

Kleine Schritte verändern den Sozialstaat.

Helga Spindler

Vorwort:

Wer sich mit Hartz beschäftigt, ist im Moment eigentlich immer etwas erschöpft. Es gibt so viele Probleme, so viel Engagement ist notwendig; und wenn man eine Sache beendet hat kommt schon die nächste. Kaum ist eine Rechtsfrage geklärt, kommt schon die nächste Gesetzesänderung mit neuen Regelungen. Das sind nicht die normalen Übergangsprobleme bei einer Rechtsumstellung, da steckt mehr dahinter. Es wird heute viel über den sozialen Paradigmenwechsel und den aktivierenden Sozialstaat gesprochen. Gleichzeitig wird die zunehmende Verarmung, die fehlende Ausstattung sozialer Dienste und der Zerfall des regulären Arbeitsmarktes beklagt. Das alles gehört aber zusammen. Und es geht auch um Entrechtung, um Neubewertung von sozialer Sicherheit. Hilfeangebote bekommen eine neue Funktion. Es ändert sich eigentlich so viel gleichzeitig, dass man kaum zu bestimmen vermag, wo man gerade seinen Schwerpunkt setzen muss.

Genau das ist es aber, dieses Chaos, diese Unübersichtlichkeit, die vielen kleinen Schritte, die von verschiedenen Akteuren in Bund, Land, Gemeinden, von der Bundesagentur, den Verbänden und den Gerichten ständig gegangen werden; sie lassen das Ausmaß der Änderung und die Strategien immer wieder unscharf werden. Denn vielleicht sind gerade die vielen Alltagsprobleme, die anschwellende Rechtsprechung und das organisatorische und personelle Chaos 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.

Der *aktivierende* Staat, der benötigt keine Rechte für Bürger und setzt auf andere Steuerung als durch Recht. Dabei hat er es in Deutschland nur besonders schwer, weil seine Bürger noch am gewohnten Rechtssystem hängen und benötigt etwas mehr Zeit.

Wir befinden uns mittendrin in dieser grundlegenden Änderung, die Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen.

Am Ende könnte ein anderes Sozialstaatsmodell stehen: Eines, in dem nur ein allgemeiner Rahmen, eine Art gesetzliche Hülle übrigbleibt, während die konkrete Steuerung durch möglichst reduzierte Kennziffern, dezentrale Entscheidungsmöglichkeiten und nicht öffentliche Expertengremien erfolgt. Dort gibt es keine gerichtlich überprüfbaren Rechte, nur noch Zielvereinbarung und Kontraktmanagement, kein für den Bürger kalkulierbares und beeinflussbares Verfahren und Ergebnis mehr. Und die Behörde hat die Hoheit über die Ergebniskontrolle und bewertet ihre Maßnahmen dann auch fast ausnahmslos als erfolgreich, was immer einfacher wird, je weniger der Betroffene sich noch äußern darf und berücksichtigt werden muss.

Es kann auch ein ganz reduziertes neoliberales Basissicherungsmodell übrig bleiben...

1.) Schrittweise Veränderung sozialen Rechts

Es gibt in Deutschland noch Sozialgesetze mit individuellen sozialen Rechten, die einmal entwickelt wurden, um den Bürger zum Subjekt von Leistungsansprüchen

machen und nicht zum Objekt von Behördenhandeln, Projektentwicklern und politischen Kampagnen.

Aber mit dem Sozialgesetzbuch Band II (SGB II), mit dem genau betrachtet nicht nur die Arbeitslosenhilfe, sondern auch die bisherige Sozialhilfe abgeschafft worden ist, hat bereits eine Veränderung stattgefunden. Sie schlägt sich nicht nur darin nieder, dass das Ziel, ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, aufgegeben wurde (§ 1 BSHG), sondern auch in dem stetigen Abgehen vom Prinzip unmittelbarer Bedarfsdeckung und im Fehlen eines Wunsch- und Wahlrechts bei den Dienstleistungen im SGB II. Ohne Not und unter riesigen Kosten wurde die vorher klare institutionelle Verantwortung von Arbeitsämtern und Kommunen vermischt, obwohl man die jeweils verschiedenen Angebote nur hätte verbessern müssen. Das Bundesverfassungsgericht hat diese missglückte Neuorganisation inzwischen gerügt. Eine wichtigere Aufgabe für eine Neuregelung wäre allerdings, das veränderte Menschenbild im aktivierenden Sozialstaat zurecht zu rücken, das vom unmotivierten, antriebsschwachen Bürger ausgeht.

