

Arbeit um jeden Preis? Hartz IV und das Bild vom Menschen

Evangelische Akademie, Landau 30.10.2010

Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts am 9. Februar 2010 zu Hartz IV ist eine enorme Dynamik in die arbeitsmarktpolitische Debatte gekommen. Noch vor der Urteilsverkündung hat der hessische Ministerpräsident Roland Koch (CDU) eine konsequentere Umsetzung des Workfare-Ansatzes gefordert. Ökonomen wie Prof. Sinn oder Prof. Franz, Wirtschaftsweise, fordern erneut eine Absenkung der Regelsätze, damit der Anreiz, jedwede Arbeit anzunehmen, gesteigert wird. Ministerin von der Leyen (CDU) will eine Weiterentwicklung des SGB II. Die FDP will die Grundsicherung auf ganz neue Füße stellen, indem sie Hartz IV abschaffen und durch ein liberales Bürgergeld ersetzen will; die Linke sagt ebenfalls Nein zu Hartz IV und hat im Bundestag einen entsprechenden Antrag eingebracht.¹ Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zu den Regelsätzen eine Neuregelung zum 1.1.2011 gefordert und somit bereits zum zweiten Mal der Hartz-Gesetzgebung in zentralen Bestandteilen (Arbeitsgemeinschaften und Regelsätze) deren Verfassungswidrigkeit bescheinigt worden. Nachdem die Bundesregierung einen Referentenentwurf zur Ermittlung von Regelsätzen und zur Änderung des SGB II am 20.09.2010 vorgelegt hat, der weit über die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Neufassung der Regelsätze hinausgeht, ist es abermals zu teils heftigen Debatten gekommen. „Menschenwürde nach Kassenlage“ (Martin Staiger) war ein Vorwurf zu der mickrigen Regelsatzerhöhung von 5 Euro und den Kürzungen bei den arbeitsmarktpolitischen Integrationsleistungen von 4,5 Mrd. Euro.

Die kurz Hartz IV genannte Grundsicherung für Arbeitssuchende war von Anfang an nicht nur als eine administrative Zusammenlegung zweier vormals getrennter Unterstützungssysteme der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe konstruiert. War die Sozialhilfe vorrangig auf die Versorgung von Hilfebedürftigen angelegt, so will Hartz

¹ vgl. Bundestagsdrucksache 17/659 v. 10.2.2010

IV möglichst rasch die Arbeitslosigkeit beenden und will dies durch Aktivierungsmaßnahmen, durch „Fordern“ und „Fördern“ erreichen. Nach § 1 SGB II ist das Ziel der Grundsicherung für Arbeitssuchende, Arbeitssuchende zu „stärken und dazu bei(zu)tragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten“ (SGB II § 1).

Mit den arbeitsmarktpolitischen Reformen der Rot-Grünen Bundesregierung wurde zweifacher ein Paradigmenwechsel vollzogen:

- sozialstaatlich vom „versorgenden Sozialstaat“ zum „aktivierenden Sozialstaat“,
- arbeitsmarktpolitisch von der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ zur „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“.

Die Mittel der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, die mit den Hartz IV -Gesetzen eingeführt wurde, besteht in einer Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, der Streichung der lohnabhängigen Arbeitslosenhilfe und deren Ersetzung durch eine verschärft bedürftigkeitsabhängige Sozialhilfe sowie einer Verschärfung der Zumutbarkeitsbedingungen. Jetzt hat die Bundesregierung weiter gekürzt: Sie ebetreibt eine Sozialpolitik nach Kassenlage, wenn sie den Regelsatz kleinrechnet und um 5 Euro auf 354 erhöht, bei den arbeitsmarktpolitischen Integrationsleistungen von 4,5 Mrd. Euro und dem Sparpaket, dass Milliarden bei den Armen einspart, kürzt.

Hartz IV ist Ausdruck einer neuen Ausrichtung der Ziele und Motive der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik insgesamt und deshalb auch ein Ausdruck von neuen Menschenbildern. Welches Bild vom Menschen leitet diese Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik?

