

# Entrechtung auf verschiedenen Ebenen zum Zwecke der Aktivierung.

Helga Spindler

( 2009 überarbeitete und ergänzte Fassung des Vortragsmanuskripts)

## 1.) Deutschland hat ein Problem: Es hat einen Sozialstaat, der sich noch als sozialer Rechtsstaat definiert.

Es wird heute viel über Umbau oder Abbau des Sozialstaats gesprochen. Dabei geht es neben einer Änderung in den Zielsetzungen und einer Änderung des Armutsniveaus auch um veränderte Steuerungstechniken und damit um das Recht.<sup>1</sup>

Klassische Steuerungsinstrumente im Sozialstaat in Deutschland waren bisher - und sind es auch noch - Sozialgesetze, Richtlinien und Empfehlungen oder Vereinbarungen, die sich aus bestimmten Grundüberzeugungen speisen, die unter der Geltung des Grundgesetzes entwickelt worden sind. Dazu gehört vor allem die Vorstellung von individuellen sozialen Rechten, die den Bürger zum Subjekt von Leistungsansprüchen machen. Diese Rechtsstellung des sozial bedürftigen Bürgers ist aus dem Schutz der Menschenwürde abgeleitet worden.<sup>2</sup> Der Mensch, der soziale Unterstützung benötigt, sollte Subjekt bleiben und nicht Objekt behördlichen Handelns, oder - wie man heute hinzufügen müsste- von Maßnahmen, Projekten, politischen Kampagnen und Umerziehungsversuchen werden. Besonders deutlich war das im bisherigen Sozialhilferecht, im § 1 BSHG, formuliert. Dieses Gesetz gilt zwar ab 2005 noch als Sozialgesetzbuch XII für einen kleinen Personenkreis der absehbar nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen i.S. des § 8 SGB II weiter, hat aber damit seinen übergreifenden Geltungsbereich für alle Bedürftigen verloren.<sup>3</sup>

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.
- Einigermmaßen verlässliche Grundfinanzierung sozialer Angebote und Projekte,
- von Fachkräften durchgeführtes Beratungs- und Unterstützungsangebote für sozial Schwache im Rahmen der persönlichen Hilfe nach § 8 BSHG<sup>4</sup>
- 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, vor allem mit Hilfe ( fach- ) gerichtlicher Kontrolle.

---

<sup>1</sup> Spindler, Helga :Umbau des deutschen Sozialstaats durch neue Steuerungselemente und Hartz IV in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1/2005, S. 50 –61

<sup>2</sup> Schulte Bernd/ Trenk - Hinterberger Peter: Sozialhilfe 2.Aufl.1986, S. 46 mit Verweis auf die grundlegende Rechtsprechung BVerwGE 1,159 ff

<sup>3</sup> Nach der Pressemitteilung Nr. 027 des statistischen Bundesamtes vom 20.1.2010 standen Ende 2008 0,092 Mill. Bezieher von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt und 0,768 Mill. Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII 4,798 Mill. Beziehern von Arbeitslosengeld II und 1,812 Mill. ebenfalls nicht erwerbsfähigen Beziehern von Sozialgeld, darunter vor allem Kinder unter 15 Jahren, nach SGB II gegenüber.

<sup>4</sup> Dazu ausführlich Spindler, Helga, Rechtliche Rahmenbedingungen der Beratung in der Sozialhilfe NDV 2002, Heft 10, S. 358 - 363 und Teil 2, Heft 11, S. 386 - 392

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.<sup>5</sup>

Obwohl nun diese Vorschrift immer noch geltendes Recht ist, sehe ich das damit umschriebene Rechtsstaatsverständnis und das auf der Anwendungsebene geforderte rechtsstaatliche Handeln wegbrechen. Die Einschätzungen sind hier bisher durchaus widersprüchlich: die einen sehen bereits Grundrechte etwa auf Unverletzlichkeit der Wohnung, das Recht auf Freizügigkeit, das Recht auf freie Berufswahl, das Recht auf eine menschenwürdige Behandlung verletzt, die andern sehen in der enormen Zunahme von Widersprüchen und Klagen, die auch noch vielfach erfolgreich sind, einen Beweis für die Stabilität des deutschen Rechtsstaats; zumal mit der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik doch nur ähnliche Entwicklungen<sup>6</sup> abzulaufen scheinen wie im übrigen Europa, wo sie sehr viel geräuschloser und mit austauschbaren politischen Akteuren über die Bühne gehen.

Deutschland allerdings unterscheidet sich von den andern Wohlfahrtsstaaten in mehrerlei Hinsicht.

Da ist einmal das Verhältniswahlrecht, das einer zumindest programmatisch gegen diese Reform eingestellten Partei jenseits des etablierten Parteienspektrums erlaubt, die Kritik auf eine parlamentarische Ebene zu heben.

Und es sind zweitens die Sozialgerichte in Deutschland, die zwar nicht unbedingt die grundsätzliche Kritik teilen, aber, obwohl im Fürsorgerecht bis dahin nicht erfahren, mit einer rechtsstaatlichen Akribie und Orientierung auf Kontrolle großer Verwaltungseinheiten die neue Gesetzgebung intensiv begleiten. Das entspricht der bisherigen Vorstellung, die sozialstaatliche Entwicklung kontrollierbar und für den Bürger nachprüfbar zu machen. Auch die Bürger haben aus der Zeit als Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfebezieher noch ein Bewusstsein von individuell zu erstreitenden Rechten. Gleichzeitig enthält das neue Recht viele auslegungsbedürftige Vorschriften.

So kommt es zu einer Zunahme von Verfahren, die das übliche Maß bei einer Gesetzesänderung weit übersteigen. Viele enden auch noch positiv für die Betroffenen. Das alles lässt sich durchaus positiv einschätzen: Der Rechtsstaat funktioniert noch. Es gibt kein unkontrolliertes Behördenhandeln und das Vertrauen in die Gerichte ist gerechtfertigt. Aber ständige weitere Gesetzesänderungen, Nachbesserungen, Nachsteuerungen verändern der Rechtsprechung folgend die Positionen immer mehr. Wenn auch nicht alle zwischen 2004 und 2009 erfolgten schon über 30 Änderungen<sup>7</sup> Kernbereiche betrafen, so gibt es doch in kurzer Zeit viele gravierende Änderungen zulasten der Betroffenen wie zuletzt die umfassende

---

<sup>5</sup> Giese Dieter/ Kraher Utz: Sozialgesetzbuch Allgemeiner Teil und Verfahrensrecht ( SGB I und X) Kommentar Köln 1998, § 1 SGB I, Rdnr.4

<sup>6</sup> Bieback Karl Jürgen, Rechtliche Grundstrukturen der Aktivierung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger- Ein Vergleich zwischen Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich, ZfSH/SGB 2009 S. 259 f.

<sup>7</sup> Vergl. Übersicht bei Münder, Sozialgesetzbuch II-LPK, 3.Aufl. 2009 Einleitung RdNr 26

Gesetzesänderung zum 1.1.2009<sup>8</sup>. Daneben erfolgen auch wieder punktuelle, und eher der politischen Beliebtheit geschuldete Verbesserungen, wie die in ihren Voraussetzungen bereits nach Inkrafttreten wieder geänderte Schulbeihilfe ( § 24 a SGB II i.d.F. vom 16.7.2009 ) oder der vorübergehend erhöhte Regelsatz für Kinder über 6 Jahren ( § 74 SGB II), oder die aktuell geplante Erhöhung der Vermögensfreibeträge, die langsam wieder der Höhe angenähert werden, die sie in der ehemaligen Arbeitslosenhilfe gehabt haben, bevor man sie in zahlreichen Gesetzgebungsschritten verringert hat.