Noch existieren die Sozialgerichte, die sich bemühen, individuellen Rechtsschutz zu garantieren. Aber Ihre Inanspruchnahme übersteigt das normale Maß, das bei einer Rechtsänderung zur Klärung von Zweifelsfragen notwendig ist, schon lange.

Schlecht ausgebildete und gewollt unerreichbare Sachbearbeiter, unleserliche und rechtswidrige Bescheide, fehlerhafte Software, überlange Verfahrensdauer und zögerliche Beachtung der Rechtsprechung bestimmen die Verwaltungspraxis in einem solche Ausmaß, dass sowohl Betroffene als auch Sozialberater und Gerichte aufgerieben werden. Der Plan, Gerichtsgebühren einzuführen zeigt schon, wie das Problem behoben werden soll. So gibt es viele kleine Steuerungs-Schritte, die Durchsetzung individueller Rechte zurück zu fahren und ein anderes Sozialstaatsmodell zu entwickeln.

2.) Umwertung der Werte.

Gelingen kann diese Entwicklung nur, wenn sie begleitet wird von einer Ablösung der bisherigen Werte: Im herrschenden „Mainstream“ wird der gewachsene Sozialstaat samt seiner Zielsetzung neu bewertet: Arbeitsrechtliche Regelungen von der Tarifbindung über Kündigungsschutz bis zum individuellen Arbeitsrechtsschutz gelten als „Verkrustung“ und „Überregulierung“. Staatliche Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe gelten als „passive Alimentierung“, „Abhängigkeit vom staatlichen Geldtropf“ oder „bloßes Verwahren“ in Armut. Existenzsichernder Mindestlohn sei unsozial, weil er den Arbeitslosen verwehre, ihre Dienste billiger anzubieten.

Wir lernen in der Politikwissenschaft, dass es sich in Deutschland bisher um eine „anpassungsrigide“, soziale Marktwirtschaft gehandelt habe, gekennzeichnet durch Subventionierung betriebswirtschaftlich unrentabler Sektoren, ineffektive Beschäftigungs- und Bildungsmaßnahmen und zu hohe finanzielle Unterstützung für die Outsider des Arbeitsmarktes, verbunden mit zu starkem Schutz für die Insider.¹ Und das alles soll jetzt unter der Leitlinie des „aktivierenden“ Staates geändert werden. Und so werden die alten Werte von sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit nicht nur sprachlich umgewertet, sondern es wird eine neue betriebswirtschaftliche Steuerung in die alten sozialstaatlichen Hüllen eingepflanzt und versucht, auch bewährte Hilfeangebote in ihr Gegenteil zu verkehren und umzufunktionieren.

¹ Funk, Lothar: New Economy und die Politik des Modernen Dritten Weges, in : Aus Politik und Zeitgeschichte, (B 16-17/2001) S. 25 f.

„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“.

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. Aber gefordert wird heute anderes und genaugenommen das, was noch vor wenigen Jahren als unzumutbar galt, während sich die Betroffenen immer weniger wehren können. Und die Förderung, die heute vorgesehen ist, besteht aus immer mehr Maßnahmen, die keinen individuellen Nutzen mehr erkennen lassen und deshalb nicht freiwillig angenommen werden, sondern unter Sanktionsandrohung und mit Kontroll- und Erziehungsabsicht aufgenötigt werden müssen.

Es hat sich hinter dem Vorhang dieser Leitlinie etwas verschoben:

Dabei geht es auch um Kürzungen – *aber nicht nur*: Arbeitslosengeld etwas verkürzen, Rentenanstieg verlangsamen, Schwarzarbeit besser kontrollieren, Fehlanreize beseitigen - das alles muss in einem Sozialstaat möglich und gestaltbar sein, aber hier passiert mehr.

3.) Eine vielschichtige Entwicklung und das alles gleichzeitig.

Ich habe für mich versucht, einmal diese Ebenen zu bestimmen, auf denen die Veränderungen gleichzeitig ablaufen und auch eine jeweils eigene Dynamik entwickeln.

