

## Wohin steuert der Sozialstaat ? (0)

Helga Spindler

### 1.) Der Sozialstaat als sozialer Rechtsstaat

Es wird heute viel über Umbau oder Abbau des Sozialstaats und neue effektivere Steuerung gesprochen. Weniger reflektiert wird dabei aber, mit welchen Mitteln das geschieht, welche Konsequenzen das hat und was damit aufgegeben wird.

Auch bisher wurde der Sozialstaat gesteuert.

Ein klassisches Steuerungsinstrument in Deutschland sind Sozialgesetze, Richtlinien und Empfehlungen oder Vereinbarungen, die sich aus bestimmten Grundüberzeugungen speisen, die unter der Geltung des Grundgesetzes entwickelt worden sind. Dazu gehört auch die Vorstellung von individuellen sozialen Rechten, die den Bürger zum Subjekt von Leistungsansprüchen machen. ( 1) Die Rechtsstellung des Bürgers ist aus dem Schutz der Menschenwürde abgeleitet. Der Mensch, der soziale Unterstützung benötigt, sollte Subjekt bleiben und nicht Objekt behördlichen Handelns, und - wie man heute hinzufügen müsste - von Maßnahmen, Projekten und politischen Kampagnen werden. Besonders deutlich war das im bisherigen Sozialhilferecht, § 1 BSHG, nachvollziehbar, das ab 2005 in dieser Form nicht mehr gilt und seinem übergreifenden Geltungsbereich verloren hat.

Der Sozialstaat in Deutschland hat sich bisher als sozialer Rechtsstaat verstanden und hält dafür auch gerichtliche Kontrolle bereit, was die sozialstaatliche Entwicklung kontrollierbar und für den Bürger nachprüfbar macht.

Was machte diesen sozialen Rechtsstaat bisher im einzelnen aus:

- Klare Strukturen von sozialen Leistungsrechten
- durchsetzbare Rechtsansprüche auf bedarfsdeckende Existenzsicherung als letztes Netz für alle und ohne Vorleistung,
- Ein überprüfbares, kontrollierbares Aufgabenfeld von Behörden; überhaupt eine klare institutionelle Verantwortung für bestimmte Aufgaben.
- Keine Delegation von hoheitlicher Macht an private Dienstleister und Arbeitgeber
- Mitentscheidungsmöglichkeiten für sozial Schwache, vor allem auch das Recht einen Arbeitsvertrag frei abschließen und dazu verhandeln zu dürfen.
- Möglichkeit berechnete Interessen gegen Behörden- und Arbeitgeberübermacht durchzusetzen, auch mit Hilfe ( fach- ) gerichtlicher Kontrolle.
- Einigermäßen verlässliche Grundfinanzierung sozialer Angebote und Projekte.
- Von Fachkräften durchgeführte behördenunabhängige Beratungs- und Unterstützungsangebote für sozial Schwache im Rahmen der persönlichen Hilfe nach § 8 BSHG
- Und- last not least- : in der Zusammenarbeit mit sozialen Verbänden sollte deren Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung geachtet werden ( 8,10 BSHG)Die Grundidee dieses Rechtsstaatsverständnisses hat sich besonders in §§ 1, 2 SGB I manifestiert, die die sozialen Rechte in den Mittelpunkt stellen und dem Staat aufgeben sicherzustellen, dass diese Rechte möglichst weitgehend verwirklicht werden können. Diese Rechte sollen dazu beitragen, ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, die Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen zu schaffen, den Schutz der Familie, den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit und Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen. Es ist durchaus zutreffend, wenn diese Bestimmung als Konkretisierung des Sozialstaatsgebots der Verfassung bezeichnet wird. ( 2)

0) Überarbeitetes Manuskript des Vortrags bei der Fachtagung der Liga der freien Wohlfahrtspflege in Sachsen Anhalt am 10.6.2004 in Halle. 1) Schulte B./ Trenk - Hinterberger P.: Sozialhilfe 2.Aufl.1986, S. 46 mit Verweis auf die Rechtsprechung BVerwGE 1,159 ff. 2) Giese D./ Krahrmer U. Sozialgesetzbuch Allgemeiner Teil und Verfahrensrecht ( SGB I und X) Kommentar Köln 1998, § 1 SGB I,Rdnr.4

Es gibt durchaus auch andere Sozialstaatsmodelle und Steuerungsmöglichkeiten, die in andern Ländern durchaus zum Einsatz kommen mögen (3): so kann zum Beispiel nur ein allgemeiner gesetzlicher Rahmen, eine Art Hülle existieren, während die konkrete Steuerung durch eine möglichst reduzierte, quantitative Ziel- und Erfolgsbestimmung, dezentrale Entscheidungsmöglichkeiten, nichtöffentliche Expertengremien oder über Delegation an außenstehende Dienstleister erfolgt. Dort gibt es weniger gerichtliche oder sonstige Kontrolle, nur noch Zielvereinbarung und Kontraktmanagement, kein bestimmtes, für den Bürger kalkulierbares und im Ergebnis beeinflussbares Verfahren und Ergebnis mehr. Er hat nur noch „Chancen“, aber keine subjektiven Rechte mehr. Diese gelten nur noch als unzeitgemäßer Störfaktor, als veraltete Input-Steuerung durch detaillierte gesetzliche Regelungen und kontrollierbare Verfahrenswege, die effektives Verwaltungshandeln behindert (4). Diese Entrechtlichung durch Recht kann ansetzen beim Zugang zum Recht, bei der Definitionsmacht über Leistungsvoraussetzungen, über die Leistungen selber oder den Leistungszweck (5). Mit dieser Veränderung subjektiver Rechte hat dann nicht mehr der Bürger, sondern die Behörde die Hoheit über die Ergebniskontrolle. Deshalb sind diese Maßnahmen dann auch fast ausnahmslos erfolgreich (6)

Ein solches Modell, das die Rechtsform beibehält, aber ihrer individualrechtlichen Elemente entkleidet und die umfassende sozialstaatliche Zielsetzung durch einseitige behördliche Erfolgskriterien ersetzt, ist gegenwärtig ein Kernelement der angestrebten neuen Steuerung und gefährdet im Ergebnis den bisherigen Sozialstaat genauso wie eine dritte denkbare Form, die offen neoliberale Steuerung, die durchaus am Ende dieses Prozesses stehen kann, wenn sich alle erst einmal an die Auflösung bisheriger Sicherheiten gewöhnt haben, bzw. gewöhnen mussten. Dort existiert nur noch eine bewusst und offen unzureichend und abschreckend verwaltete, staatlich verantwortete Basissicherung und alles andere ist dem „freien Spiel“ der Kräfte überlassen, das leider nicht so „frei“ ist, wie von den liberalen Vordenkern behauptet.

