verantwortung des nichtstaatlichen (freien) Trägers (Zur Leistungserbringung von *öffentlichen Leistungen* durch freie Träger vergleiche ausführlich unten Seite 142 ff).

Außerdem gibt es Bereiche, in denen Aufgaben der *öffentlichen Verwaltung* an private Unternehmen übertragen wurden. So ist häufig die Müllentsorgung in Städten geregelt; in jüngster Zeit gibt es sogar privat geführte Strafvollzugsanstalten. Im sozialen Bereich hat diese Mischung aus staatlicher und nichtstaatlicher Verant-

wortung und entsprechende Kooperationen eine lange Tradition. An vielen Stellen greift öffentliche Verwaltung und privates, privatwirtschaftliches und freige-mennütziges Handeln ineinander. Man spricht heute in weiten Bereichen von einem „*welfare mix*“. Auch wenn nach außen diese unterschiedlichen Rechtsstrukturen oft nicht deutlich werden, ist für die Entscheidung konkreter Rechtsfragen häufig von erheblicher Bedeutung, ob Vorschriften des öffentlichen Rechts Anwendung finden.

6. Ethische Wertvorstellungen

Bisher ging es – und dies wird auch den weiteren Fortgang der Abhandlung bestimmen – um die Relevanz *geltender* Rechtsnormen für Soziale Arbeit, ohne die Frage zu stellen, ob diese Normen *ethischen Maßstäben* genügen. Nicht nur aufgrund der extremen historischen Erfahrungen in Deutschland, sondern auch aus den alltäglichen Erfahrungen der praktischen Arbeit steht außer Frage, dass Rechtsnormen ungerecht, unsinnig und auch menschenverachtend sein können. Es kann sein, dass geltendes Recht in einzelnen Bestimmungen oder als Ganzes den Namen Recht nicht verdient. Unsere Rechtsordnung ist zwar in eindeutiger Weise an ethischen Maßstäben, wie sie im Grundgesetz unter Bezugnahme auf universell gültige Menschenrechte konkretisiert sind, orientiert. Immer neu ist aber zu prüfen und darüber zu reflektieren, ob das geltende Recht in seinen einzelnen Bestimmungen diesen ethischen Maßstäben genügt bzw. ob es schlicht (noch) sachgerecht ist. Ein kritischer Umgang mit staatlicher Gewalt und rechtlichen Vorschriften ist ethisch geboten und eröffnet die Perspektive für ständig notwendige Verbesserungen der bestehenden Rechtsvorschriften.

Spannungsfelder des Rechts

geltendes Recht ⇔ **ethisch-philosophische Erkenntnis**
generelle Normen ⇔ **individuelle Auffassungen**
allgemeingültige Gesetze ⇔ **nicht beachteter Einzelfall**
Durchsetzung mit staatlicher Gewalt ⇔ **Eigenverantwortung / Freiheit**
Rechtssicherheit ⇔ **gesellschaftlicher Wandel**

Ebenso wie auf der politischen Ebene Rechtsnormen an Wertmaßstäben und Ethik zu messen sind, kommt auch das individuelle berufliche Handeln ohne persönliche Wertmaßstäbe und ein berufliches Ethos nicht aus. Erst hierdurch bekommt Soziale Arbeit ein menschliches Gesicht. Recht darf nicht darauf abzielen, dies zu verhindern, ebenso wie auch der Sozialarbeiter/die Sozialpädagogin nicht der Versuchung erliegen sollte, sich völlig hinter Rechtsvorschriften zu verstecken. Diese Zusammenhänge sind Grundlage für ein rechtes Verständnis der Sozialarbeit und sollten bei der Beschäftigung mit Rechtsfragen und Rechtsanwendung stets präsent sein. Rechtsvorschriften unterschiedlichster Art sind Grundlage und Rahmenbedingung Sozialer Arbeit – nicht mehr und nicht weniger.

Diese philosophische, politische und ethische Frage nach den „richtigen Normen“ ist aber zu unterscheiden von dem in einer konkreten Situation verbindlich geltenden Recht. Soweit begünstigende Leistungen und einschränkende Maßnahmen in

Rechtsvorschriften geregelt sind, ist jede abweichende Handhabung rechtswidrig. Jedes funktionierende Rechtssystem verlangt nach Beachtung rechtlicher Vorschriften (*Rechtsdurchsetzung*). Durch die allgemeine Gültigkeit und die zuverlässige Anwendung rechtlicher Normen wird Recht der Beliebigkeit entzogen, was Voraussetzung ist für *Rechtssicherheit* und *Gerechtigkeit*. Dabei ist von entscheidender Bedeutung, dass die Gesetze in der Demokratie in einem geordneten Verfahren durch die gewählten Vertreter der Bevölkerung zustande kommen. Hier spielen ethische Fragen eine wichtige Rolle, und die Allgemeinheit ist auf diesem Wege an der Rechtsbildung beteiligt. Zwischen dem Entstehungs- (bzw. Veränderungs-)prozess, der ethischen Begründung und der praktischen Anwendung von Rechtsnormen ist stets zu unterscheiden. Weil es aber unmöglich ist, eine unabsehbare Zahl von Einzelfällen durch abstrakte Normen angemessen zu regeln, hat der Gesetzgeber bewusst darauf verzichtet, alle Lebensbereiche vollständig zu regeln. Auf eine Beurteilung „innerer Werte“ verzichtet das Recht vollständig und nimmt allein Bezug auf äußere Verhaltensweisen. Außerdem werden die an sich starren Normen durch Ermessensspielräume, allgemeine Prinzipien und der vorrangigen Bedeutung der Menschenrechte und sich daraus ergebende Handlungsfreiräume relativiert. Die allgemein gültigen Rechtsnormen bedeuten keine Negierung ethischer Maßstäbe, sondern sind Konsequenzen kollektiver Wertmaßstäbe, wobei gleichzeitig erheblicher Raum bleibt für persönliche Verantwortung bzw. unterschiedliche Leitbilder sozialer Einrichtungen. Das geltende Recht, welches im Folgenden bezogen auf soziale Arbeitsbereiche dargestellt wird, gibt den derzeitigen Stand dieser gesellschaftlichen und ethischen Prozesse wieder, die durch die rechtliche Festlegung allgemeingültige Beachtung beanspruchen. Als Kulturprodukt ist es wandelbar und wertorientiert zugleich, unterliegt aber auf Grund des demokratischen Gesetzgebungsverfahrens nicht der Beliebigkeit des Einzelnen.

Literaturhinweise zur Vertiefung:

- Gastiger, Sigmund*: Erste Hilfe im Recht (2010).
Haase, Richard u. a.: Grundlagen und Grundformen des Rechts (2003).
Kievel, Winfried u. a.: Recht für soziale Berufe (2010).
Lehmann, M. Karl-Heinz (Hrsg.): Recht sozial (2001).
Meyer, Georg: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (2005).
Oxenknecht-Witzsch u. a.: Soziale Arbeit und Soziales Recht (2009).
Papenheim u. a.: Verwaltungsrecht für die soziale Praxis (2011).
Quambusch, Erwin: Einführung in das Recht (2000).
Trenczek, Thomas: Grundzüge des Rechts (2011).