„Sozial ist, was Arbeit schafft“ – so heißt es allenthalben. Arbeitslosigkeit gilt als maßgebliche Ursache für die Ausgrenzung von Menschen. Gesellschaftliche Inklusion wird deshalb von der Integration in Erwerbsarbeit erwartet. Das Versprechen der arbeitgesellschaftlichen Integration durch Teilhabe an

Erwerbsarbeit schafft jedoch paradoxerweise eine eigentümliche Exklusion.² Mit dem Versprechen durch „Fordern“ und „Fördern“ die Beschäftigungsfähigkeit der von Arbeitslosigkeit Betroffenen und auf diesem Weg auch deren Integration sicherzustellen, haben die Hartz-Gesetze eine Pluralisierung von Erwerbsarbeit hervorgebracht und zuvor bestehende sozial abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse entrechtet und sozial entsichert: Minijobs, Midijobs, Leiharbeit, befristete Beschäftigung, 1-Euro-Jobs, Bürgerarbeit. Zugleich wurden die Zumutbarkeitsregeln drastisch verschärft und den Erwerbslosen damit die Möglichkeit genommen, eine angebotene Beschäftigung mit dem Hinweis auf die Höhe der Entlohnung oder die Stellenanforderung abzulehnen. Jede nicht sittenwidrige Arbeit wird ohne eine untere Lohngrenze oder Ausbildungsschutz als zumutbar erklärt. Das SGB II integriert nicht einfachhin, wie es als Ziel in § 1 formuliert, sondern führt zu einer Abstufung des Förderung und des Integrationsversprechens, die von den Erwerbslosen als entwürdigend empfunden wird. Sie sind aber interessiert an „richtiger“ Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt³. Erwerbsarbeit sichert deshalb keineswegs mehr die Existenz, sondern ist differenziert nach einer Vielfalt von Erwerbsarbeit. Vergleichbare Chancen, über die Erwerbsarbeit – etwa über ein ausreichendes Einkommen oder soziale Absicherung – eine vollwertige Zugehörigkeit zur Gesellschaft zu erlangen, sind durch die Pluralisierung von Erwerbsarbeit nicht mehr gesichert. So stehen zunehmend mehr Beschäftigte in vielfältigen Formen niedrig entlohnter, entrechteter und weniger abgesicherter Arbeitsverhältnissen und werden so gerade nicht zu gleichberechtigten Mitgliedern der Gesellschaft, in der sie leben. Eine Studie des DIW vom Februar dieses Jahres kommt zu dem Ergebnis: „Haushalte mit geringer Arbeitsintensität (mit weniger als der Hälfte der potentiellen Erwerbszeit) haben sich im Hinblick auf das Armutrisiko im Lauf der Zeit immer mehr den Haushalten ohne jegliche Erwerbstätigkeit angenähert. Dieses Ergebnis kann dahingehend interpretiert werden, dass mit der Ausweitung des Niedriglohnsektors in Deutschland auch die Chance, den Bereich von Einkommensarmut zu verlassen, geringer

² Matthias Möhring-Hesse, „Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? Vier Jahre Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas, in: Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas – Bilanz und Perspektiven nach vier Jahren, Limburger Caritas-Impulse 4 / 2010, 9-28.

³ Hirsland, Andreas / Lobato, Philipp Ramos, Armutsdynamik und Arbeitsmarkt. Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbslosen, IAB Forschungsbericht 3/2010, 32.

geworden ist.“⁴ Die Verfasser der DIW-Studie weisen aber darauf hin, dass sich mit der Ausweitung des Niedriglohnsektors - einer gewollten Folge von Hartz IV - auch die Chancen, mit einer Arbeitsaufnahme der Armut zu entfliehen, weiter verringert haben.

Aktivierungspolitik bewirkt zweitens Exklusion durch den Zwang, der einseitig auf die von Arbeitslosigkeit betroffenen Bürgerinnen und Bürger auferlegt wird. Sinnbild dafür sind die Arbeitsgelegenheiten, die Arbeit simulieren und eine Arbeit ohne Entlohnung und ohne Arbeitnehmerrechte ist. Sie sollen eine letzte Maßnahme der Arbeitsförderung sein, wurden aber zum wichtigsten Instrument der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Alle verfügbaren Auswertungen zeigen, dass diese Maßnahmen trotz hoher Verbreitung keinerlei Förderwirkung entfalten.⁵ Nicht nur das: Erwerbslosen werden in den Arbeitsgelegenheiten daran gewöhnt, eigene Berufs- und Lebensziele aufzugeben. Das IAB kommt zu dem Ergebnis, dass gerade Jugendliche mit guten Voraussetzungen die Ein-Euro-Jobs „eher von einer frühzeitigen Aufnahme einer Ausbildung oder Erwerbstätigkeit abhalten, ohne dass sie längerfristig ihre Integrationschancen verbessern.“