Man kann die Entwicklung aber auch von der anderen Seite sehen: Die Auseinandersetzung mit den Grundprinzipien der Aktivierung, der immer weiter vorangetriebenen Umwandlung des Systems, findet vielfach nicht statt, löst sich in kleine Fronten auf.

Statt gegen die Ein-Euro-Jobs oder zumindest gegen den eigenen Ein-Euro-Job und die fehlenden Eingliederungschancen oder die Verdrängungswirkung<sup>9</sup> anzugehen, möchte jemand „nur“ seine Fahrtkosten zusätzlich zur Mehraufwandsentschädigung erstreiten. Oder man möchte die Ein-Euro-Jobs als faktische Arbeitsverhältnisse anerkannt haben, obwohl der Gesetzgeber hier recht klar formuliert hat, dass er das nicht will.<sup>10</sup>

Statt um den Kinderregelsatz oder den einen oder anderen elementaren Bedarfsanteil daraus, geht's um die mehrtätige Klassenfahrt nach Florenz.<sup>11</sup> In diesen Prozessen geht es um berechnete Anliegen und einen berechtigten Klärungsbedarf - aber engagieren sich alle diese Kläger auch weiterhin gegen die Grundkonzeption dieses Gesetzes, oder sind sie bereits mit diesem, ja schon nervenzehrenden Rechtsstreit erschöpft? Dass jemand soviel Durchhaltevermögen besitzt, wie die Kläger, die die Klagen zur Regelsatzstruktur mit so viel Umsicht zum Bundesverfassungsgericht gebracht haben<sup>12</sup>, das ist eher selten.

Das Problem ist vor allen Dingen, dass den Gerichten mit weiteren Gesetzesänderungen die Hände gebunden werden. So war z.B. zunächst die Verantwortung für die Stiefkinder noch im Gesetz unklar geregelt, sodass die Gerichte dies zugunsten der Stiefpartner auslegen konnten. Nun ist die Regelung aber eindeutig und man müsste die Verfassung bemühen, um sie wieder familienfreundlicher zu machen.<sup>13</sup>

Und die arbeitsmarktstrategisch oder wirtschaftspolitisch wichtigen Fragen bleiben offen:

Was wird durch die permanente Vermittlung in unterwertige Beschäftigung, in Leiharbeit, prekäre Arbeitsverhältnisse und die Zermürbung derer, die noch gute Arbeit suchen oder kreative Ideen für Selbstständigkeit mitbringen, erreicht?

Was erreicht man mit der Zermürbung der Mitarbeiter, Berater und Sachbearbeiter, mit den knappen Zeit- und den eindimensionalen Zielvorgaben für Gesprächstermine und mit Maßnahmen, die zumal im wirtschaftlichen Abschwung immer weniger Sinn haben? Was wird aus den Arbeitsfelder im öffentlichen und im Gesundheitsbereich, in denen durch Beschäftigungsmaßnahmen reguläre Arbeitsplätze ersetzt statt aufgebaut werden?

---

<sup>8</sup> Gesetz zur Neuausrichtung der Arbeitsmarktinstrumente vom 21.12.2008 (BGBl 2008, 2917)

<sup>9</sup> Sachverhalt des BSG Urteils vom 13.11.2008 – B 14 AS 66/07

<sup>10</sup> Vergl. Entscheidungen des BAG vom 8.11.2006- 5 AZB 36/06; vom 26.9.2007 –5 AZR 857/06 und vom 20.2.2008 5 AZR 290/07

<sup>11</sup> Sachverhalt des BSG Urteils vom 13.11.2008 – B 14 AS 36/07

<sup>12</sup> Es sind das Verfahren 1 BvL 1/09 ( auf den Vorlagebeschluss des Hess. LSG –L 6 AS 336/07 ) und , die Kinderregelsätze betreffend, die Verfahren 1 BvL 3/09 und 1 BvL 4/09. Dazu auch Lenze Anne, Die Verfassungswidrigkeit der Regelsätze für Kinder ZFSH/SGB 2009 S.387 ff.

<sup>13</sup> Zur Entwicklung des § 9 Abs.2 SGB II: Mecke Christian in: Eicher/Spellbrink 2008 § 9 RdNr 26a,70. Keine Einwände gegen die nunmehr uneingeschränkte Heranziehung von Stiefeltern, BSG Ur. v. 13.11.2008- B 14 AS 2/08 R Zusammenstellung der Rechtsprechung zu den fortbestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken: Berlitz Uwe, Die Hartz IV Rechtsprechung- geklärte und offene Fragen, info also 6/2008 S. 244

Das alles tritt in den Hintergrund, kann schwer zum Thema werden. In der in Deutschland leider früh abgebrochenen Diskussion um Verrechtlichung und Entrechtlichung war etwa von Habermas oder Tennstedt das Argument gekommen, dass es mit der Verrechtlichung des Sozialen zu einer Entfremdung und Entpolitisierung, einer „bürokratischen Austrocknung kommunikativer Beziehungen“ kommen könne und dass sich die Problemperspektive ökonomischer und sozialer Gegensätze verengen könne, indem diese nur noch als eine Frage der Durchsetzung individueller Rechtsansprüche gegen den Staat als Garanten von Gerechtigkeit und Wohlfahrt begriffen und damit politisch kanalisiert würden.<sup>14</sup> Aber diese Gefahr kann man vermutlich nicht dadurch bannen, dass man Rechtsansprüche abschafft, sondern nur dadurch, dass der Umgang damit in einen anderen Rahmen gestellt wird.

Es gibt deshalb auch eine andere Deutung: Die anschwellende Rechtsprechung ist nur Symptom einer Zermürbungstaktik und systematischen Entrechtung durch Recht und Verfahren, mit der schrittweise eine Systemänderung hin zu einem aktivierenden Staat erfolgen soll, in dem die Behörde und von ihr beauftragte Dienstleister die nicht mehr rechtlich kontrollierte Steuerung der Arbeitslosen übernehmen sollen. Dies gilt jedenfalls so lange, wie sich die Zunahme der Rechtskonflikte nicht auch politisch in zusammenhängenden Strategien niederschlagen, die von einer Mehrheit getragen werden.

## 2.) Neue Zielsetzungen und Steuerungsmethoden

Erkennbar bleibt in der sozialpolitischen Diskussion eines: der aktivierende Staat setzt langfristig auf andere Steuerung als durch Recht. Es gilt nämlich die Regulierungen des „unflexiblen“ deutschen Sozial- und Arbeitsrechts gleichermaßen für die „Insider“ als auch für die „Outsider“ des Arbeitsmarkts wegen des rückwärts gewandten, sozialen Statusschutzes aus den Angeln zu heben<sup>15</sup>. Man sieht in aktiven Gerichten Vetospieler<sup>16</sup> und in individueller Rechtsdurchsetzung einen Effizienzverlust.<sup>17</sup> Diese Konzeption hat es in Deutschland nur besonders schwer und benötigt etwas mehr Zeit. Es gibt ja durchaus auch andere Sozialstaatsmodelle und Steuerungsmöglichkeiten, die in andern Ländern ( Großbritannien, Österreich oder den Niederlanden) zum Einsatz kommen.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Eine knappe, heute noch ( bzw. wieder ) lesenswerte Zusammenfassung dieser Diskussion findet sich bei Weth Hans- Ulrich: Recht in der sozialen Arbeit- Bremsklotz, Allheilmittel, Werkzeug, Wegwerfprodukt in: Blätter der Wohlfahrtspflege 4/1985 S. 83-85 mit vielen weiteren Nachweisen.