## 2.) Umwertung der Werte.

Gelingen kann diese Entwicklung nur, wenn sie begleitet wird von einer Ablösung der bisherigen sozialen Werte: Im herrschenden „Mainstream“ wird der gewachsene Sozialstaat samt seiner Zielsetzung neu bewertet: Die klassische erfolgreiche Nachkriegsarbeitnehmer-gesellschaft mit starken Gewerkschaften gilt neuerdings als „konservativ“ und „besitzstandsorientiert“. Arbeitsrechtliche Regelungen von der Tarifbindung über Kündigungsschutz bis zum individuellen Arbeitsrechtsschutz gelten als „Verkrustung“ und „Überregulierung“. (7) Staatliche Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe gelten als „passive Alimentierung“,

3) dazu etwa die Kurzexpertise: Zielsteuerung in der Arbeitsmarktpolitik- vom Ausland lernen? Die Beispiele Österreich und das Vereinigte Königreich, Bertelsmann Stiftung / con\_sens GmbH, Juni 2003, 43 Seiten

4) eine Zusammenstellung dieser Tendenz bei Spindler, Helga: Benchmarking - Wettbewerb unter den Kommunen. „Neue Steuerung“ in der kommunalen Sozialhilfeverwaltung und die Folgen für die Hilfeempfänger, in: Sozialer Fortschritt, 1999, S. 303 f. S.310

5) so schon früh beschrieben bei Vobruba, Georg: Entrechtlichungstendenzen im Wohlfahrtsstaat, in: Voigt Rüdiger (Hrsg.) Abschied vom Recht? Frankfurt 1983, S. 101 f.

6) Spindler, Helga: Aktivierende Ansätze in der Sozialhilfe, in: Dahme/ Otto / Trube/ Wohlfahrt (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen 2003, S. 225 f. S.236

Vergl. nur die völlig unterschiedliche Darstellung der Ergebnisse von „Wisconsin Works“ durch den „offiziellen“ Sachverständigen Jason Turner bei der Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit am 8.10.2003, Ausschussdrucksache 15(9)646, S. 104 f. einerseits und durch unabhängige Institute andererseits: Tenbrock, Christian: Die halbe Wahrheit, Die Zeit, Nr.33, 2001 und DStGB-Analyse November 2003:

Wisconsin –Modell gescheitert!

7) Funk, Lothar: New Economy und die Politik des Modernen Dritten Weges, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, ( B 16-17/2001 ) S. 25 f.

„Abhängigkeit vom staatlichen Geldtropf“ oder „bloßes Verwahren“ in Armut (8); Sozialversicherungsleistungen als „strukturkonservativ“, weil am vorherigen Lebensstandard ausgerichtet, von dem man jahrelang gerne die Beiträge berechnet hat. Existenzsichernder Mindestlohn sei unsozial, weil er den Arbeitslosen verwehre, ihre Dienste billiger anzubieten. Das Gleiche gelte für Entsenderichtlinien, die den hungernden Menschen aus aller Welt den Ausweg aus ihrer Not versperren. Der US-Präsidentenberater G. Mankiw sieht selbst im Auslagern von Arbeitsplätzen in Länder mit extrem schlechten Arbeitsbedingungen eine zeitgemäße Form der Entwicklungshilfe. Wir lernen in der Politikwissenschaft, dass es sich in Deutschland bisher um eine „anpassungsrigide“ soziale Marktwirtschaft gehandelt habe, die defensiv pessimistisch eingestellt gewesen sei, gekennzeichnet durch Subventionierung betriebswirtschaftlich unrentabler Sektoren, ineffektive Beschäftigungs- und Bildungsmaßnahmen und zu hohe finanzielle Unterstützung für die Outsider des Arbeitsmarktes verbunden und mit zu starkem Schutz für die Insider. Und das alles müsse nun geändert werden. Dabei sind es nicht die Konservativen und Wirtschaftsliberalen, die diese Änderung vorantreiben, es sind die Sozialdemokraten des Dritten Weges, „New Labour“, die sich als positive Problemlöser anbieten (9), gemeinsam mit den schon länger liberal gewandelten Grünen. In Zeiten der Opposition noch erbitterte Kämpfer gegen jeden noch so kleinen Abstrich an sozialen Einzelleistungen, haben sie begonnen unter der Leitlinie des „aktivierenden Staates“ (10) die alten Werte nicht nur sprachlich umzuwerten, sondern eine neue betriebswirtschaftliche Steuerung in die alten sozialstaatlichen Hüllen einzupflanzen und durch diese neue Ausrichtung auch bewährte Hilfeangebote in ihr Gegenteil zu verkehren(11). „Fördern und Fordern“ ist die neue Leitlinie, die ja nun zunächst ganz harmlos und allgemeingültig klingt, wie „Arbeit macht frei“ oder „Sozial ist was Arbeit schafft“ (12). Wenn man sich mit dieser Leitlinie kritisch auseinandersetzt, dann geht es nicht darum, dass in dieser Ausrichtung nicht auch ein sinnvolles Element erkennbar ist oder dass im herkömmlichen Sozialstaat alles funktionierte, es geht um die paradigmatische Veränderung, die sich hinter diesem Schlagwort verbirgt, und deren Ergebnisse für die Bürger (13). Was zunächst auffällt, ist, wie sehr sich beim „Fördern und Fordern“ alle einig sind: bei den Parteien nicht nur die Koalition, sondern auch die Oppositionsparteien und alle großen Wirtschaftsverbände und -institute; die Stiftung Soziale Marktwirtschaft, die Bertelsmann-Stiftung und alle Parteistiftungen, ja sogar Teile der Gewerkschaften und der Wohlfahrtsverbände und ihrer Akademien stellen die Befürworter. (14) Dabei war das „Fordern“ immer schon in Gestalt vielfältiger Mitwirkungspflichten Bestandteil sozialer Rechtsregeln. Unbestritten ist, dass es gerade in besseren Zeiten auch vernachlässigt worden ist und dass vielen Menschen oft ihre Pflichten nicht so klar vor Augen standen.

8) Spindler, Helga: Fördern und Fordern – Auswirkungen einer sozialpolitischen Strategie auf Bürgerrechte, Autonomie und Menschenwürde, in: Sozialer Fortschritt 2003, S. 296f. S.297

9) Funk, Lothar a.a.O. ( Anm. 7)

10) Fretschner R./Hilbert J./ Stöbe-Blossey S.: Der aktivierende Staat und seine Implikationen für die soziale Arbeit, in: Dahme, Otto u.a. Soziale Arbeit für... ( Anm. 6), S. 37 f.; v.Bandemer S./ Hilbert J.: Vom expandierenden zum aktivierenden Staat in: v.Bandemer B./Nullmeier F./ Wewer G.( Hrsg.) Handbuch zur Verwaltungsreform, 2.Aufl. Opladen 2000, S. 17 f.; Blanke B./ v.Bandemer S.: Der „aktivierende Staat“ - Umriß eines Konzepts, Gewerkschaftliche Monatshefte 1999, S. 321 f.

11) Spindler Helga, Aktivierende Ansätze ....( Anm. 6) S. 235

12) Vergl.: Brückner, Wolfgang: „Arbeit macht frei“, Herkunft und Hintergrund der KZ-Devise, Opladen 1998. Der erbauliche Spruch eignete sich gleichermaßen für Heinrich Seidels „Hymne der Arbeit“, für die Beitragsmarken eines Deutschen Schulvereins und für die Beschriftung in Dachau, Sachsenhausen und Auschwitz. Der Slogan „Sozial ist, wer Arbeit schafft“ tauchte schon 1933 als Wahlkampfparole auf, aber bei Hugenbergs Kampffront Schwarz Weiß Rot.( taz vom 16.8.2002,S. 2 )

13) Lessenich, Stephan: Der Arme in der Aktivgesellschaft- zum sozialen Sinn des „Förderns und Forderns“, WSI - Mitteilungen 2003, S. 214 ff.