Defizite zeigt die Aktivierungspolitik drittens darin, dass sie den komplexen Problemlagen nicht gerecht wird. Das Mitarbeiterteam von Klaus Dörre kommt aufgrund empirischer Untersuchungen zu dem Ergebnis: „Der neue institutionelle und arbeitsmarktpolitische Rahmen stellt offenbar über den Leistungsbezug eine Verfahrenshomogenität her, die sozial und wohl auch kulturell gerade nicht existiert.“⁶ Es besteht eine höchst problematische „nivellierende Logik der Arbeitsmarktreformen“, die Langzeitarbeitslosen den Sozialhilfeempfängern angleicht. Das Forscherteam um Klaus Dörre kommt aufgrund empirischer Untersuchung zu einer Unterscheidung der Erwerbslosen in drei Kategorien:

⁴ Grabka, Markus / Frick, Joachim, Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen, DWI 7/2010, 10.

⁵ Alexandra Wagner, Beschäftigungsperspektiven für Langzeitarbeitslose - ABM, Arbeitsgelegenheiten und öffentlich finanzierte Beschäftigung, WSI Mitteilungen 06/2007; Joachim Wolfgang, u.a., Ein-Euro-Jobs für hilfebedürftige Jugendliche. Hohe Verbreitung, geringe Integrationswirkung, in: WSI-Mitteilungen 1/2010.

⁶ Peter Bescherer, Klaus Dörre, Silke Röbenack, Karen Schierhorn, Eigensinnige „Kunden“. Auswirkungen strenger Zumutbarkeitsregeln auf Langzeitarbeitslose und prekär Beschäftigte, in: Sonderforschungsbereich, Universität Jena, Mitteilungen Heft 26, April 2008, 32.

1. Die „**Um-Jeden-Preis-Arbeiter**“: Sie setzen alles daran, die Arbeitslosigkeit zu überwinden und nutzen nahezu jede sich bietende Chance, um in das Erwerbssystem hinein zu kommen. Prototypisch sind hier die Aufstocker und die Selbständigen, deren sämtliche Energie darauf gerichtet ist, den Status des Langzeitarbeitslosen zu überwinden oder zu vermeiden.
2. Die „**Als-Ob-Arbeiter**“. Sie halten am Bild regulärer Arbeit fest, akzeptieren jedoch auf Grund lang andauernder Erwerbslosigkeit und zahlreicher Frustrationen nach und nach Alternativen. Prägnant trifft dies bei denen zu, die einen Ein-Euro-Job ausüben als sei er eine reguläre, dauerhafte Beschäftigung.
3. Die „**Bewussten Nicht-Arbeiter**“: Sie haben keine Hoffnung mehr auf Integration in die Arbeitsgesellschaft. An die Stelle der Erwerbsorientierung treten andere Normen und Tätigkeitsformen. Einige wenige organisieren sich in Erwerbsloseninitiativen. Auch Sozialhilfeempfänger, die sich, ohne Berufsausbildung oder Schulabschluss, in die Alternativrolle der sorgenden Mutter flüchten, um wenigstens hier eine Brücke zu gesellschaftlicher Normalität zu haben, gehören in diese Gruppe. Empirisch zeigt sich, dass diese Personengruppe nicht einfach „passiv“ ist.

Die bloße Anwendung strenger Zumutbarkeitsregeln bleibt, gemessen an den damit verfolgten arbeitsmarktpolitischen Intentionen, weitgehend wirkungslos. Die Gruppe der um Jeden-Preis-Arbeiter ist ohnehin bereit, nahezu alle Erwerbstätigkeit zu akzeptieren, um ein Leben unterhalb der Schwelle der Respektabilität zu entgehen. Sie brauchen nicht gefordert und gefördert zu werden. Maßnahmen der Arbeitsverwaltung werden von ihnen angestrebt, doch eine reguläre Beschäftigung, die sie eigentlich suchen, kann gerade nicht zur Verfügung gestellt werden. Die „Als-Ob-Arbeiter“ würde gern arbeiten. Der Ein-Euro-Job ist für sie keine Bestrafung, sondern bietet die Chance für eine Fassade der Normalität. Auch sie brauchen nicht gefordert und gefördert zu werden. Schließlich lassen sich die Handlungsstrategien der Nicht-Arbeiter ohnehin nicht mit repressiven Methoden beeinflussen.