Betrachtet man diese Veränderungsprozesse im aktivierenden Sozialstaat alle zusammen, dann findet eine Art sozialpolitischer Zangenbewegung statt, die eigentlich ganz effektiv im Sinne ihrer Erfinder wirkt.²

Es handelt sich um folgende vier Ebenen:

- a) Die neue Selbststeuerung des Individuums durch Verkürzen sozialer Geldleistungen, schlicht durch die Drohung mit Verelendung.
- b) Die neue Außensteuerung des Individuums durch Abbau von Rechten gegenüber der Behörde, Abbau von verlässlichen Ansprüchen auf Existenzsicherung, vor allem aber auch von Gestaltungsrechten, und Aufbau einer behördlich überwachten Kontrolle der Lebensführung.
- c) Eine neue Steuerung der sozialen Dienstleister durch zu enge Vorgaben, fragwürdige Wettbewerbsregeln und falsche Erfolgskriterien
- d) Die neue Steuerung des Arbeitslebens durch ständige Unsicherheiten und entgrenzte Verfügbarkeit in prekären Arbeitsverhältnissen aller Art bis hin zu öffentlichen Arbeitsdiensten.

Letztlich begründen sich die Veränderungen auf den ersten drei Ebenen (im sozialen Leistungsbereich) darin, die notwendige Haltungsänderung und Umerziehung auf der vierten Ebene zu erreichen, die man auch „Flexibilität“ oder „Deregulierung“ nennt. Erschaffen werden soll der sich ständig selbst auf seine Verwertung ausrichtende Arbeitsnomade. Soziale und gar Arbeitsrechte, der Wunsch nach Mitgestaltung der Arbeitsbedingungen und kalkulierbaren Lebensverhältnissen für den Einzelnen, sind in diesem System eher störend.

² dazu ausführlicher: Helga Spindler: 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; diess: Wohin steuert der Sozialstaat ? (2004) , www.uni-due.de/edit/spindler

3a)Die erste Ebene: Senkung des Existenzminimums

Sie betrifft die Senkung von existenzsichernden sozialen Leistungen, die neu bewertet werden: der Bürger der bedarfsdeckend alimentiert werde, werde passiv, faul oder zu anspruchsvoll, statt sich dem Arbeitsmarkt zuzuwenden. Seit der Gesundheitsreform und der Neubestimmung der Regelsätze 2004 wurde das Existenzminimum bei steigenden Anforderungen an die eigenverantwortliche Lebensführung deutlich gesenkt. Nicht nur, dass der Lebenshaltungskostenanstieg nicht mehr berücksichtigt wird; Energie- und Mobilitätskosten, Gesundheitsaufwendungen, Bekleidung und Hausrat und vor allem die Kinderregelsätze sind selbst im Vergleich zur Sozialhilfe deutlich abgesenkt worden.³ Obwohl Bildung angeblich so wichtig ist, sind ihre Kosten nicht berücksichtigt. Ganz besonders die Familienregelsätze sind zudem regelmäßig Gegenstand von Kampagnen, mit denen Niedrigverdiener gegen die angeblich immer noch zu hohen staatlichen Hilfen mobilisiert werden sollen.⁴ Mit vielen kleinen direkten und indirekten Teilkürzungen erfolgt auch das unauffällig. Schritt für Schritt wird der finanzielle Spielraum immer enger.

Und auch das ist neu: diese ganz bewusst herbeigeführte verschärfte Armut wird durchaus offen eingestanden und zwar politisch noch beklagt, aber nicht mehr geändert. Denn sie bekommt eine neue Funktion.

Die Absenkung des Existenzminimums hat noch nicht einmal den Zweck nennenswerte Einsparungen zu erzielen, was ja bei sinkender Arbeitslosigkeit eigentlich nicht mehr unbedingt notwendig wäre, sondern hat neuerdings das Ziel, Eigenverantwortung zu wecken, das Individuum zu einer neuen Selbststeuerung zu bewegen. Die Verarmung wird sozusagen nur in Kauf genommen, um die Selbsthilfekräfte zu stimulieren. Dabei wird das alte Bedarfsdeckungsprinzip geopfert, um die Individuum durch regelmäßig auftretende Mangelsituationen an die auf der letzten Ebene konzipierten niedrigen Löhne zu gewöhnen, bzw. die Akzeptanzgrenze für den Reservationslohn zu senken.⁵ Ein Beispiel für viele ist die Studie des Kieler Instituts für Weltwirtschaft: "Entwicklung des Anspruchslohns in Deutschland" vom November 2008, wo die These vertreten wird, dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit von 1970 bis 1997 durch die hohen Lohnersatzraten beeinflusst gewesen sei. Erst dank der Agenda 2010 und der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, sei die Abnahme der Arbeitslosigkeit eingeleitet worden.