14) Spindler ,Helga Fördern und Fordern.... ( Anm. 8) S.297

Aber gefordert wird heute Anderes und genaugenommen das, was noch vor wenigen Jahren als unzumutbar galt, während die Betroffenen gegenüber den verschärften Forderungen immer weniger Rechte geltend machen können, obwohl sie angesichts des neuen Drucks mehr denn je benötigten, um nicht übervorteilt zu werden. Das ist neu.

Und „Fördern“ gab es nun auch in vielfältiger Weise und viele haben davon profitiert.

Manches brachte dabei aus unterschiedlichen Gründen auch nicht die gewünschten Ergebnisse. Aber die Förderung, die heute vorgesehen ist, besteht aus immer mehr Angeboten, die keinen individuellen Nutzen mehr erkennen lassen und deshalb nicht freiwillig angenommen werden, sondern unter Sanktionsandrohung und mit Kontroll- und Erziehungsabsicht aufgenötigt und untrennbar verbunden werden müssen.( 15 ) Der Hilfeaspekt tritt dabei immer mehr zurück; unabhängige Beratung ohne Sanktionsgewalt wird sogar als „fatale Spaltung“ kritisiert, die „die Desorientierung der Betroffenen“ erhöhe. (16 ) Es hat sich sozusagen hinter dem Vorhang dieser Leitlinie etwas verschoben:

Es verbirgt sich dahinter der Perspektivenwechsel des aktivierenden Sozialstaats, nicht nur Leistungen abzubauen, Finanzmittel umzuschichten, sondern auch Recht und Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten zu nehmen.

### **3.) Das Finanzierungsproblem und Kürzungen von Geldleistungen.**

Die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung hat ihre Auswirkungen auf das bestehende sozialstaatliche System, das ist unbestritten. Aber auch auf Finanzierungsprobleme gibt es immer unterschiedliche Antworten.

Wenn behauptet wird, es gäbe zu den Einschnitten keine Alternative, dann ist dagegen zu halten, dass diese in der hektischen Gesetzgebung nicht geprüft wurden, oft sogar keine ausreichenden Daten vorlagen. Ein probates Mittel das Problembewusstsein zu steuern ist z.B., den ganz normalen Anstieg von Lebenshaltungskosten dazu zu nutzen, den Anstieg von Ausgaben für soziale Sicherheit statistisch zu überzeichnen, während etwa die Quote dieser Ausgaben im Vergleich zu den Einnahmen oder dem Bruttosozialprodukt, die das wieder relativieren würde, unterschlagen wird. ( 17). Den wirtschaftlichen Druck erkennen, der über die globalen Verflechtung ausgeübt wird, das ist das eine; ihn zu einem Naturgesetz zu erklären und die Bürger dem schutzlos auszuliefern, das ist etwas ganz anderes. Vertreter sozialer Grundwerte, die Alternativen entwickeln könnten, werden bereits in den Denkfabriken - den schon genannten Stiftungen - inzwischen selbst in den einschlägigen Parlamentsausschüssen nicht mehr wahrgenommen. Dabei sind für alle die aktivierenden Maßnahmen durchaus noch genug Finanzmittel vorhanden, man denke nur an die Millionenausgaben beim Umbau der Agentur für Arbeit, für neue Hard- und Software und Gesundheitskarten, an die horrenden Berateraufträge. Auch die übrigen Mittel, die ja nicht sinken, werden im Moment nur umgeschichtet und sollen möglichst den Bürgern nicht mehr direkt zugute kommen, sondern den Dienstleistern, die sie betreuen und offenkundig immer vordergründiger kontrollieren sollen –Hilfe zum Lebensunterhalt wird zur Zahlung bei Mehraufwandstätigkeit , Bekleidungsbeihilfe zur Subvention zum Aufbau von Kleiderkammern usw., aber die Ausgaben bleiben gleich.

Dabei ist ein großer Teil der finanziellen Probleme durch die gleichen Akteure verursacht worden, die das jetzt bekämpfen wollen: wer den Vorruhestand unmäßig ausgeweitet hat,

15 ) Trube A./ Wohlfahrt N.: „Der aktivierende Sozialstaat“ - Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der inneren Sicherheit in: WSI Mitteilungen 2001,S. 27 f; Dahme H.- J./ Wohlfahrt N.: Aktivierungspolitik und der Umbau des Sozialstaats in: Dahme, Otto u.a. Soziale Arbeit für... ( Anm. 6), S.75 f.,85 f.

16) Genz H./ Schwendy A.: Herzstück der Hartz-Reform: Das Fallmanagement- Werden die Chancen der Arbeitslosen verspielt? In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, 2004, S.10

17) Trube , Achim, Die neue deutsche Arbeitsmarktpolitik und der Wandel des Sozialstaats, in: Sozialer Fortschritt, 2004, S. 62 f.

sollte sich für die Finanzprobleme in der Rentenversicherung mitverantwortlich fühlen. Wer jahrelang Arbeitslose in Beschäftigungsmaßnahmen geschickt hat, die keine berufliche Perspektive boten und keinerlei positive Effekte auf den Anstieg regulärer Beschäftigung hatten, sollte sich nicht über Verschiebeparkplätze beklagen. Wer Wirtschaftsförderung für Unternehmen geleistet hat, ohne das an die Einrichtung von Arbeitsplätzen zu koppeln, sollte nicht die Sozialhilfe als unerträgliche Last beklagen, die immer nur den Menschen vor Ort und nicht irgendeinem Vermögenskonto oder einer auswärtigen Konzernzentrale zugute gekommen ist. Dabei sind auch hier Kommunen entgegen aller tendenziöser Überzeichnung durch die Hilfe zum Lebensunterhalt immer nur bescheiden belastet: die Bruttoausgaben bewegen sich seit 1986 konstant im Bereich zwischen 6 und 7 % der kommunalen Ausgaben; die tatsächliche Belastung durch die Nettoausgaben liegt noch niedriger, sie entsprach z.B. 1997 statt 6,3 % nur 5,5 % dieser Ausgaben ( 18). Hier wäre ein bisschen mehr neue Eigenverantwortung gefragt !

Die aktuellen finanziellen Sorgen der Kommunen sind gut nachvollziehbar, aber deshalb ist um so unverständlicher, dass sie die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und auch des Wohngelds, die sozusagen der verlässlichste Bundeszuschuss in wirtschaftlich angespannter Lage waren, auch noch unterstützt haben und sogar noch danach drängen, die gesamte Verwaltung und Arbeitsvermittlung nach SGB II zu übernehmen.

Aber, sie können wenigstens noch ihre Interessen zur Geltung bringen. Die betroffenen Bürger, die das ganze noch viel einschneidender trifft, werden überhaupt nicht mehr wahrgenommen. Sie merken oder ahnen nur, dass sich nicht nur ihre aktuelle materielle Lage, sondern vor allem ihre Perspektive immer mehr verschlechtert.

Denn es geht nicht nur um Kürzungen: Arbeitslosengeld etwas verkürzen, Rentenanstieg verlangsamen, Schwarzarbeit besser kontrollieren, Aufwendungen bei Krankheit kritischer unter die Lupe nehmen, Fehlanreize beseitigen - das alles muss in einem Sozialstaat möglich und gestaltbar sein und trifft aber die gegenwärtige Entwicklung nicht im Kern.

Betrachtet man den Veränderungsprozess im aktivierenden Sozialstaat genauer, dann kann man mehrere Ebenen gleichzeitig ausmachen, die miteinander verbunden sind.