<sup>15</sup> So anschaulich zusammengefasst bei Funk Lothar: New Economy und die Politik des modernen dritten Weges, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 16-17/2001 S.25 –31. Zu dem sich daraus ergebenden antirechtsstaatlichen Affekt und zur Notwendigkeit von rechtlichen Regelungen für Erhalt von Selbstbestimmung vergl. Spindler Helga: Rechtliche Rahmenbedingungen für eigenverantwortliche Lebensführung in Umbruchsituationen, Jahrbuch Arbeit, Bildung Kultur Bd.23/24 Forschungsinstitut FIAB, Recklinghausen, 2005/2006, S. 169-184

<sup>16</sup> Trampusch. Christine: Dauerproblem Arbeitsmarkt: Reformblockaden und Lösungskonzepte, in: Aus Politik und Zeitgeschehen B 18-19/2003

<sup>17</sup> so formuliert Werner Jann, ein wissenschaftliches Mitglied der Hartz Kommission, seine Problemsicht auf die vielen detaillierten Regeln und direkten Kontrollen in Deutschland. Es sei natürlich eine große rechtsstaatliche Errungenschaft, dass jegliche Entscheidung vor einem Verwaltungsgericht angefochten werden könne. Aber das habe seinen Preis. „Wir müssen uns klarmachen, dass absolute Einzelfallgerechtigkeit und rechtsstaatliche Korrektheit sich nicht gut vertragen mit Forderungen nach Flexibilität, Schnelligkeit und unbürokratischem Verhalten von Behörden“ Interview in der FAZ 29.5.2006 ,S. 15

<sup>18</sup> früh dargestellt etwa in der Kurzexzerte der Bertelsmann Stiftung (Hrsg ) : Zielsteuerung in der Arbeitsmarktpolitik- Vom Ausland lernen ? Die Beispiele Österreich und das Vereinigte Königreich, Juni 2003

So kann zum Beispiel nur ein allgemeiner gesetzlicher Rahmen, eine Art Hülle übrig bleiben, während die konkrete Steuerung durch eine möglichst reduzierte, quantitative Ziel- und Erfolgsbestimmung, dezentrale Entscheidungsmöglichkeiten, nicht öffentliche 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 veraltete Input-Steuerung durch detaillierte gesetzliche Regelungen und kontrollierbare Verfahrenswege, die effektives Verwaltungshandeln behindert. Sozialpartner, Arbeitsmarktakteure, Wohlfahrtsverbände werden durch eine Art Aufsichtsratsmodell in Beiräten und Monitoring- Gruppen ruhig gestellt, wo sie nur noch über die Geschäftspolitik allgemein unterrichtet werden und ihre Vorschläge diskret äußern dürfen. Selbst in der Wirtschaft, wo dieses Modell herkommt, erkennt man inzwischen die Nachteile: Es führt zur ungehinderten Herrschaft des Vorstands und in unserem Fall: einer Verwaltung, die durch die gleichen Unternehmensberater geschult wird.

Die Bertelsmann Stiftung aber auch die Benchmarking Gruppe im Bündnis für Arbeit haben diese Ideen bereits im Vorfeld der Hartz -Reform ausgearbeitet, selbst die Arbeitslosenversicherung soll Schritt für Schritt entsprechend umgestaltet werden in Richtung mehr Freiheiten für die Behörde, erschwerter Zugang und ein einfach zu handhabendes Sanktionssystem und weniger Mitwirkungsrechte der Arbeitslosen.<sup>19</sup> In der Arbeitslosenversicherung wird das übrigens auch schrittweise und etwas im Windschatten der spektakuläreren Konflikte um das SGB II vorangetrieben.

Diese neue Steuerung arbeitet durchaus noch mit Mitteln des Rechts, aber sie betreibt eine Entrechtlichung durch Recht. Vobruba hat diese Möglichkeiten früh systematisiert. Die Entwicklung kann ansetzen beim

- Zugang zum Recht ,
- bei der Definitionsmacht über Leistungsvoraussetzungen,
- über die Leistungen selber oder
- dem Leistungszweck<sup>20</sup>

Entrechtlichung durch Recht kann aber nach meiner Beobachtung auch funktionieren

- durch Etablierung neuer Handlungsmethoden
- durch Abbau von Verfahrensrechten und gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten und
- durch Aufbau eines gegenüber Bürgerrechten und -interessen „immun“ Behördenapparats

Mit dieser Veränderung subjektiver Rechte hat nicht mehr der Bürger, sondern die Behörde die Hoheit über die Ergebniskontrolle. Deshalb sind diese Maßnahmen dann auch fast ausnahmslos erfolgreich und nicht mehr von außen überprüfbar , weil die Erfolgsmessung und

---

<sup>19</sup> Bertelsmann Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Job Center. Konzeption und Diskussion der lokalen Zentren für Erwerbsintegration, Güterloh 2003 S. 83 f.. Zu den umfangreichen Aktivitäten der Bertelsmann Stiftung im Vorfeld der Hartz Reform: Spindler Helga: War auch die Hartz Reform ein Bertelsmann-Projekt? In: Wernicke /Bultmann ( Hrsg.): Netzwerk der Macht-Bertelsmann. Marburg 2007

<sup>20</sup> so schon früh systematisiert bei Vobruba Georg: Entrechtlichungstendenzen im Wohlfahrtsstaat, in: Voigt Rüdiger (Hrsg.) Abschied vom Recht? Frankfurt 1983, S. 101 f.

die Erfolgskriterien ohne Rücksicht auf die Auswirkungen für die Betroffenen bestimmt werden.<sup>21</sup>

Ein solches Modell, das die Rechtsform beibehält, aber ihrer individualrechtlichen Elemente entkleidet und die umfassende sozialstaatliche Zielsetzung durch einseitige behördliche Erfolgsmeldungen ersetzt, ist gegenwärtig ein Kernstück der Arbeitslosen- und Arbeitsmarktpolitik und gefährdet im Ergebnis den bisherigen Sozialstaat genauso wie eine dritte denkbare Variante. Bei dieser würde der Staat offen neoliberal agieren, was 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.

Nach meiner Auffassung befinden wir uns gegenwärtig in einer derartigen Umbruchsituation. Die politische Ebene, sei es in einer rot-grünen, schwarz-roten oder schwarz-gelben Koalition, strebt das der individuellen Rechte entkleidete Modell an und verwirklicht es schrittweise durch permanente Änderungsgesetzgebung. Das Ganze wird nun auch schon seit 5 Jahren durch immer wieder neu aufflammende Kampagnen zu Generalrevisionen in verschiedenste Richtungen begleitet ( vergl. die aktuelle Forderung nach einer noch umfassenderen Arbeitspflicht durch den hessischen Ministerpräsidenten Koch ). Teilweise wird aber auch versucht, diese Entwicklung als (verwaltungs-) technischen Prozess unterhalb der öffentlichen Wahrnehmung noch in einem Rechtsrahmen ablaufen zu lassen, der sozialen Rechtsstaat vorspiegelt. Dafür nun einige Beispiele.

### **3.) Veränderungen des Zugangs zum Recht, der Leistungen und des Leistungszwecks**

Die Veränderung des Rechts war in der ersten Phase der Hartz- Reform noch vergleichsweise transparent. Die Arbeitslosenhilfe- und damit viele Gestaltungsspielräume und Rechte insbesondere für Familien bzw. für verdienende Ehepartner<sup>22</sup> -wurde für die Öffentlichkeit wahrnehmbar abgeschafft.