Die Feststellung, dass strenge Zumutbarkeit nicht den gewünschten Aktivierungsimpuls auslöst, bedeutet nicht, dass solche Regeln wirkungslos wären. Für Leistungsempfänger, die ein langes Berufsleben hinter sich haben, verstärken

die rigiden Regeln den sozialen Abstieg. Diese Ängste vollziehen sich in Nachbarschaft zu denen, die sich noch immer in geschützten Beschäftigungsverhältnissen befinden. Für Frauen stellt sich die Lage so dar, dass sie zumeist aus den Transfersystemen ganz herausfallen. Sie leben in Bedarfsgemeinschaften und vom Einkommen des Partners. Auf diese Weise wird eine Gruppe von „Unsichtbaren“ produziert, die eigentlich arbeiten möchten, ohne diesen Wunsch aber erfüllen zu können. Für Betriebe und Arbeitsverwaltungen sind diese Menschen gar nicht mehr vorhanden.

Implizite Bilder vom Menschen in

Die Arbeitsmarktreformen bilden einen wichtigen Eckpunkt eines längerfristigen Entwicklungsprozesses. Markus Promberger vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), dem Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit, hat darauf hingewiesen, dass Hartz IV Ausdruck eines geändertes Menschenbildes ist.⁷ Auch wenn es einzelne Elemente wie Aktivierung, Sanktionierung, Arbeitszwang wenn auch nicht mit der Bezeichnung so doch der Sache nach schon in Zeiten des BSHG gegeben hat, so ist das SGB II doch durch die neue Akzentuierung Ausdruck eines vierfachen Paradigmenwechsel:⁸

- die Dominanz der Erwerbsarbeit
- die neue Reziprozität von Leistung und Gegenleistung
- den pädagogischen Staatspaternalismus
- das Bild vom eigenverantwortlichen Arbeitsbürger.

1. Dominanz der Erwerbsarbeit

Dem „ sozial sorgenden Sozialstaat“ (Abraham des Swaan) wurde von den Befürwortern der Hartz - Reformen vorgeworfen, dass zu üppige Transferleistungen

⁷ vgl. Promberger, Markus, Fünf Jahre SGB II – Versuch einer Bilanz, in WSI Mitteilungen, 11/2009, S 604 ff

⁸ Thomas Posern, Franz Segbers, Zum Menschenbild von Hartz IV, in: Wolfgang Gern, Franz Segbers (hg.), Als Kunde bezeichnet, als Bettler behandelt. Erfahrungen aus der Hartz-Welt, Hamburg 2009, 118-129.

verlocken, es sich in einer „sozialen Hängematte“ bequem zu machen, die zu einer Armuts- oder Arbeitslosenfalle werde. „Wer arbeiten kann, aber nicht will, der kann nicht mit Solidarität rechnen. Es gibt kein Recht auf Faulheit.“ Mit diesem Motto hat der damalige Bundeskanzler Schröder in der BILD-Zeitung am 6.4. 2001 eine sozialpolitische Kehrtwende eingeleitet. Die ökonomische Anreiztheorie führt immer wieder dazu, die Regelsätze als zu hoch zu kritisieren und über die Höhe der Zuverdienste zu diskutieren. Der Wirtschaftsweiser Christoph Schmidt sprach sich gegen höhere Regelsätze aus. Ein geringerer Abstand zum Arbeitseinkommen würde „die Bemühungen um einen neuen Arbeitsplatz einschränken“, sagte er der „Bild“-Zeitung.⁹ Die dahinter stehende Auffassung ist die, dass das Problem der Arbeitslosigkeit ganz wesentlich durch falsche Anreize verursacht ist. Unterstellt wird, dass arbeitslose Menschen rationale Nutzenmaximierer seien, die materielle Anreize und Druck (Fordern) brauchen, um zu arbeiten.