3b) Die zweite Ebene: Abbau von Schutzrechten.

³ Ein zusammenfassender Überblick dazu: Helga Spindler Die Mär vom großen Sozialabbau, www.nachdenkseiten.de vom 9.1.2006. Längere Untersuchungen zu Gesundheits- und Energiekosten und Regelsatzvergleiche: 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- 64 ;Gesundheitsreform senkt das Existenzminimum bei Sozialhilfe -Kranke müssen Ausgaben für notwendigen Lebensunterhalt kappen, in: Soziale Sicherheit 2004, Heft 2, S. 55 – 60 ; Die neue Regelsatzverordnung - Das Existenzminimum stirbt in Prozentschritten, info also 2004, Heft 4 , S. 147 - 151

⁴ Helga Spindler, Hartz IV: Ist das Existenzminimum für arme Familien zu hoch? oder: wie Herr Jörges vom "Stern" der raffinierten Verschwörung des Fürsorgestaats zugunsten von Familien auf die Schliche gekommen ist. In: Neue Praxis 2006, Heft 3, S. 251- 256 www.nachdenkseiten.de vom 5.9.2006

⁵ Der Reservationslohn ist ein Begriff der Mikroökonomie, abgeleitet vom englischen "reservation wage" , auch Anspruchslohn genannt. Er bezeichnet den Lohn für Arbeit, zu dem ein Arbeitnehmer gerade noch bereit ist, seine Arbeitskraft anzubieten. Liegt der Lohn unter dem Reservationslohn, so bietet das Individuum keine Arbeitskraft mehr an, sondern „genießt“ seine Freizeit

Diese Ebene umfasst den ob schon angedeuteten Abbau von Schutzrechten gegenüber hoheitlichen Eingriffen und verändert damit die Außensteuerung des Individuums. Der neue Typ des Behördenvertreters ist nicht mehr der gleichmäßig verwaltende Sachbearbeiter, sondern der „Casemanager“ mit umfassender Steuerungsvollmacht und Entscheidungsfreiheit.

Nach einem Leitbild, das die Bertelsmann - Stiftung vorschlägt, soll der Casemanager gegenüber dem Arbeitslosen die Rolle des „teacher, preacher friend and cop“ einnehmen.⁶ „Eine Hand“ soll nicht nur Hilfevereinbarungen vorschreiben, den Hilfebedürftigen „fürsorglich belagern“ „Ungemütlichkeit organisieren“, sondern durch gleichzeitige Drohung mit Leistungseinstellung 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“.

Nichts gegen Hilfeplanung oder – vereinbarung, aber dieses Setting, wie es im Sozialgesetzbuch II gewählt wurde, lässt jede gleichberechtigte „Koproduktion“ ersticken, die unter anderen Rahmenbedingungen sinnvoll sein könnte.

Eingliederungsvereinbarungen werden zur einseitig formulierten Wiedergabe der Mitwirkungspflichten.

Die neue verschärfte Zumutbarkeit immer schlechterer Arbeitsbedingungen lässt kaum echte Vertragsverhandlungen mehr zu und gerade die motivierten, qualifizierten Arbeitslosen werden bei der Durchsetzung ihrer Interessen am Arbeitsmarkt behindert. Die auf Drängen von Sozialverwaltungen zu weitgehende Beweislastumkehr bringt den sowieso schon schwachen Bürger in unzumutbare Beweisnöte, der Wegfall der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs erschwert den Rechtsweg zusätzlich.

Die Sanktionen schwellen an und sollen immer schneller hintereinandergeschaltet werden.⁷

Auch hier wird mit jeder Gesetzesänderung Schritt für Schritt weiter eingengt.

Zu dieser zweiten Ebene gehört auch die Übertragung der staatlichen Machtfülle an beauftragte Dienstleister: an Beschäftigungsträger, Bildungsträger und Arbeitsvermittler. Sie sollen nicht mehr frei gewählt werden und auch keine unabhängige und qualifizierte Beratung und persönliche Hilfe mehr leisten. 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.⁸ 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. In Modellprojekten übernehmen bereits private Leiharbeitsfirmen das Geschäft.