Da trat schon fast in den Hintergrund, dass die effektivste Rechtsänderung eigentlich in der Arbeitslosenversicherung stattgefunden hat. Dazu gehören nicht nur die öffentlich wahrgenommene Verkürzung der Leistungen für Ältere, sondern die wuchernden Sanktionstatbestände ( § 144 SGB III ), wobei vor allem die Sanktion bei Verstoß gegen die frühzeitige Meldepflicht ( § 144 Abs.6 i.V.m. § 37b SGB III ) darauf setzt , dass uninformierte oder durch Kündigung schockierte und beunruhigte Arbeitnehmer diese Frist übersehen. Dazu gehören aber auch die Verkürzung der Rahmenfrist nach § 124 SGB III um ein Jahr und vor allem die Abschaffung des Arbeitslosenversicherungsschutzes bei geförderter Beschäftigung<sup>23</sup> und immer stärkere Mitwirkungspflichten.

---

<sup>21</sup> so lässt sich in der gegenwärtigen Debatte beispielsweise nicht entscheiden, ob bei der Entwicklung von Arbeitsmarkt und Arbeitslosenzahlen nun „Hartz wirkt“ und Erfolge erzielt, oder ob der Arbeitsmarkt nicht doch hauptsächlich von der Konjunktur abhängig ist.

<sup>22</sup> Spindler Helga, Rechtliche Rahmenbedingungen... Anm.15 , S. 178

<sup>23</sup> Zum Vergleich : im Jahr 1998 konnten noch durchschnittlich 210 800 Teilnehmer an AB- Maßnahmen und 150 000 Teilnehmer an sozialhilfegeförderter Beschäftigung in der Vertragsvariante Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung erwerben , wenn sie nach der Förderung nicht direkt in eine sozialversicherungspflichtige Arbeit wechseln konnten. Das wurde pauschal als behördlicher

Seit Anfang 2009 sind einzelne Ansprüche auf Förderung der Vermittlung in einem Vermittlungsbudget ( § 45 SGB III ) aufgegangen, das keine klaren Rechte auf Fördermaßnahmen mehr enthält und nicht nur immer mehr abhängig vom Wohlwollen des Sachbearbeiters macht, sondern gegenüber Einzelansprüchen durch Budgets begrenzter Leistungssteuerung Platz schaffen soll.<sup>24</sup> Mit der Aufgabe eindeutig formulierter Unterstützungsansprüche und einer Veränderung der Zielbestimmung werden so auch im SGB III Gestaltungsspielräume für Mitarbeiter zulasten der Gestaltungsspielräume von Arbeitslosen ausgebaut und ein Autonomieverlust in der Förderung bewirkt. Eine weitere Entwicklung zeichnet sich dadurch aus, dass zum Ende des Leistungszeitraums die Fördermaßnahmen nicht mehr voll zugänglich sind. Statt das Recht noch auszuschöpfen wird im Zweifel lieber der umstrittene Eingliederungsbetrag gezahlt, als den Betroffenen noch zu unterstützen.<sup>25</sup>

Ein wichtiges Beispiel für die Veränderung der Leistungen liegt in der Neubestimmung der Regelleistungen im Vergleich zur früheren Sozialhilfe. Hier ist man vom Grundsatz der unmittelbaren und individuellen Bedarfsdeckung abgegangen, der vom Anspruch getragen war, eine existenzsichernde Höhe zu halten. Das wurde zunächst weniger wahrgenommen, bzw. die Öffentlichkeit wurde getäuscht, indem man durch die Berücksichtigung pauschaler Beträge für ehemalige einmalige Beihilfe den Anschein erweckte, die neuen Leistungen seien höher als die der ehemaligen Sozialhilfe.<sup>26</sup> Der Gesetzgeber macht besonders im SGB II umgekehrt deutlich, dass für ihn die Geldleistungen nur noch Mittel zum Zweck sind, sozusagen "lästiges Beiwerk", das möglichst vermieden werden sollte.<sup>27</sup>

#### 4.) Veränderung der Zielsetzung des Gesetzes

Die Zielsetzung des Gesetzes hat sich im SGB II besonders stark im Vergleich zum bisherigen SGB III und ehemaligen BSHG verändert: die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sollen ihren Lebensunterhalt möglichst unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Kräften und Mitteln bestreiten, sei es durch Erwerbstätigkeit - durch welche Erwerbstätigkeit auch immer - oder auf andere Weise. Die Zielsetzung wird darauf verengt, Hilfebedürftigkeit zu vermeiden oder zu beseitigen, die Dauer der Hilfebedürftigkeit zu verkürzen oder den Umfang zu verringern (§ 1 SGB II). Sprachlich ist hier ein Gleichlaut mit der Zielsetzung des Behindertenrechts, § 4 Abs.1 Ziff.1 SGB IX, zu erkennen, was den Schluss nahe legt, dass die Hilfebedürftigkeit als eine Art soziale Behinderung gesehen wird. Anders als im Behindertenrecht folgen dann aber keine Zielformulierungen, die Teilhabe am Arbeitsleben

---

„Verschiebebahnhof“ kritisiert und mit dem praktischen Wegfall geförderter Beschäftigung in der Form von Arbeitsverträgen einseitig zu Lasten der Betroffenen behoben.

<sup>24</sup> Stascheit Ulrich, Hilfen bei Anbahnung und Aufnahme einer Beschäftigung, § 45 SGB III in: info also 1/2009 S.6-9

<sup>25</sup> Ursprünglich musste nach § 46 Abs.4 SGB II für jeden, der in den Rechtskreis des SGB II wechselte ein hoher Aussteuerungsbetrag aus Versicherungsmitteln gezahlt werden. Das machte Fördermaßnahmen mit der Dauer der Bezugszeit immer unrentabler, wenn sie nicht vor dem Wechsel zur Beendigung der Arbeitslosigkeit führten. Seit 1.1.2008 wird ein kostenanteilhafter Eingliederungsbetrag gezahlt, der ähnliche Folgen für die individuelle Förderung hat und genauso wie der Aussteuerungsbetrag weiter auch verfassungsrechtlich umstritten ist

<sup>26</sup> Spindler Helga: Die neue Regelsatzverordnung - Das Existenzminimum stirbt in Prozentschritten, info also 2004, Heft 4, S. 147 – 151, diess.: Die Mär vom großen Sozialabbau, [www.nachdenkseiten.de](http://www.nachdenkseiten.de) vom 9.1.2006. Weitere Einzelvergleiche: diess.: Gesundheitsreform senkt das Existenzminimum bei Sozialhilfe -Kranke müssen Ausgaben für notwendigen Lebensunterhalt kappen, in: Soziale Sicherheit 2004, Heft 2, S. 55 – 60 und Diess.: Allein der notwendige Anteil für Energiekosten im Regelsatz für 2006 war um ca. 150 Euro zu niedrig, in: info also 2007, Heft 2 S. 61 f.

<sup>27</sup> Spellbrink Wolfgang in: Eicher/Spellbrink 2008 § 3RdNr 15,16

entsprechend den Neigungen und Fähigkeiten, die ganzheitliche persönliche Entwicklung und eine möglichst selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen. Auch die Zielsetzung der Sozialhilfe, ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen ( § 1 BSHG, § 1 SGB XII) ist im SGB II ersatzlos weggefallen. Hauptsache die Zahl der Leistungsbezieher sinkt, wobei eher gleichgültig ist, wodurch das geschieht: durch Vermittlung in Arbeit, durch Sanktionen oder nur durch andere Zählweisen. Die öffentlich gemeldeten Arbeitslosenzahlen als Indikatoren für Ausgrenzung und Armut sind inzwischen das Papier nicht mehr wert, auf dem sie gedruckt sind, weil sie so viele gleichartige Armutslagen und Ausgrenzungstatbestände nicht mehr erfassen.<sup>28</sup> Es gibt kaum eine Grenze für diese Zahlentricks, wenn man die Zielsetzung des Gesetzes der reinen Verringerung der registrierten Hilfebedürftigen nicht ändert.