Diese Vorstellung ist empirisch nicht abgesichert, sondern ein unbewiesenes ökonomisches Theorem. Eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) kommt zu dem Ergebnis, dass durch die Hartz IV-Reform keine empirisch nachweisbare Steigerung der Arbeitsmotivation der Arbeitslosen stattgefunden hat. Empirisch nachweisbar ist vielmehr, dass Arbeitslose eine sehr hohe Motivation haben, wieder in Arbeit zu kommen.¹⁰ Das IAB belegt, dass das Bild „des passiven Transferempfängers, der ein Leben im Hilfebezug für erstrebenswert hält“ falsch sei.¹¹ Erwerbslose würden nach Erwerbsarbeit streben und sind keineswegs wählerisch, „wenn es darum geht, in einen festen Job zu kommen.“¹²

Die Bereitstellung der Hilfen im SGB II wird auf das alleinige Ziel einer Integration in Erwerbsarbeit ausgerichtet. Die zugrunde liegende Vorstellung macht Erwerbsarbeit zur zentralen normativen Bezugsgröße des Sozialgesetzbuches. Von Erwerbsarbeit wird erwartet, dass sie zentrales Medium gesellschaftlicher Integration sei. Im

⁹ Zit in: Welt online, 8.8.2010.

¹⁰ vgl. Brenke, Karl, Fünf Jahre Hartz IV – Das Problem ist nicht die Arbeitsmoral, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 6/2010

¹¹ Hirsland, Andreas / Lobato, Philipp Ramos, Armutsdynamik und Arbeitsmarkt, IAB Forschungsbericht 3/2010, 33.

¹² Brenke, Karl, Arbeitslose Hartz IV -Empfänger: Oftmals gering qualifiziert – aber weniger arbeitswillig, in: DWI-Wochenbericht 3/2008, 684.

Umkehrschluss besagt diese normative Zentralität der Erwerbsarbeit, dass ohne Erwerbsarbeit gesellschaftliche Integration nicht möglich sei. Der Arbeitsbegriff wird auf die Erwerbsarbeit als eingeführt.

Der Referentenentwurf für die Neufassung des SGB II ist rechtsschöpferisch tätig, wenn er in § 1 Abs. 2 die Feststellung trifft: „Es ist insbesondere sicherzustellen, dass erwerbsfähige Personen finanziell besser gestellt sind als vergleichbare erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen.“ Die Festschreibung des Lohnabstandsgebots widerspricht der Rechtsprechung des BVerfG, denn dieses hatte ein unabdingbares und einzuhaltendes Recht auf ein sozio-kulturelles Existenzminimum formuliert, und damit im Grunde das Lohnabstandsgebot für obsolet erklärt. Denn nicht ein niedriger Lohn entscheidet über ein soziokulturelles Existenzminimum, sondern das Recht. Von der Verfassung ist das Lohnabstandsgebot obsolet.

Mit der Reform des SGB II und III wurde die ganze Zielsetzung der Arbeitsförderung selbst geändert. Während § 1 AFG noch bestimmte, ein „hoher Beschäftigungsstand“ solle „erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur“ solle „ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert werden“, bestimmte von nun an § 1 SGB III: „Die Arbeitsförderung soll dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken, die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen.“ Der „hohe Beschäftigungsstand“ taucht hier erst im darauffolgenden vierten Satz der Norm auf. Es ging hierbei um einen ersten Paradigmenwechsel, der das Sozialrecht und die Erfahrungen, die die Bürger mit der Arbeitsverwaltung machen, nachhaltig verändert haben. In § 2 Nr. 1 AFG wird den Erwerbslosen noch versichert, das Arbeitsamt werde „insbesondere dazu beitragen, dass weder Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung noch ein Mangel an Arbeitskräften eintreten oder fortdauern.“ Mit dem SGB II gilt jede Arbeit auch ohne Lohnuntergrenze und ohne Berufsschutz als zumutbar.