#### **4.) Eine vielschichtige Entwicklung und das alles gleichzeitig.**

Es findet eine Art sozialpolitischer Zangenbewegung statt, die genau betrachtet vier Elemente hat, vier Ebenen umfasst, auf denen die Veränderungen gleichzeitig ablaufen, neue Steuerungselemente implementiert werden, was die Lage so unübersichtlich und auch beängstigend macht, weil die Gesamteffekte nicht mehr beherrschbar sind.

##### **4.1.) Die erste Ebene: Senkung des Existenzminimums**

Sie betrifft die Reduzierung und den Abbau von materiellen sozialen Leistungen, die existenzsichernde Funktion haben. Diese Leistungen werden im aktivierenden Sozialstaat neu bewertet: der Bürger der bedarfsdeckend alimentiert werde, erfahre dadurch keinen Zuwachs an Sicherheit und Gestaltungsmöglichkeit, sondern werde passiv, faul oder zu anspruchsvoll, statt sich dem Arbeitsmarkt zuzuwenden. In einem schlecht administrierten System kann es tatsächlich dahin kommen, dass Menschen sich sehr weit vom normalen Arbeitsmarkt und seinen Anforderungen fortentwickeln, ausschlaggebend für die Behebung des Problems ist aber stets die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts.

Die Absenkung des Existenzminimums unter Negierung der statistischen Erkenntnisse über notwendige Lebenshaltungskosten, ja selbst die noch stärkere Absenkung, wie von Wirtschaftsforschern gefordert (19), hat dabei noch nicht einmal den Zweck nennenswerte

18) Statistisches Bundesamt, Sozialhilfe in Deutschland, Entwicklung, Ursachen Strukturen, Wiesbaden 2003, S. 44 und dass.: Sozialhilfe in Deutschland, Entwicklung und Strukturen 1999, S. 13

19) ifo Schnelldienst 9/2002, „Aktivierende Sozialhilfe“, ifo Institut für Wirtschaftsforschung

Einsparungen zu erzielen, was wegen des geringen Gesamtaufwands nicht möglich ist, sondern das Ziel, Eigenverantwortung zu wecken. Angestrebt wird auf dieser Ebene die neue Selbststeuerung, denn Angst vor nackter Armut macht in der Tat gefügig und mobil. Mit der Gesundheitsreform 2004, Arbeitslosengeld II, den neuen Regelsätzen, ( 20 ) wird das Existenzminimum bei steigenden Lebenshaltungskosten und Anforderungen an die eigenverantwortliche Lebensführung deutlich gesenkt und eine Verarmung, die die Kleinkriminalität fördert und die Binnenkonjunktur Schritt für Schritt nach unten zieht, in Kauf genommen, um die Selbsthilfekräfte zu stimulieren. Dabei würde nicht grundsätzlich etwas gegen eine weitergehende Pauschalierungen von Leistungen sprechen, aber die Höhe muss so ermittelt werden, dass Menschen damit wirklich eigenverantwortlich wirtschaften können. Wer gleichzeitig Gesundheitskosten bis hin zu Verhütungsmitteln, Energie- und Wasserkosten, Kinderregelsätze, Bekleidung und Hausrat, Werbungs- und Bewerbungskosten einschließlich des Erwerbstätigenfreibetrags ( § 30 SGB II ) zu niedrig ansetzt, daraus noch Ansparleistungen erwartet und dann auch noch ermöglicht, die Unterkunftskosten auf niedrigster Ebene zu pauschalieren, wozu die neue Gesetzgebung die Verwaltung geradezu ermuntert ( § 22 Abs.1 SGB II ), der hat das alte Bedarfsdeckungsprinzip einer exzessiven neuen Steuerungsphilosophie geopfert, in der das Individuum durch regelmäßig auftretende Mangelsituationen auf Trab gehalten werden soll.

#### **4.2 ) Die zweite Ebene. Abbau von Schutzrechten gegenüber Behörden und Dienstleistern.**

Diese Ebene umfasst den Abbau von Schutzrechten gegenüber hoheitlichen Eingriffen, Bevormundung und Erziehung von staatlicher Seite und verändert damit die Außensteuerung des Individuums. Gerade etwa die Sozialhilfe hatte das Menschenbild, dass arme Bürger/innen als Rechtssubjekte und nicht als Hilfeobjekte wahrgenommen werden sollten. Der neue Typ des Behördenvertreters ist nicht mehr der gleichmäßig verwaltende Sachbearbeiter, sondern der „Casemanager“ mit umfassender Steuerungsvollmacht und Entscheidungsfreiheit - zunächst am Arbeitsmarkt in Zukunft vermutlich auch im Gesundheits- oder Pflegewesen.

Nach einem Leitbild, das die Bertelsmann - Stiftung vorschlägt, soll der Casemanager gegenüber dem Arbeitslosen die Rolle des „teacher, preacher friend and cop“ einnehmen. ( 21 ) „Eine Hand“ soll nicht nur Hilfevereinbarungen vorschreiben, den Hilfebedürftigen „fürsorglich belagern“ ( 22 ) „Ungemütlichkeit“ organisieren ( 23 ), sondern durch gleichzeitige Drohung mit Leistungseinstellung oder Zurückhaltung von Geldleistungen auch diktieren dürfen, was zu tun ist. Das ist vor allem Kontrolle aus einer Hand; selbst kritische Mitarbeiter in Arbeitsämtern sprechen hier schon von „Verfolgungsbetreuung“. Schon wird versucht, Arbeitslose in Kategorien zu erfassen, die nicht nach Fähigkeiten und beruflichen Anforderungen, sondern nach dem Maß von Integrationswilligkeit und Persönlichkeitsstörung unterscheiden, und darauf Strategien auszurichten, die nur wenig mit Arbeitsvermittlung zu tun haben. Meist soll auch gleich der Hausarzt durch den Amtsarzt ersetzt werden, weil sich

20 ) Zu den Regelsätzen: Spindler, Helga Die neue Regelsatzverordnung - Das Existenzminimum stirbt in Prozentschritten, info also 2004, S. 147 f.; Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen: Stellungnahme zur neuen Regelsatzverordnung, info also Heft 5, 2004, Zu den Auswirkungen der Gesundheitsreform: Spindler, Helga: Gesundheitsreform senkt das Existenzminimum bei Sozialhilfe -Kranke müssen Ausgaben für notwendigen Lebensunterhalt kappen, in: Soziale Sicherheit 2004, S. 55 f.