Mit der Verengung der Zielsetzung einher geht das Steuern durch Zielvereinbarungen, die auf Absenkung der Leistungen und der Zahl der Bezieher ausgerichtet werden und auf quantitatives Ansteigen von Kontakten und Instrumenteneinsatz setzen und nicht auf Verbesserung der Lebenslage der Arbeitslosen.<sup>29</sup> Wenn die Anzahl der Eingliederungsvereinbarungen auf jeden Fall gesteigert werden muss, dann werden eben gleich ganze Gruppen von Arbeitslosen zur Unterzeichnung gleichlautender, vorbereiteter Eingliederungsvereinbarungen geladen, wie etwa aus Hamburg berichtet wurde. Tendenziell sollen Zielvereinbarungen die Richtlinien als altes Steuerungsinstrument ablösen. Für die Umbruchsituation in Deutschland ist kennzeichnend, dass Zielvereinbarungen und Richtlinienansammlungen nebeneinander bestehen. In § 48 SGB II wird die Zielvereinbarung sogar durch den Gesetzgeber ausdrücklich gebilligt, obwohl sie eigentlich zur Rechtsanwendung nichts beitragen kann und gerade die Gefahr des Verstoßes gegen Recht durch Zielvereinbarungen regelungswürdig wäre<sup>30</sup>.

## 5.) Veränderte Definition und Einsatz von Leistungen

Bei der Geldleistung ist das z.B. die Behauptung der Bedarfsdeckung „Die nach diesem Buch vorgesehenen Leistungen decken den Bedarf der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und der mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen.“ ( § 3 Abs.3, Satz1,2.Halbsatz SGB II ). Das Sozialhilferecht kannte eine derartige Formulierung nicht, aber es hat sich über Jahrzehnte wenigstens bemüht, das soziokulturelle Existenzminimum zu erfassen und zu

---

<sup>28</sup> Wohl bemüht sich die BA mit unendlich langen Berichten ( z.B. Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Januar 2010 ), die Auswirkungen von Gesetzesänderungen und unterschiedlichen Definitionen von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung im engeren und weiteren Sinne auf die Lesart ihrer Daten nachvollziehbar zu machen. So ergibt sich, dass die über 58- jährigen Arbeitslosen in einer anderen Statistik erfasst sind und dass Teilnehmer an vermittlungunterstützenden Leistungen ( wozu neuerdings sogar die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung ausreicht), beschäftigungsschaffenden Maßnahmen ( Ein Euro- Jobs), Trainingsmaßnahmen und Berufsorientierung nicht mitgerechnet werden, was je nach Zählweise mindestens eine Million Menschen mehr ausmacht, die keine Arbeit haben, Nichtleistungsbezieher noch nicht gerechnet. Kritiker sprechen von kreativem Zählen (Uwe Borchert 1.Juni.2008), vom Märchen aus Nürnberg ( Stefan Idel bei [www.tacheles-sozialhilfe.de](http://www.tacheles-sozialhilfe.de) ) von der halben Wahrheit ( Kolja Rudzio Längst über 4 Millionen, Die Zeit Nr. 28,2.7.2009) oder von statistischer Verringerung ( Roland Bunzenthal 5,5 Millionen Menschen fehlt ein Job, FR 30.7.2009)

<sup>29</sup> nur ein Beispiel ist da etwa der Planungsbrief 2009 der Bundesagentur für Arbeit vom 19.9.2008 ( bei [www.harald-thome.de/download.html](http://www.harald-thome.de/download.html) ), der u.a. für das Abschwungjahr 2009 das „ehrgeizige“ Ziel setzt, die existenzsichernden („passiven“) Leistungen um 6,7% zu senken und die Vermittlungsquote in den abnehmenden Arbeitsmarkt nach einem bizarren Berechnungsmodell zu erhöhen. Im Planungsbrief 2008, wo der Aufschwung auch nicht gerade unten angekommen ist, waren die Vorgaben noch rigider: Absenkung der Leistungen um 7,9 % und Erhöhung der Integrationsquote um 15 %. Der sinnlose Druck, der durch die quantitative Vorgabe von Kontaktterminen entsteht, wird in der Erhebung von Anne Ames, Arbeitssituation und Rollenverständnis der persönlichen Ansprechpartner/-innen nach § 14 SGB II, NDV 7/ 2008 ,S. 294 f. bestätigt.

<sup>30</sup> Vergl. die skeptische Kommentierung von Oppermann Dagmar in: Eicher/Spellbrink 2008 § 48

decken. Im SGB II besteht praktisch nur noch eine Fiktion, die durch die konkreten Bemühungen zur Ermittlung des Bedarfs im Gegensatz zu früher nicht mehr gedeckt ist. Dabei entstammt die Formulierung einer Zeit, in der die oberflächliche Festlegung und die niedrigen Regelsatzpauschalen kaum mehr überzeugen wollten. Sie ist erst im Fortentwicklungsgesetz vom 20.7.2006 nachgeschoben worden, als die Kritik an den Regelsätzen schon sehr verbreitet war, und ist zur Absicherung gleich noch um einen zweiten Satz ergänzt worden „Eine davon abweichende Festlegung des Bedarfs ist ausgeschlossen.“.

Bei den in § 16 Abs.1 SGB II von Anfang an unübersichtlich geregelten Dienstleistungen wird ständig der Katalog der Maßnahmen geändert, obwohl doch eigentlich der Zugang zu allen Förderangeboten der Arbeitslosenversicherung eines der Hauptversprechen der Reform war. Die versprochene Förderung der Selbstständigkeit ist gleich aufgegeben worden und seit 1.1.2009 gibt es auch keinen Zugang zu ABM mehr, was bisher schon faktisch kaum mehr angeboten wurde. Statt dessen wurde die Mehraufwandsvariante aus der Sozialhilfe ( das sind die sog. Ein –Euro- Jobs oder Arbeitsgelegenheiten ohne Arbeitsvertrag ) für ehemalige Arbeitslosenhilfebezieher und sogar Hochqualifizierte „geöffnet“. Dieses Instrument wandelt sich Schritt für Schritt von der Hilfe zur Arbeit, einer Brücke zu regulärer Arbeit, die sich auch daran messen lassen muss, inwieweit der Übergang gelingt, zur Gegenleistung im Rahmen einer Workfarekonzeption.<sup>31</sup> Die Vertragsvariante der Beschäftigungsförderung wird praktisch kaum mehr eingesetzt, die Mehraufwandsvariante ist dafür von ehemals maximal 150 000 auf vermutlich schon über 350 000 Stellen angestiegen.<sup>32</sup>

Zu den Sofortmaßnahmen für unter 25 - jährige Bezieher (U 25-er), die sich aus der Verpflichtung unverzüglich irgendein Angebot nach § 3 Abs.2 SGB II zu machen ergibt, ist 2006 das Sofortangebot nach § 15 a SGB II , und ab 2008 das Sofortangebot für die über 58-Jährigen nach § 3 Abs. 2a SGB II gekommen. Auch alle diese Maßnahmen münden mangels anderer Alternativen in Mehraufwandsbeschäftigungen .

Vermittlung in Mehraufwandsbeschäftigung gilt genauso wie der Hinweis auf eine Leiharbeitsfirma, die bisher keinen konkreten Arbeitsplatz nachzuweisen hat, sondern nur auf Vorrat Arbeitskräfte registrieren will, als vollwertige Arbeitsvermittlung.