⁶) Helga Hackenberg in: Bertelsmann Stiftung u.a. (Hrsg.): Handbuch Beratung und Integration. Fördern und Fordern – Eingliederungsstrategien in der Beschäftigungsförderung., Gütersloh, 2002 S.17

⁷ Vergl. etwa Sachverhalt bei SG Köln: in info also 2008/Heft 5 S. 219-221

⁸ eine bereits weit verbreitete Praxis, vergl.: Vertragssimulation bei Ein-Euro-Jobs - eine Fortsetzungsgeschichte mit Dokumentation , info also Heft 4 /2006, S. 162 – 165

Wie teuer diese Dienstleistungen sind, ist übrigens im Prinzip unwichtig, solange es nur durch Einsparungen bei Betroffenen - auf welchem Wege auch immer - kompensiert wird.

3c) Die dritte Ebene: Umorientierung der Dienstleistungen

Auch die beauftragten sozialen Dienstleister müssen zu einer Veränderung ihrer Einstellung und ihrer Hilfeangebote gezwungen werden und das geschieht auf einer dritten Steuerungsebene. Der sozialstaatliche Auftraggeber hat bei seiner gesetzlichen Aufgabenerfüllung naturgemäß eine Monopolstellung und die nutzt er, um unter Ausblendung der Nutzerbedürfnisse mit falschen Mitteln einen Wettbewerb um Effizienz und Effektivität sozialer Dienstleistung zu initiieren. Konkrete und an Qualitätsstandards ausgerichtete Leistungsvereinbarungen versucht er immer mehr durch Großausschreibungen zu ersetzen, wie man sie bisher nur von Großbaustellen kannte, wo die Vergabepaxis aber auch immer weniger vor Schlechtleistung, Lohndumping und Korruption schützt. Im Wettbewerb geht es dabei zu einseitig nur um den 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. So verbleiben dann, anders als früher, als das Subsidiaritätsprinzip noch geachtet wurde, nur noch zum Schein „freie“ oder „privatisierte“ Träger, auf die der Sozialstaat zwar die Verantwortung ablädt, für die er aber nicht die Mittel bereitstellt. Die eigentlich verstärkt notwendige Anwaltsfunktion für die Bedürftigen ist unter diesen Bedingungen kaum mehr aufrecht zu erhalten. Die bei gesteigerter Eigenverantwortung notwendige umfassende und qualifizierte Sozialberatung wird im Gegensatz zu früher in der Sozialhilfe nicht mehr gefördert, sondern abgestellt⁹.

Die Dienstleister werden so zu 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 und die ARGEN. Man kann dem Vorstand der Bundesagentur nur recht geben: es sind schwer -ja eigentlich nicht - administrierbare Vorgaben, die der Behörde in schon fast feudaler Manier aufgezwungen wurden. In dem Bericht der Hartz-Kommission sind bei Modul 6 (Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe) die Implementierungsprobleme von Anfang an nicht beachtet worden und diese Geringschätzung rächt sich. Dem deutsche System lässt sich nicht so einfach ein niederländisches oder britisches Vorbild überstülpen,¹⁰ ganz zu schweigen davon, ob das erstrebenswert ist, wenn man sich kritische Bericht aus

⁹ Helga Spindler: Aufgaben und Inhalte sozialer Beratung in Zeiten nach Hartz. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 2007 Heft 2, S. 36–42.

¹⁰ die niederländischen CWI (Centrum voor Werk en Inkomens) 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.

Zu Großbritannien vergl. etwa Hansen, Eckhard: Mythos und Realität sozialstaatlicher Aktivierungsideologien - Entwicklungstendenzen personenbezogener Sozialer Dienstleistungen in England und Deutschland in Dahme/ Otto / Trube/ Wohlfahrt (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen 2003, S. 393 f.

diesen Ländern ansieht, die in der Diskussion in Deutschland totgeschwiegen werden.