(21) Bertelsmann Stiftung u.a. (Hrsg.) : Handbuch Beratung und Integration. Fördern und Fordern – Eingliederungsstrategien in der Beschäftigungsförderung., Gütersloh, 2002 S.17

22) Genz H./ Schwendy A. Herzstück der ..... ( Anm. 16) S. 8

23) Wagner, Gert: Fazit aus wissenschaftlicher Sicht in Jahn E./ Wiedemann E. ( Hrsg):

Beschäftigungsförderung im Niedriglohnsektor, BeitrAB 272, 2003 ; siehe auch Handbuch Beratung ( Anm. 21) best- practice- Fallbeispiel für Strategie B, S. 122

der Hausarzt noch nicht kontrollieren lässt und als sozusagen letzte unabhängige Instanz dem Arbeitslosen damit ermöglichen kann, sich unkontrolliert „zu drücken“. ( 24)

Mit diesen Ansätzen wird wieder der unentlohnende, antriebschwache, defizitäre Bürger in den Mittelpunkt gestellt, der nicht mehr in der Lage ist, seine Lage zu bewältigen und durch eine mächtige, mehr oder weniger einflussreiche Person gesteuert werden muss. Nichts gegen Hilfeplanung oder eine Hilfevereinbarung, die über den allfälligen Hinweis auf den virtuellen Arbeitsmarkt hinausgeht, aber dieses Setting, wie es im Sozialgesetzbuch II gewählt wurde, lässt jede gleichberechtigte „Koproduktion“ ersticken, die unter anderen Rahmenbedingungen sinnvoll sein könnte. ( 25)

Leistungseinstellung und Sanktionen haben wie bisher da ihre Berechtigung, wo sich jemand einem konkreten regulären Arbeitsangebot verschließt, „schwarz“ arbeitet oder Vermögen verschweigt. Aber um das festzustellen, muss erst einmal ein vernünftiger Kontakt aufgebaut werden können und ein Hilfeprozess in Gang gekommen sein, in dem die Menschen ihre Angelegenheit zunächst so weit wie möglich selbst in die Hand nehmen können.

Die Entrechtung geht aber bis in Detail: die neue verschärfte Zumutbarkeit lässt auch kaum ein berechtigtes Gegenargument mehr zu, die auf Drängen von Sozialverwaltungen zu weitgehende Beweislastumkehr bringt den schwächeren Bürger in unzumutbare Beweisnöte, der Wegfall der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs schneidet ihm praktisch noch den Rechtsweg ab.(26 )

Zu dieser zweiten Ebene gehört auch die Übertragung der staatlichen Machtfülle an beauftragte Dienstleister: an Beschäftigungsträger, Bildungsträger, Personalserviceagenturen (PSA), Mitarbeiter im Gesundheits- und Beratungsbereich, Profiler, Schuldnerberater, die alle möglichst noch im Jobcenter nicht mehr ununterscheidbar von der Behörde platziert werden sollen. Da sollen die Daten laufen und nicht die Menschen - heißt es. Die Menschen laufen aber gerne, wenn sie die Sicherheit haben, dass ihre Daten im Beratungsgespräch vertraulich behandelt werden und dass sie sich öffnen können, gerade wenn sie in problematischen Lebenszusammenhängen stecken und sich verändern wollen.

Statt dessen liefern diese Träger teilweise schon heute Entwicklungsberichte und interne Führungszeugnisse an die Behörde wie weiland Erziehungsanstalten an die Eltern und dürfen teilweise schon das Existenzminimum unter Umgehung eines Verwaltungsakts kürzen (27) . Bei Renitenz wird oft ohne Übergang der ganze Lebensunterhalt einschließlich der Miete eingestellt. Sanktionen, die früher bei unbegründetem Fehlverhalten auf dem ersten Arbeitsmarkt eingesetzt wurden, werden jetzt mehr und mehr bei begründetem Abwehrverhalten gegenüber solchen Dienstleistern eingesetzt. Niemand kontrolliert mehr wie in den Beschäftigungsgesellschaften oder den PSAen mit den „Kunden“ umgegangen wird. Als kürzlich die Firma „Timejob“ nach vielen Klagen von geschädigten Leiharbeitern insolvent ging und Vorwürfe gegenüber der Freiburger Arbeitsagentur auftauchten, die dieser Firma immer noch Mittel und Menschen zugewiesen hatte, verteidigte sich der Direktor der

24) Göckler, Rainer, Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende nach dem SGB II- Segmentierung der Empfänger....unter dem Aspekt von Integrationswilligkeit und -fähigkeit sowie Grundstrukturen einer darauf ausgerichteten Eingliederungs- und Maßnahmeplanung in: ibv informationen 9/04 vom 28.4.2004, S. 1f. Kaum ein anderes Vermittlungsgewerbe würde es wohl wagen, sich einer seiner „Kunden“-gruppen mit derartigen Kategorien zu nähern.

25) Berlitz, Uwe: Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe –Bemerkungen zu den Gesetzentwürfen..., info also 2003 S.195 ff., S. 204 f.

26) Spindler Helga: Das neue SGB II: Keine Grundsicherung für Arbeitslose. Statt Leistungsanspruch mit Mitwirkungspflichten bleibt nur eine Arbeitspflicht mit nachgelagertem Leistungsanspruch, in: Soziale Sicherheit 2003 S. 338f.

27) eine bereits weit verbreitete Praxis, erstmals beschrieben bei :Spindler, Helga: Hilfe zur Arbeit, Existenzsicherung und Arbeitnehmerrechte, in : info also 1999, S.170 f.

Agentur: „Unsere Mitarbeiter haben die Aufgabe zu vermitteln und nicht zu recherchieren.“ (28 ) So hat man es auch bezüglich der Beschwerden über Maatwerk (29) gehalten und so wird es auch heute noch in der Kooperation mit beauftragten Dienstleistern gehalten, selbst wenn sich die Beschwerden der „Begünstigten“ häufen.

Dieses Element der Entrechtung führt ebenfalls zu einer verzerrten Erfolgskontrolle der Maßnahmen, weil der Nutzen für die Betroffenen völlig ausgeblendet wird.(30) Sie werden zugewiesen und damit basta ! Sollten sie wegbleiben, dann sind die Maßnahmen noch erfolgreicher, weil öffentliche Mittel eingespart werden.

#### **4.3 ) Die dritte Ebene. Monopolistisch verzerrter Wettbewerb unter Dienstleistern.**

Das dritte Element der Steuerung erstreckt sich auf die beauftragten Dienstleister, selbst wenn sie Unabhängigkeit wahren wollen und professionelle Hilfe für die „Kunden“ bieten wollen. Sie werden nämlich selbst über einen vorgeblichen Wettbewerb einseitig behördendominierten Erfolgskriterien unterworfen, womit die dritte Steuerungsebene erreicht ist. Anders als früher zieht sich der sozialstaatliche Auftraggeber im Bereich der gesetzlichen Aufgabenerfüllung aus der rechtsverbindlichen Leistungserbringung und damit auch nachprüfbarem Verwaltungshandeln zurück und versucht ausgehend von seiner Monopolstellung in diesem Bereich einen Wettbewerb um Effizienz und Effektivität sozialer Dienstleistung zu initiieren. Er experimentiert mit neuen Leistungsmodulen, z.B. Kurzqualifizierungen, die zwar billig sind, aber bei echtem Weiterbildungsbedarf auch wenig bringen, und versucht konkrete Leistungsvereinbarungen immer mehr durch Großausschreibungen zu ersetzen, wie man sie bisher nur bei Großbaustellen oder der Einführung des Mautsystems kannte, wo die Vergabepaxis aber auch immer weniger vor Schlechtleistung, nachträglicher Kostensteigerung, Lohndumping und Korruption schützt. Die Vergabepolitik geht dabei, offenbar unter dem Einfluss von Unternehmensberatern, in eine Richtung: es zählt der Preis des Angebots, der sich bei sozialen Dienstleistungen noch einfacher drücken lässt, als bei Bauleistungen, indem die Qualität reduziert oder gleich bei der Leistungserbringung manipuliert wird. Meist endet diese ungebremste Wettbewerbsdynamik ziemlich banal in der Personalkosteneinsparung auf der untersten Ebene. Eine Reihe aktueller Gutachten und Prüfaufträge beleuchtet dabei nur einen Teil der destruktiven Wirkung, die die überstürzte Anwendung von Vergaberecht nicht nur durch die Arbeitsagenturen im Bereich sozialer Dienstleistungen hinterlässt. ( 31) Die Berücksichtigung von Bürgerinteressen ist schon überhaupt nicht messbar und bleibt in diesen Verfahren automatisch auf der Strecke.