Statt der versprochenen Weiterbildungsmaßnahmen gibt es kurze Trainingsmaßnahmen, was einfach durch die Geschäftspolitik der Bundesagentur festgelegt werden darf ....usw.<sup>33</sup>

Die Leistungen werden auch dadurch verändert , dass die beauftragten Dienstleister staatlichen Machtfülle übertragen bekommen: Beschäftigungsträger, Bildungsträger, Profiler, Schuldnerberater, ja bereits private Leiharbeitsfirmen, die am besten gleich im Jobcenter platziert werden. Da sollen die Daten laufen und nicht die Menschen - heißt es. Aber mit den Daten liefern diese Träger teilweise schon heute Entwicklungsberichte und interne Führungszeugnisse an die Behörde<sup>34</sup> wie früher Erziehungsanstalten an die Eltern und dürfen teilweise schon das Existenzminimum unter Umgehung eines Verwaltungsakts kürzen oder die Einsatzkräfte verleihen.<sup>35</sup> Sanktionen, die früher bei unbegründetem Fehlverhalten auf

<sup>31</sup> Spindler Helga: Arbeiten für die Grundsicherung- schleichende Einführung von Workfare in Deutschland in: Soziale Sicherheit Heft 11/2008 S.365 - 372

<sup>32</sup> Zu den offizielle ausgewiesenen ca. 300 000 Stellen der BA kommen immer noch die von den Optionskommunen ( zahlreich) eingerichteten Stellen, die nur schwer statistisch erfasst werden können.

<sup>33</sup> Während im Jahr 1998 allein im Bereich des SGB III noch über 600 000 Weiterbildungsmaßnahmen angeboten wurden, stehen 2010 für den Rechtskreis SGB III und SGB II zusammen nur noch knapp 200 000 zur Verfügung. Vergl.: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Januar 2010

<sup>34</sup> Stahlmann Günther: Sozialdatenschutz bei der Eingliederung nach dem SGB II , info also 2006,Heft 1 und 2, S.10f. und 61 f.

<sup>35</sup> Beispiel bei :Spindler Helga Vertragssimulation bei Ein-Euro-Jobs - eine Fortsetzungsgeschichte mit Dokumentation , info also Heft 4 /2006, S. 162 – 165

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 Maßnahmeträgern mit den „Kunden“ umgegangen wird.<sup>36</sup>

Auch dieses Element der Entrechtung führt übrigens zu einer verzerrten Erfolgskontrolle der Maßnahmen: auch sie sind nämlich immer erfolgreich, weil der Nutzen für die Betroffenen völlig ausgeblendet wird. Sie werden zugewiesen, das muss genügen. Sollten sie wegbleiben, dann sind die Maßnahmen noch erfolgreicher, weil öffentliche Mittel durch Sanktionen eingespart werden.

## 6.) Die Etablierung neuer Handlungsmethoden

Und die Methoden haben sich geändert. Der aktivierende Sozialstaat setzt nicht mehr auf Leistungsangebote von der Vermittlung bis zur Qualifizierung, er setzt auf soziale Kontrolle und Haltungsänderung der Bedürftigen.

Es geht um den Abbau von Schutzrechten, vor allem Persönlichkeits- und Selbstbestimmungsrechten gegenüber hoheitlicher Bevormundung und Erziehung. Der neue Typ des Behördenvertreters ist der „Casemanager“ mit umfassender Steuerungsvollmacht.

Nach einem Leitbild, das die Bertelsmann Stiftung im Vorfeld vorgeschlagen hat, soll der Casemanager gegenüber dem Arbeitslosen die Rolle des „teacher, preacher friend and cop“ einnehmen.<sup>37</sup> Die „eine Hand“, aus der die Leistungen bis heute nicht kommen, soll nicht nur Hilfevereinbarungen vorschreiben, sondern durch gleichzeitige Drohung mit Leistungseinstellung oder auch Zurückhaltung von Geldleistungen auch diktieren dürfen. Das ist vor allem Kontrolle aus einer Hand, aber keine vertrauenswürdige Hilfe. Meist wird auch gleich der Hausarzt durch den Amtsarzt ersetzt, weil sich der Hausarzt noch nicht kontrollieren lässt. Mit diesen Vorgaben wird der unmotivierte, antriebsschwache, defizitäre Bürger vorausgesetzt, der nicht mehr in der Lage ist, seine Lage zu bewältigen.<sup>38</sup> Nichts gegen Hilfeplanung oder eine Eingliederungsvereinbarung (§ 15 SGB II), die über den allfälligen Hinweis auf den virtuellen Arbeitsmarkt hinausgeht. Aber dieses Vorgehen, wie es im Sozialgesetzbuch II gewählt wurde und den Mitarbeitern offenbar auch antrainiert wird, lässt gleichberechtigte und auch versprochene „Koproduktion“ ersticken, die unter anderen Rahmenbedingungen sinnvoll sein könnte.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> die fehlende Kontrolle von Vertragsgestaltung und Einsatz macht auch etwa die Prüfung der Zusätzlichkeit unmöglich. Dies wird nun schon wiederholt durch den Bundesrechnungshof gerügt, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom 29.4.2008 - VI 6/VI 2/VI 3 - 20 80 04- S.17: " So waren die Tätigkeiten in acht von zehn beanstandeten Maßnahmen nicht zusätzlich" und S. 18 "Die Grundsicherungsstellen haben die Fördervoraussetzungen zu prüfen. Um eine förderfähige Maßnahme von regulären Aufgaben des Maßnahmeträgers abgrenzen und...versagen zu können, müssen präzise Tätigkeitsbeschreibungen beigebracht und überprüft werden."

<sup>37</sup> Bertelsmann –Stiftung u.a. (Hsrg.) Handbuch Beratung und Integration. Fördern und fordern- Eingliederungsstrategien in der Beschäftigungsförderung, Gütersloh 2002 S.17

<sup>38</sup> Gestützt wird diese Rechtsentwicklung durch Sozialwissenschaftler und Medien, die mit ganz bestimmten Intentionen eine neue Unterschicht entdecken, ein nicht mehr seiner Bürgerpflichten und –rechte fähiges abgehängtes Prekariat. Eine kundige Auseinandersetzung mit diesem Menschenbild und seiner Funktionalisierung liefert u.a. der Lehrer einer Abendhauptschule Hans Otto Rößer: Krieg dem Pöbel. Die „neue(n) Unterschicht(en)“ in der „öffentlichen Soziologie“ deutscher Professoren. [www.nachdenkseiten.de](http://www.nachdenkseiten.de) vom 10.10.2008

<sup>39</sup> Spellbrink Wolfgang kommt deshalb zu den Schluss, dass es sich bei der Eingliederungsvereinbarung ( § 15 SGB II ) um hoheitliches (normsetzendes ) Handeln in lediglich pseudokonsensualer Form handele. Das Umdrapieren klassisch hoheitlichen Handelns in ein vermeintlich modernes Kontraktmanagementgewand sei rechtsstaatlicher Formenmissbrauch. Sozialrecht aktuell 2/2006, S. 52 f.