Diese Engführung von Arbeit auf Erwerbsarbeit um jeden Preis und zu jedem Preis und die Erwartung, dass allein Erwerbsarbeit gesellschaftliche Integration gewährleisten können, wird in der christlichen Ethik nicht geteilt. Im Sozialwort aus

dem Jahr 1997 haben die Kirchen von einem „Menschenrecht auf Arbeit“ gesprochen. Dieses Menschenrecht beinhaltet einen Anspruch des Menschen auf „Lebens-, Entfaltung- und Beteiligungschancen“ (Ziff. 151). „(152) Aus christlicher Sicht ist das Menschenrecht auf Arbeit unmittelbarer Ausdruck der Menschenwürde. Der Mensch ist für ein tätiges Leben geschaffen und erfährt dessen Sinnhaftigkeit im Austausch mit seinen Mitmenschen. Menschliche Arbeit ist nicht notwendigerweise Erwerbsarbeit.“ Die Kirchen haben kritisiert, dass dieses Menschenrecht auf „Lebens-, Entfaltung- und Beteiligungschancen“ auf die Erwerbsarbeit verengt worden sei. Diese Verengung hat Hartz IV noch auf die Spitze getrieben und die Menschen auf Arbeitsmärkte getrieben, die keine existenzsichernden Arbeitsplätze in ausreichender Anzahl bereitstellen. Die Inklusionspolitik des SGB II hat eine Pluralisierung von nicht existenzsichernde und soziale entregelter Erwerbsarbeit hervorgebracht, die ihr „Versprechen“ nicht erfüllen können, zur Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten auf dem Ersten Arbeitsmarkt beizutragen und ihnen so zur vollen gesellschaftlichen Zugehörigkeit zu verhelfen. Es wird kein Weg in eine normale Erwerbsarbeit eröffnet, sondern stattdessen in eine abweichende Form der Beschäftigung, dann aber erwirkt die Inklusionspolitik das Gegenteil von Inklusion, betreibt also gesellschaftliche Ausgrenzung.

2. Die neue Reziprozität von Leistung und Gegenleistung

Prägend für die Sozialstaatsentwicklung der Bundesrepublik war das Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts von 1954, das mit seiner Anerkennung des Sozialstaatsgebots im Grundgesetz und des subjektiven Anspruchs auf Unterstützung eine Auffassung durchsetzte, die auch in anderen westlichen Demokratien als Weiterführung der bürgerlichen Freiheitsrechte verstanden wurde. Es war Ausdruck einer in westlichen Demokratien nach dem Zweiten Weltkrieg dominanten Vorstellung von Sozialleistungen als einem Sozialen Bürgerecht. Dieser Grundrechtsgedanke brach mit einem armenpolizeilichen Denken und trug zur Schaffung eines sozialen Rechts auf Sozialhilfe bei. Das Bundesverfassungsgericht hatte 1967 die Anforderungen an die Sozialstaatlichkeit folgendermaßen definiert: „Wenn die Bundesrepublik als ein sozialer Rechtsstaat verfasst und dem Staat die Menschenwürde anvertraut ist, so kann die Fürsorge nicht mehr als polizeiliche

Armenpflege verstanden werden. Sie ist ein Teil der staatlichen Gewalt aufgegebenen aktiven Sozialgestaltung.“¹³ Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass unter dem Leitbild des aktivierenden Sozialstaates wieder eine Art „armenpolizeiliches“ Denken sich ausbilden konnte, das Druck auf Erwerbslose ausübt und zwischen würdigen und unwürdigen Armen unterscheidet. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zu Hartz IV am 9. Februar 2010¹⁴ ein individuell einklagbares soziales Grundrecht auf ein menschenwürdiges soziokulturelles Existenzminimum erneut bekräftigt und dadurch auch einen Kernbestand der Arbeitsmarktreformen annulliert.

Das SGB II führt eine neue wechselseitige Abhängigkeit von Leistung und Gegenleistung ein. Die Sozialhilfe im alten BSHG wurde als das Recht eines jeden in der Bundesrepublik rechtmäßig Lebenden verstanden, das der Sozialstaat zu gewährleisten habe. Diese Gewährleistung einer Hilfe bei Unterstützungsbedarf wird im SGB II in ein Tauschverhältnis von Leistung und Gegenleistung umgeformt. Die Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen erfüllt kein Solidaritätsrecht, sondern begründet – im Gegenteil – die Pflicht auf Gegenleistung, indem man sich entweder an der Produktion von Kollektivgütern beteiligt oder sich zumindest mit großem Engagement um die Beendigung des Leistungsbezugs bemüht („Keine Leistung ohne Gegenleistung“).