28) Badische Zeitung vom 27.3.2004

29) die Firma Maatwerk, die von ca. 1000 PSA Verträgen 201 auf sich konzentriert hatte und etwa ein Viertel aller in diesem Bereich Beschäftigten betreute, hat Mitte Februar 2004 Insolvenz angemeldet. Bis dahin hatte es bereits vielfältige Beschwerden über Arbeitsbedingungen und Geschäftsgebaren dieser Firma gegeben. Vergl. die Zusammenstellung unter diesem Stichwort bei [www.labournet.de](http://www.labournet.de) und Wompel, Mag: Vor/an/gegen die Wand- Maatwerk- die Geschichte einer fast typischen PSA in: express 2004, Nr. 3 S. 1 f. dies.: Unzumutbar, in: Junge Welt vom 17.1.2004. Selbst nach diesem Vorfall ist zwar das Ausschreibungsverfahren für die PSA in die Kritik gekommen, nicht aber der Umgang mit den zugewiesenen Arbeitnehmern.

30) als ein Beispiel dafür mag die zeitgleiche Auswertung der Entwicklung der PSA durch das IAB gelten, das den Erfolg der ca. 50% Kündigungen im PSA - Bereich herausstellt, das Abrechnungsgebaren herunterspielt und das Fehlverhalten gegenüber Arbeitnehmern überhaupt nicht zu Kenntnis nimmt. Jahn E./Windsheimer A.: IAB Kurzbericht 1/14.1.2004 : In der Fläche schon präsent, und IAB Kurzbericht 2/15.1.2004 Erste Erfolge zeichnen sich ab.

31) Hermann S./ Ludemann G. Neue „Partnerschaft“ zwischen Wohlfahrtsverbänden und staatlichen Kostenträgern in der Jugend- und Sozialhilfe ? in: Sozialrecht aktuell 2003 S. 219 f. ,Hesse, Werner: Hartz IV: Billiger Jakob gesucht, in: Sozialrecht aktuell a.a.O. S. 224; Frings, Peter :Ausschreibungen in der Sozial- und Jugendhilfe in: Sozialrecht aktuell 2004 S. 195 f. mit weiterführenden Hinweisen; Newsletter Deutscher Verein aktuell 3/2004 S.2. Ein anschauliches Beispiel aus der lokalen Praxis, in: Stackelbeck, Martina (Hrsg.) Gefälligst zu Kenntnisnahme ! - Wie sich die neue Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im östlichen Ruhrgebiet auswirkt, Dortmund 2004, Beispiel S. 48 f.

Auch nicht voll durchdachte Gutscheinsysteme, die unter diesen Bedingungen wieder zu Einsparinstrumenten verformt werden und für die jede Beratungsinfrastruktur fehlt, können daran bislang nichts ändern.( 32) Soziale Einrichtungen, ob Beschäftigungsgesellschaften, Beratungsstellen, Kindergärten, Pflegedienste, stationäre Einrichtungen bis hin zu Krankenhäusern werden in einen Wettbewerb getrieben, wer die niedrigsten Löhne, die unsichersten Arbeitsverhältnisse bietet, die meisten Fachkräfte durch Hilfskräfte ersetzt und die Arbeit am extremsten verdichtet. In der Arbeitsförderung geht es zu einseitig um ein Erfolgskriterium: es wird nur noch gemessen, wie rasch jemand aus dem Leistungsbezug ausscheidet ( die sog. Verbleibsquote ), und nicht aus welchem Grund er ausscheidet und ob er wirklich eine Perspektive gefunden hat oder im Extremfall nur verstorben ist. Natürlich hat eine solche Kennzahl unter anderen auch ihre Berechtigung , aber um den wirklichen Nutzen messen zu können, müssten Dienstleister mit fachlichen Argumenten und die Betroffenen bei der Leistungsvereinbarung gleichrangig mitreden können, müssten die Leistungsvereinbarungen und - kalkulationen, mit denen ja letztlich die sozialstaatliche Aufgabe konkretisiert wird, umfassend offengelegt, statt geheim gehalten zu werden, wie das gegenwärtig geschieht.

Wir haben in unserem Land nicht nur Scheinselbständige, die übervorteilt werden, wir haben im sozialen Bereich auch scheinbar partnerschaftliche Leistungsvereinbarungen, einen verzerrten Wettbewerb und nur zum Schein „freie“ oder „privatisierte“ Träger auf die der Sozialstaat zwar die Verantwortung ablädt, für die er aber nicht die Mittel bereitstellt.( 33 ) Wo das endet, kann man im Pflegebereich bereits studieren: Wenn die Pflegeeinrichtung ihren Personaleinsatz bis ins letzte ausgereizt , die Personalkosten so weit wie möglich nach unten getrieben und die Standards eingeschränkt hat, dann kommt die Prüfkommision des medizinischen Dienstes und kritisiert Pflegemängel oder das Arbeitsgericht und beanstandet Lohnwucher oder die Verbraucherzentrale und verteidigt Patientenrechte. Alles wichtige ex post -Kontrollmöglichkeiten - , aber die Gründe für diese Missstände liegen auf der Ebene der Auftragsvergabe.

Dabei bleiben in der Praxis dann nicht nur die Eigenständigkeit freier Träger und die Arbeitsbedingungen ihrer Mitarbeiter auf der Strecke, sondern die Fachlichkeit und Qualität der Arbeit für den Bürger. Unter solchen Umständen ist nicht mehr sicher zu stellen, dass die sozialen Rechte möglichst weitgehend verwirklicht werden ( § 2 Abs.2 SGB I).

Auch die früher angestrebte eigentlich verstärkt notwendige Anwaltsfunktion für die Bedürftigen, die Beratung und Unterstützung, ist unter diesen Bedingungen kaum mehr aufrecht zu erhalten. Die Dienstleister werden zu Beauftragten und Vollstreckern von Behördenaufträgen umfunktioniert und müssen sogar eher den Entzug des Auftrags befürchten, wenn sie sich Bürgern zu aufwendig zuwenden.

Aber auch hier gibt es noch eine weitere Unterebene: Auch die Behörden und ihre Mitarbeiter selbst stehen vor einer vergleichbaren Umstrukturierung, wie etwa die Arbeitsagentur. Man kann ihrem Vorstand nur recht geben: es sind schwer -ja eigentlich nicht - administrierbare Vorgaben, die der Behörde in schon fast feudaler Manier aufgezwungen werden. In dem Bericht der Hartz- Kommission sind bei Modul 6 ( Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ) die Implementierungsprobleme von Anfang an nicht beachtet

32) Zu Bildungsgutscheinen: Büstrich Michael: Kundenposition gestärkt ? Sozialmagazin 2003, S. 38 f. 40 f.; Jakob, Johannes: Billige Bildung kann schnell teuer werden- vor allem für Arbeitslose,in: Soziale Sicherheit 2004, S. 158 f.; Beispiele chaotischer lokaler Praxis in: Stackelbeck, Martina (Hrsg.) Gefälligst zur Kenntnisnahme ! .. ( Anm. 31) Beispiele S. 43f. 45 f.; Zu Vermittlungsgutscheinen: Sell, Stefan : Die Neuregelung der privaten Arbeitsvermittlung und die Einführung von Vermittlungsgutscheinen nach § 421g SGB III aus ökonomischer und sozialpolitischer Sicht, info also 2002, S. 195 f.. Ähnlich Probleme wurden über die Ausgabe von Gutscheinen für Kinderbetreuung in Hamburg berichtet.