Olaf Behrend berichtet von einer Untersuchung und Befragung von Behördenmitarbeitern<sup>40</sup>: Ein Großteil der Mitarbeiter sei der Meinung, es sei nicht mehr zeitgemäß, wenn die Bürger von ihnen den Nachweis eines Arbeitsplatzes erwarten würden. Sie seien vielmehr dazu da, dem Kunden, der den Willen zur Arbeit habe, Rahmenbedingungen zu schaffen. Ihre Aufgabe sei es, beim Kunden die Eigenverantwortung zu wecken, dass er subjektiv für seine Arbeitssuche verantwortlich sei und dafür schon mal seinen Blick vom erlernten Beruf oder von seinen Gehaltsvorstellungen weg nach unten lenken müsse. Behrend kommt zu dem Schluss „Diese Focussierung auf die Haltung entspricht nicht mehr der althergebrachten Durchsetzung des Gesetzes, gemäß der früher Verstöße sanktioniert wurden, wenn Grenzen nicht eingehalten wurden ...“, also etwa da wo sich jemand einem konkreten Arbeitsangebot verschlossen oder schwarz gearbeitet hat. Und weiter: „Rechtssoziologisch kann man diesen massiven Wandel dahin gehend charakterisieren, dass anstelle der Definition von Grenzen, positive Normbestimmungen der richtigen Haltung und Handlung der Bürger getreten sind. Die Überprüfung der richtigen Haltung der Kunden erfolgt dann vor allem anhand von Maßnahmen...“, die damit auch nicht mehr in erster Linie als soziale Dienstleistungsangebote verstanden werden, sondern als Kontrollinstrumente. („Intelligenter Freizeitentzug“, wie es BA Vorstand Alt einmal ausdrückte). Behrend berichtet weiter, nur eine Minderheit von „sozialstaatskonservativen“ Arbeitsvermittlern akzeptiere, dass viele Leute eben objektiv wegen der Marktlage nichts finden könnten.

In dieses Bild passt etwa auch die Beauftragung der Firma Kronos Network GmbH, Firma eines ehemaligen Mc Kinsey -Mitarbeiters, der erst die Bundesagentur beraten und sich dann selbstständig gemacht hat. Wegen seiner „innovativen“ Ausrichtung hat man bei ihm auf Ausschreibungen verzichtet; deswegen hat der 3-Millionen Euro- Auftrag dann 2007 doch etwas Schlagzeilen gemacht.<sup>41</sup> Die Spezialität, der fachliche Ansatz dieses innovativen Dienstleisters lag darin, mittels diverser, nicht näher beschriebener Techniken, ausschließlich qualifizierte Arbeitslose zu einer grundsätzlichen Haltungsänderung, zum Abbau innerer Barrieren zu bewegen, - und zwar was berufsfremden Einsatz und was den Ortswechsel anging. Ich kann nur vermuten, dass es auch noch um Veränderung der Gehaltsvorstellungen ging.

In solch einem Klima sind dann auch Übergriffe auf Persönlichkeitsrechte regelhaft angelegt. Sie ergeben sich z.B. bei der Anwendung der damals aus den Niederlanden importierten Profiling -Techniken, Da sollen nach dem Konzept für beschäftigungsorientiertes Fallmanagement der BA nicht nur Daten zur Person und zur beruflichen Qualifikation und den Perspektiven erhoben werden, sondern auch zu Verhaltensauffälligkeiten, Zeichen mangelnder Anpassungsfähigkeit, zu Drogengebrauch und psychischen Erkrankungen, zu persönlichen Vorlieben und zum Freundeskreis, zu Frustrationstoleranz und Erfolgsorientierung.<sup>42</sup> Sogar die Bildzeitung bezeichnete dies spontan als „Intimverhöre“.

---

<sup>40</sup> Behrend Olaf: Aktivieren als Form sozialer Kontrolle, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 40/41/2008 S.16-21.

Zum gleichen Forschungsprojekt auch: Ludwig-Mayerhofer/ Behrend/ Sondermann: Disziplinieren und Motivieren. Zur Praxis der neuen Arbeitsmarktpolitik. In: Evers/Heinze (Hrsg): Sozialpolitik. Ökonomisierung und Entgrenzung, Wiesbaden 2008 S. 276-300. und diess.: Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime, Konstanz UVK 2009

<sup>41</sup> Astheimer Sven: Bundesrechnungshof rügt die Arbeitsagentur, FAZ NET vom 17.12. 2007

<sup>42</sup> Fachkonzept „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“ Abschlussfassung des Arbeitskreises, (Autorenteam) S. 18, 19.mit Anlage 3 Reis C.: Qualitätsmerkmal befähigungsorientierter Beratung. 2005, <http://www.tacheles-sozialhilfe.de>

Nach einer Meldung in der FAZ sind gerade die Niederländer von dieser Methode wieder abgerückt<sup>43</sup>. „Den Arbeitslosen erst zu durchleuchten, um ihm dann die Etiketten marktnah oder marktfern aufzudrücken und eine entsprechende arbeitsmarktpolitische Behandlung zu verpassen, bedeute eine Stigmatisierung, befinde sie inzwischen. Aber in Deutschland wird das nicht mehr vorhandene Vorbild weiter kopiert und es werden Förderleistungen beschnitten.

Und die umfunktionierten Leistungen zur Lebensführungskontrolle schaffen systematisch mehr Anlässe für Sanktionen. So lautet dann etwa die Erklärung der BA, warum die Sanktionsquote bei den „U 25-ern“ weit überproportional, nämlich dreimal so hoch ist, wie beim Durchschnitt: das liege daran, dass man diese Gruppe intensiver betreue.<sup>44</sup>

## **7.) Änderung im Verfahren und bei den gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten**

Zur Änderung der Leistungen kommt die Entrechtung durch Verfahren: Noch nicht einmal mehr die Verfahrensrechte auf Antragsannahme, Anhörung und transparente Entscheidungen funktionieren im Moment noch. Dazu kommen falsche und/ oder unlesbare Bescheide, Zermürbung durch verschwundene Unterlagen und unvollständige Aktenführung.

Auf der Gesetzesebene wird durch Umkehr der Beweislast und fehlende aufschiebende Wirkung von Widersprüchen die Durchsetzung Schritt für Schritt weiter erschwert. In diese Linie passt die immer stärkere Ausweitung des § 39 SGB II, der ab 2009 fast jede Entscheidung der Behörde sofort vollziehbar machen soll, was das Gefühl der Hilflosigkeit und des Ausgeliefertseins noch mehr steigert. Normalerweise hat im Umgang mit Behörden ein Rechtsmittel aufschiebende Wirkung, bis ein Gericht entschieden hat. Nur wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an sofortigem Vollzug besteht, wird das anders geregelt, was aber vor allem im Zusammenhang mit Förderleistungen oder auch vollständigen Kürzungen nur begründbar ist, wenn man generalisierend von völlig unfähigen oder arbeitsscheuen Hilfebedürftigen ausgeht.

Und weil die Menschen spüren, dass es in diesem System nicht um ihre Interessen und ihre Zukunft geht, rufen sie überdurchschnittlich häufig die Gerichte an, die angesichts der vielen Mängel in der Rechtsanwendung auch kontrollierend eingreifen müssen.<sup>45</sup>

Auffällig ist, dass just zu dieser Zeit mehrere Initiativen zusammenkommen, die im Ergebnis die Rechtsdurchsetzung für Arme gezielt erschweren. Mit der Änderung des Sozialgerichtsgesetzes vom 1.4.2008 wurde der Streitwert für Berufungsverfahren auf 750 Euro erhöht. Schon länger wird die Beratungshilfe nur noch zögerlich gewährt<sup>46</sup>, obwohl durch sie gerade im Vorfeld Rechtsprobleme eingegrenzt und Verständnisprobleme abgebaut werden könnten. Ausgerechnet die vielfach vernachlässigte Rechtspflicht der Behörde zur Beratung ( § 14 SGB I ) wird dabei gegen die Ansprüche der Bürger auf unabhängige

---

<sup>43</sup> Astheimer Sven: Brodeln im Vollbeschäftigungsland. FAZ.NET vom 12.8.2008

<sup>44</sup> Bundesagentur für Arbeit: Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sanktionen gegenüber erwerbsfähigen Hilfebedürftigen April 2007, S. 8,9

<sup>45</sup> Nach Mitteilung des BSG 22.1.2009 sind z.B. die Eingänge von Klagen und Eilanträgen in der 1.Instanz von 56 578 im Jahr 2005 auf 174 618 im Jahr 2008 gestiegen

<sup>46</sup> Herbe Daniel: Subsidiarität der Beratungshilfe im Sozialrecht ? in: info also 5/2008 S.204-206; gegen die Verweigerung von Beratungshilfe im Widerspruchsverfahren jetzt BVerfG Beschluss vom 11.5.2009- 1 BvR 1517/08, info also 4/2009 S. 170f.