Bei den Sozialämtern war eine ähnliche Entwicklung zu beobachten. Sie wetteiferten seit 1995 in Benchmarking - Kreisen darum, wer die niedrigsten Leistungen erbringt, die wenigsten Neuzugänge und die meisten Abgänge hat. Wer da noch Bürgerrechte und Bedarfsdeckung anstrebte, war der Verlierer dieses Wettbewerbs und wurde in der Kommunalpolitik unter Druck gesetzt.

Heute werden mit Zielvereinbarungen und Benchmarkings zur Steigerung der Sanktionsquote oder der Abgangsquote flächendeckend innerbehördliche Wettbewerbe inszeniert, die sich fatal auswirken.¹¹

3d) Die vierte Ebene: Neue Steuerung der Arbeitsverhältnisse.

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. Und erst hier wird klar, wozu der ganze Veränderungsaufwand betrieben wird.

Diesen Arbeitsmarkt gibt es zwar schon, aber dieser Markt soll sich unter behördlichem Druck im Rahmen der neuen Zumutbarkeit verbreitern. Selbst wer flexibel ist, wird bestraft: übernimmt er die ungünstige Leiharbeit, dann verdient er noch weniger als die Anderen. Dabei benötigen gerade diese Personen Sicherheit und Gestaltungsmacht und zumindest einen existenzsichernden Lohn. Die von mir 2003 ermittelten 7.50 € pro Stunde sind heute eigentlich schon nicht mehr ausreichend.¹²

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 wird 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. Das wirkliche Problem liegt darin dass das Arbeitsangebot für alle zu knapp ist, auch weil im öffentlichen und privaten Dienstleistungsbereich in Deutschland ohne Sinn und Verstand rationalisiert worden ist.

Und deshalb bekommt die Beschäftigungsförderung in diesem Zusammenhang eine neue Funktion und das ist ein weiterer Aspekt dieser vierten Ebene: Die gemeinnützige Arbeit, in der überhaupt keine Arbeitsrechte mehr gelten, expandiert immer stärker. Die öffentliche Beschäftigungsförderung verändert damit ihren Hilfecharakter, wie er noch in der Sozialhilfe ab Mitte der 80er Jahre zum Ausdruck kam, und wird zu einem öffentlichen Arbeitsdienst. Sie entwickelt sich in der Masse von einer Brücke hin zu Arbeitsverhältnissen zu einem Lückenfüller für weggefallene Arbeitsplätze. Viele, die den sozialen Staat sowieso verschlanken wollen, sehen das

¹¹ nur ein aktuelles Beispiel ist da etwa der Planungsbrief 2009 der Bundesagentur für Arbeit vom 19.9.2008 (bei www.harald-thome.de/download.html), der u.a. für das Abschwingjahr 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. Die Erhebung der Kundenzufriedenheit, die meist sowieso nur mit manipulierenden Fragestellungen zugelassen wird, wird demgegenüber noch etwas vertagt. 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 %.

¹² Helga Spindler: Niveau sozialrechtlicher Existenzsicherung und Mindestlohn in Deutschland. In: WSI Mitteilungen 2007, Heft 6, S. 328–334

mit Wohlgefallen, zumal das auch ihren „Workfare“- Vorstellungen entspricht, dass man Sozialleistungen nur noch erhalten soll, wenn man sie sozusagen abarbeitet.¹³

4) 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 Vergabepaxis 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, Beschwerdemöglichkeiten ausbauen. Am wichtigsten ist ein Recht auf unabhängige Sozial- und Berufsberatung.

Eingliederungsvereinbarungen dürfen die Zumutbarkeitsregel nicht zu einer Verzerrung des Arbeitsmarkts nach unten ausnutzen. Ein korrektes Verwaltungsverfahren muß erhalten bleiben, Widersprüche benötigen aufschiebende Wirkung.

Auf der *dritten Ebene* steht eine Neuordnung der Vergabekriterien bei sozialen Dienstleistungen an. Die Achtung vor der Selbstständigkeit der sozialen Träger und Bildungsträger, seriöse Arbeitsbedingungen für die Fachkräfte und Datenschutz und 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.

Öffentliche Daseinsvorsorge muss in erster Linie durch reguläre Arbeitskräfte geleistet werden und darf durch gemeinnützige Stellen nur in streng begrenzten Umfang ergänzt werden.

¹³ Helga Spindler: Arbeiten für die Grundsicherung- schleichende Einführung von Workfare in Deutschland Soziale Sicherheit 2008, Heft 11, S.365 - 372