33) ein anschauliches Beispiel für die einseitige und unzulässige Überwälzung von „ungewöhnlichen Wagnissen“ auf den Dienstleister ( Berufsförderung Jugendlicher) bietet der Sachverhalt der Entscheidung der Vergabekammer des OLG Düsseldorf vom 5.10.2001, Sozialrecht aktuell 2003 S. 237 f. mit Anmerkung Frings.

worden und diese Geringschätzung rächt sich. Dem deutsche System lässt sich nicht so einfach ein niederländisches<sup>(34)</sup> oder britisches Vorbild überstülpen ( 35) , ganz zu schweigen davon, ob das erstrebenswert ist, wenn man sich kritische Bericht aus diesen Ländern ansieht, die in der Diskussion in Deutschland totgeschwiegen werden. Bei den Sozialämtern ist eine ähnliche Entwicklung zu beobachten. Sie wetteifern schon lange in Benchmarking - Kreisen darum, wer die niedrigsten Leistungen erbringt, die wenigsten Neuzugänge und die meisten Abgänge hat. ( 36) Wer da noch Bürgerrechte und Bedarfsdeckung anstrebt, ist der Verlierer dieses Wettbewerbs und wird in der Kommunalpolitik unter Druck gesetzt. Diese mit einseitigen Zielsetzungen inszenierte Wettbewerbssituation prägt dann auch die Kooperationsprojekte dieser Behörden, gegen deren engere Zusammenarbeit ansonsten nichts sprechen würde.

#### **4.4 ) Die vierte Ebene. Neue Steuerung der Arbeitsverhältnisse.**

Während das dritte Element dieser neuen Steuerung, die Struktur und den Inhalt sozialer Dienstleistungen beeinflusst, praktisch für Außenstehende unsichtbar abläuft, ist das vierte Element wieder für alle offenbar und erkennbar. Das vierte Element liegt im Abbau von Schutzrechten und Mitbestimmungsrechten gegenüber Arbeitgebern, in der Etablierung eines Niedriglohnbereichs zusammen mit einem Arbeitsmarkt für Leiharbeiter und Ausgründungen von Subunternehmen zum Zwecke der Verschlechterung von Arbeitsbedingungen. Diesen Arbeitsmarkt gibt es zwar schon, aber dieser Markt soll sich unter behördlichem Druck im Rahmen der neuen Zumutbarkeit in seinen unattraktivsten Segmenten verbreitern. Mit der verschärften Zumutbarkeit werden gerade die motivierten, qualifizierten Arbeitslosen bei der Durchsetzung ihrer Interessen am Arbeitsmarkt behindert. Selbst wer flexibel ist, wird bestraft: übernimmt er die ungünstige Leiharbeit, dann verdient er noch weniger als in anderen Verhältnissen. Wenn schon flexibel, dann benötigen gerade diese Personen Sicherheit und Gestaltungsmacht und zumindest einen existenzsichernden Lohn. Ein existenzsichernder Lohn in Deutschland für eine Person hätte nach meiner Berechnung im Jahr 2003 bereits bei 7.50 €bis 7.80 €brutto pro Stunde liegen müssen. ( 37) Im Jahr 2004 würde ich wegen der überproportionalen Belastung der unteren Einkommen durch die Gesundheitsreform sogar etwas höher ansetzen. Und wer flexibel und unsicher beschäftigt ist, der würde wegen der Übernahme dieses Risikos eigentlich einen Zuschlag benötigen - wie den Prekaritätszuschlag in Frankreich - und keinen Abschlag. Gerade wer hier auf verschärften Wettbewerb setzt, müsste verstärkt Mindestarbeitsbedingungen sichern , was in Prosperitätsphasen vernachlässigt werden konnte. Statt dessen wird argumentiert, die Arbeitslosen seien nicht mehr so produktiv und könnten deshalb generell nur noch unter Wert eingestellt werden. Der Typ des arbeitsentwöhnten, verhaltensgestörten Außenseiters, der keine Tagesstruktur mehr kennt oder des desorientierten Jugendlichen werden in der Reformdebatte deshalb gerne in den Vordergrund gestellt. Alle diese Menschen gibt es, aber sie repräsentieren nicht die Mehrheit der Arbeitslosen, für die es ebenfalls keine Arbeit gibt.

Weil das Angebot für alle zu knapp ist , bekommt die Beschäftigungsförderung in diesem

34) die niederländischen CWI (Centrum voor Werk en Inkomen ) waren Mitte 2002, als sie der Hartz - Kommission von der Bertelsmann Stiftung empfohlen wurden ( Vergl: Exposé: Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden, erstellt von con\_sens GmbH im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Juni 2002) , gerade einmal ein halbes Jahr eingerichtet.

35) Vergl. etwa Hansen, Eckhard: Mythos und Realität sozialstaatlicher Aktivierungs-ideologien- Entwicklungstendenzen personenbezogener Sozialer Dienstleistungen in England und Deutschland in Dahme, Otto... Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat ( Anm. 6), S. 393 f.

36) Spindler, Helga: Benchmarking und Sozialhilfe passen nicht zusammen, Zeitschrift für das Fürsorgewesen, 2001 S. 147 f.

37) Spindler ,Helga: Grenzen der Zumutbarkeit von Arbeit für Sozialhilfeberechtigte bei Niedriglöhnen und Lohnwucher, in : info also 2003, S. 56 f. S.59

Zusammenhang eine neue Rolle zugewiesen und das ist ein weiterer Aspekt dieser vierten Ebene:

Die gemeinnützige Arbeit, in der überhaupt keine Arbeitsrechte mehr gelten, erfährt eine neue Renaissance. Dahinter steht bei vielen ein sogenanntes Workfare - Modell, das darauf basiert, dass man Sozialleistungen nur noch erhalten soll, wenn man sie sozusagen abarbeitet. „Wer nicht arbeitet, soll auch nicht essen“, wie aus dem Paulus- Brief ( 2. Brief, Thessalonicher Kap.3 Vers 10 ) in letzter Zeit wieder gerne, wenn auch wohl nicht ganz korrekt, zitiert wird. Der Entwurf zum Existenzgrundlagengesetz hatte dieses Gegenleistungsverhältnis am deutlichsten formuliert. Das neue SGB II hat zwar noch eine ein klein wenig andere Struktur, aber es hält mit der umfassenden Verpflichtung zur Annahme sog. Arbeitsgelegenheiten die Tore für diese Workfarekonstruktion offen, wenn sich keine andere Arbeit finden lässt. ( 38) Die öffentliche Beschäftigungsförderung verändert damit ihren Hilfecharakter, wie er noch in § 19 BSHG und in den Programmen „Arbeit statt Sozialhilfe“ ab Mitte der 80er Jahre zum Ausdruck kam. Sie wird sich, wenn sie sich so ausdehnt wie geplant, zu einem öffentlichen Arbeitsdienst für alle Erwerbsfähigen ab 15 Jahren entwickeln.