Beratung ins Spiel gebracht. Der Bundesrat möchte als nächsten Schritt einen „Vorrang“ der Behördenberatung festschreiben lassen. Hinzu kommen schon länger die Überlegungen zur Änderung der Prozesskostenhilfe.

Und als würde das nicht schon reichen, kommt das Argument, die Sozialgerichte würden mutwillig eingeschaltet, weil sie gerichtskostenfrei seien, was zu dem Vorschlag führt, eine Gerichtskostengebühr von (zunächst) 75.- Euro allein für die erste Instanz zu erheben. Das ist nicht sehr hoch, aber gerade schon etwas zu hoch für den, der vom gegenwärtigen Regelsatz lebt. Ein aktuelles Gutachten setzt sich kritisch damit auseinander.<sup>47</sup> Einige Länder wollen gleich die Effizienz durch Abschaffung der spezialisierten Sozialgerichte erhöhen. Dabei schwingt die Hoffnung mit, dass sich an einem für viele Rechtsgebiete zuständigen Verwaltungsgericht die häufig wechselnden Richter nicht mehr so sehr in Sozialrecht einarbeiten und sich mit den schwierigen Lebenssachverhalten auseinandersetzen können und wollen.

Zu diesem Abbau rechtsstaatlicher Verfahren und Kontrollmöglichkeiten kommt allerdings noch das, was ich als eine gegenüber dem Rechtsstaat „immunisierte“ Behörde bezeichnen würde: Mitarbeiter und Führungskräfte, die offenbar keine Ausrichtung auf den Rechtsstaat und ein bürgerfreundliches Verwaltungsverfahren mehr haben.<sup>48</sup>

Immer öfter treffe ich auf Berater/innen von SGB II -Beziehern, die berichten, ihr Problem sei nicht die Beratung, sondern sie ständen hilflos davor, dass in der Behörde überhaupt keine Argumente zur Rechtslage oder Rechtsprechung mehr ankommen, sondern dass die Behörde stur eigene Vorstellungen verfolge, auch wenn diese offensichtlich und schon seit längerem durch die Rechtsprechung beanstandet werden. Und selbst verlorene Prozesse und Vollstreckungstitel der Betroffenen beeindrucken Behörden mancherorts nicht mehr. Selbst die Richter am BSG haben inzwischen den Eindruck, dass ihre Rechtsprechung nicht mehr wahrgenommen wird.<sup>49</sup>

## 8.) Fazit:

Wenn man sich abschließend diese verschiedenen Ebenen der Entrechtung vor Augen führt, diese konzertierte Aktion zwischen Bundesarbeitsministerium, der Zentrale der Bundesagentur, den Kommunen und Optionskommunen, den Bundesländern und den eingekauften Dienstleistern, dann kann man manchmal kaum unterscheiden, auf welche Ebene man sich aktuell konzentrieren muss. Doch gerade diese Unübersichtlichkeit, dieses Chaos ist die Voraussetzung, den entwickelten sozialen Rechtsstaat in Deutschland zu verändern. Deshalb ist es so wichtig die gemeinsame Quelle und weltanschauliche Basis dieser aktivierenden Strategien zu erkennen<sup>50</sup> und sich darauf zu konzentrieren, die Gestaltungsfreiheiten der Betroffenen Schritt für Schritt wieder zu erweitern. Ein Moratorium wäre von Nöten: keine weitere Verschlimmbesserung an diesen Gesetzen und in der Verwaltungspraxis.

---

<sup>47</sup> Höländ/Welti/Schmidt: Fortlaufend anwachsende Klageflut in der Sozialgerichtsbarkeit – Befunde Erklärungen , Handlungsmöglichkeiten, in: SGB 2008 S.689-697

<sup>48</sup> beispielhaft an einer Führungsperson nachgezeichnet bei Spindler Helga: Laborversuche der Bundesagentur für Arbeit, [www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik](http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik) 7.8. 2007

<sup>49</sup> so etwa die Vizepräsidentin des BSG Ruth Wetzel-Steinwedel: „Es scheint, dass ein Teil unserer Entscheidungen gar nicht da ankommt, wo sie ankommen müssten.“ Weil die Urteile des BSG von den Behörden oftmals ignoriert würden, müssten Arbeitslose immer wieder neu vor Gericht ziehen. ( Berliner Morgenpost 22.1.2009)

<sup>50</sup> Spindler Helga: „Der sozialpolitische Konsens wird aufgekündigt“ Die Steuerungstechniken des aktivierenden Sozialstaats und die Durchsetzung sozialer Rechte. in: Soziale Psychiatrie 3 /2008, S. 8-12

Und die politische Verwirrung in diesen Fragen, sollte man auch im Auge behalten. Immer noch wird diese Entrechtung selbst in Gewerkschaftskreisen als „Vorwärtsreform“<sup>51</sup> und als sozialer Fortschritt bezeichnet. Dazu beispielhaft zum Abschluss folgende Bewertung: „Links ist, für die zu kämpfen, denen es am schlechtesten geht. Und das sind in unserer Gesellschaft die Armen ohne Arbeit. Diese Menschen sind nicht organisiert, gehören keiner Gewerkschaft an. Sie haben kein Sprachrohr, keine Lobby. Diese Männer und Frauen waren vergessen.“ – bis hierhin kann man der Einschätzung eigentlich noch folgen und möchte ergänzen: sie brauchen Existenzsicherung, Rechte, Gestaltungsmöglichkeiten und vertrauenswürdige Beratung und Förderung.

Aber die Ausführung geht noch weiter mit Bezug auf die Hartz- Reformen:

„Für sie haben wir Arbeit geschaffen, keine perfekte Arbeit, keine gut bezahlte Arbeit, aber immerhin Arbeit. Diese Reformen waren ein linkes Projekt“.<sup>52</sup> Solange bei dem Urheber dieses Zitats, dem SPD Bundestagsabgeordneten Lauterbach und den Menschen, die er politisch repräsentiert, so lange hier die Verwechslung von links und rechts, Arbeitspflicht und Ausbeutung nicht geklärt ist, wird es schwer sein, den Rechtsstaat zu erhalten.

#### Veröffentlichungen:

Eine kürzere schriftliche Fassung in:

Lange Dirk/Retz Mike (Hrsg): Armut und gesellschaftliche Ausgrenzung im Aufschwung, Tagungsband des 2. wissenschaftlich –politischen Symposiums der Arbeitslosenselbsthilfe Oldenburg (ALSO) an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, BIS Verlag der Universität Oldenburg 2009, S.99-117

Eine stark gekürzte Fassung:

Entrechtung auf verschiedenen Ebenen zum Zweck der Aktivierung durch die Hartz -Gesetzgebung in: Kritische Justiz, Heft 2, 2010 S. 163-170

-

---

<sup>51</sup> Trampusch Christine: Sozialpolitik: Vorwärts- und Rückwärtsreformen und Neuvermessung der Solidarität, WSI-Mitteilungen, 7/2008 S. 365- 371

<sup>52</sup> „Die Hartz- Reformen sind links“ SPD-Politiker Lauterbach verteidigt Agenda 2010 taz v. 29.10.2008