Diese Freigabe führt damit nicht mehr zu Arbeitsverhältnissen hin, sondern sie ersetzt - ja verhindert - reguläre Arbeitsplätze in ihren Einsatzbereichen. Gleichzeitig werden alle anderen Formen der Förderung, die Arbeit in der Vertragsvariante mit regulärem Lohn und die ABM Maßnahmen, zurückgefahren oder ganz eingestellt. Gemeinsam ist allen Maßnahmen, dass nach ihrem Ende kein Zugang zur Arbeitslosenversicherung mehr bestehen darf, um bisherige Verschiebebahnhöfe und Fehlsteuerung durch Behörden zu vermeiden. Das hätte man aber auch durch eine veränderte – seriösere - Zuweisungspraxis erreichen können und nicht durch den generellen Ausschluss von Arbeitslosen von Versicherungsleistungen nach Förderphasen, womit sie zusätzlich diskriminiert werden.

Ob man es will oder nicht: die ökonomische Eigendynamik führt angesichts der gleichzeitig ablaufenden bereits geschilderten Veränderungen dazu, immer mehr soziale und kommunale Arbeiten durch zugewiesene Kräfte ohne Arbeitsrecht billigst erledigen zu lassen. Wer hier die Schutzregeln abbaut, kann dem nichts mehr entgegensetzen. Der Wohlfahrtsverband im Ruhrgebiet z.B., der im Jahr 2004 noch Bewerber für das Berufspraktikum in der sozialen Arbeit mit dem Hinweis auf diese neuen Möglichkeiten abgewiesen hat, spekuliert mit großer Aussicht auf Erfolg darauf, die selben Bewerber ab 2005 bei Bedürftigkeit als 1- Euro Kräfte einstellen zu können.

Die selben Ökonomen übrigens, die ABM immer heftigst und nicht nur zu Unrecht kritisiert haben, sind begeistert von diesem Modell und fordern sogar „Workfare statt Zivildienst“ (39) Selbst die geforderte Zusätzlichkeit der Maßnahmen, die der Arbeitsplatzvernichtung noch ein wenig Einhalt gebieten könnte, wird von ihnen nicht für nötig gehalten, weil es doch nur darum gehe, dem Staat Mittel zugunsten anderer Aufgaben zu ersparen und gleichzeitig die Menschen zu erziehen, sich in solchen Verhältnissen anzupassen und auch auf dem Arbeitsmarkt keine Ansprüche mehr zu stellen. ( 40) Der einzige Unternehmerverband, der vor dieser Entwicklung seit Jahren beharrlich warnt, ist zu Recht noch der Garten- und Landschaftsbau.

38) Grundsätzlich zu den in diesem Zusammenhang auftauchenden Rechtsproblemen: Kraher U./ Spindler H. Rechtliche Maßstäbe für die Erbringung von Arbeitsgelegenheiten für Arbeitssuchende nach § 16 Abs. 3 SGB II, NDV 2005, Heft 1 S.17 f.

39) Scherl, Hermann, Workfare statt Zivildienst, Sozialer Fortschritt 2004, Heft 5, S. 109 f.; iwd - Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln Nr. 48 vom 25.11. 2004

40) Eekhoff, Johann, Hartz IV mit ordnungspolitischem Kompaß, FAZ 4.9.2004, S. 15 ( in der Reihe: Die Ordnung der Wirtschaft ); so auch schon: ifo Schnelldienst 9/2002, „Aktivierende Sozialhilfe“, ( Anm.19)

Und mit Erschrecken kann ich beobachten, dass im Förderalltag schon wieder die gemeinnützige Beschäftigung von Arbeitslosen gemeinsam mit der gemeinnützigen Arbeit für Straffällige organisiert wird. Arbeit als Strafersatz und Arbeit zu Kontrollzwecken ist etwas anderes, als Arbeitsmöglichkeiten, um die Folgen von Arbeitslosigkeit zu mildern und war etwa in den §§ 19, 20 BSHG noch deutlich getrennt.

### **5.) Ausblick**

Die beschriebenen Entwicklungen sind nicht zwingend und können auch unter Beachtung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen in andere Richtung gelenkt werden. Auf allen Ebenen kann umgesteuert werden, was allerdings nur in Zusammenarbeit mit allen Betroffenen möglich ist. Damit meine ich nicht nur eine stärkere Einbeziehung der Arbeitslosen, sondern eine neue Kooperation von Wohlfahrtspflege und Gewerkschaften, eine neue Kooperation mit Kommunen und Arbeitsagenturen, die die bisherige Vergabep Praxis deutlich korrigiert.

Was die erste Ebene angeht, so muss das Recht auf bedarfsdeckende existenzsichernde Leistungen erhalten bleiben. Das ist kein Angriff auf die Gemeinde – oder Bundeskasse, sondern Voraussetzung nicht nur für die Binnenwirtschaft, Lohnniveau und eine gerechte Steuerpolitik, sondern auch für Familien- und Bildungspolitik.

Auf der zweiten Ebene müssen soziale Bürgerrechte gewahrt bleiben. Das bedeutet: Wahl und Suchmöglichkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt zu leistungsgerechten Vertragsbedingungen erhalten und fördern, unabhängige Beratungs- und Hilfeangebote mit Vertrauens- und Datenschutz aufbauen ( 41), Beschwerdemöglichkeiten ausbauen. Eingliederungsvereinbarungen dürfen die Zumutbarkeitsregel nicht zu einer Verzerrung des Arbeitsmarkts nach unten ausnutzen.

Auf der dritten Ebene steht eine Neuordnung der Vergabekriterien bei sozialen Dienstleistungen an. Die Achtung vor der Selbständigkeit der sozialen Träger und Bildungsträger, seriöse Arbeitsbedingungen für die Fachkräfte und die Mitwirkungsmöglichkeiten der Betroffenen müssen erhalten bleiben.

Auf der vierten Ebene geht es um die Festschreibung von eindeutigen, existenzsichernden Mindestarbeitsbedingungen, wie das in Nachbarländern durchaus praktiziert wird. Bei der Beschäftigungsförderung sind Freiwilligkeit, Wunsch und Wahlrecht und Mitwirkungsrechte des Bedürftigen zu achten. Wichtig ist im Förderbereich ein Vorrang von Ausbildung und echter Fortbildung mit anerkannten Abschlüssen vor Trainingsmaßnahmen und wieder ein Vorrang von Vertragsverhältnissen vor öffentlichrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen, wie er in den Ermessensgrundsätzen zu § 19 BSHG entwickelt wurde.( 42 ) Öffentliche Daseinsvorsorge muss in erster Linie durch reguläre Arbeitskräfte geleistet werden und darf durch gemeinnützige Stellen nur in streng begrenzten Umfang ergänzt werden.

41) Spindler Helga, Die Beratungs- und Aufklärungsverpflichtung im BSHG und SGB I, und was sich mit der neuen Rechtslage ändern wird, in : Sozialrecht aktuell, 2004 S.77 f.; Initiative zur Förderung unabhängiger Sozialberatung- Entwurf zur Änderung von §§ 14,17 SGB I und §§ 54,73 SGG bei [www.tacheles-sozialhilfe.de](http://www.tacheles-sozialhilfe.de)  
42) Kraher U./ Spindler H. Rechtliche Maßstäbe... ( Anm. 38 )

*Leicht gekürzt inzwischen veröffentlicht :*

Umbau des deutschen Sozialstaats durch neue Steuerungselemente und Hartz IV in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2005, Heft 1 S. 50 - 62