Das Tauschprinzip von Leistung gegen Gegenleistung hebt bisher erworbene Ansprüche, die sich aus der Erwerbsbiografie ergeben, annulliert. Diesen Ansprüchen steht die Sozialhilfe als einer letzten sozialen Absicherung, die gerade das soziokulturelle Existenzminimum garantiert, gegenüber. Aller biografischen und aus der Erwerbsbiografie abgeleiteten Ansprüche entkleidet kommt der Hilfebedürftige erst in den Genuss der Unterstützung, wenn er sein Restvermögen aufgebraucht hat. Was sich soziologisch als eine „nivellierende Logik der Arbeitsmarktreformen“ (Dörre) darstellt, ist zugleich auf eine „Entbiografisierung“¹⁵, die unter Gesichtspunkten der Gerechtigkeit hoch problematisch ist.

¹³ BverwGE 27/63

¹⁴ BverfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010.

¹⁵ Promberger, Markus, Fünf Jahre SGB II, 609.

Aus dem Recht auf Leistungen wird eine „entbiografisierte“ Pflicht zur Gegenleistung. Erste empirische Analyse belegen, dass Hartz IV allenfalls den Lebensstandard auf der Höhe einer prekären Grundversorgung sichert und Unterversorgungslagen besonders bei Alleinerziehenden hervorruft.¹⁶ Auch wenn es in BSHG-Zeiten auch ergänzende Sozialhilfe gegeben hat, hat die Problematik des „Aufstockens“ seit der Einführung von Hartz IV und der begleitenden Politik einer bewussten Ausweitung des Niedriglohnssektors enorm zugenommen. Da jede Arbeit ohne untere Lohngrenze zumutbar ist, mussten seit der Einführung von Hartz IV 50 Milliarden für das Aufstocken von Niedriglöhnen ausgegeben werden.¹⁷ Die Ausgaben seien von acht Milliarden Euro 2005 auf elf Milliarden Euro 2009 gestiegen. Im Hartz-IV-System diene fast jeder dritte Euro dazu, niedrige Löhne aufzustocken, weil diese allein den Lebensunterhalt nicht sicherten.

Der hessische Ministerpräsident Roland Koch hat in einem Interview in der „Wirtschaftwoche“ erklärt: „Wir müssen jedem Hartz IV-Empfänger abverlangen, dass er als Gegenleistung für die staatliche Unterstützung einer Beschäftigung nachgeht, auch niederwertige Arbeit, im Zweifel in einer öffentlichen Beschäftigung.“¹⁸ In ihrer Studie zu Workfare, die Transferbezug an Arbeit bindet, kommt das IZA zu dem Ergebnis: „Die Workfare-Option sollte vielmehr das letzte Glied in einer vorgelagerten und umfassenden Kette von Arbeitsmöglichkeiten darstellen.“¹⁹

Die These, dass den Rechten auch entsprechend Pflichten zur Seite stehen, ist plausibel und dennoch höchst gefährlich, denn sie versperrt den Blick darauf, dass es in einer freien Gesellschaft Rechte und Pflichten gibt, die sich nicht gegenseitig bedingen. Der Bürger hat beide. Beide stehen für sich. Wer eine Sozialleistung an eine Gegenleistung bindet, der untergräbt das soziale Grundrecht, das erst die Freiheit des Menschen begründet. Wer Rechte an Pflichten bindet, der löst Rechte auf. Der Rückgriff auf Rechte ist der einzige Weg, paternalistische Tendenzen zu überwinden. Erst das Recht schafft einen unbedingten Anspruch, weil es auf einer gesetzlich verankerten Garantie beruht. Zugleich ist das Recht universal, denn es

¹⁶ Christoph, Bernhard, Was fehlt bei Hartz IV? Zum Lebensstandard der Empfänger von Leistungen nach SGB II, in: ISI 40 (Juli 2008, 7-10.

¹⁷ TAZ 12.8.2010.

¹⁸ Wirtschaftwoche vom 16.1.2010.

¹⁹ Werner Eichhorst / Hilmar Schneider, Umsetzung des workfare-Ansatzes im BMWi-Modell für eine existenzsichernde Beschäftigung, research Report 18, IZA 2008, 72.

bietet allen gleichberechtigten Zugang. Ein Recht an sich ist jedoch nicht verhandelbar. Es muss respektiert werden. Das Recht auf einen angemessenen Lebensunterhalt folgt aus der wechselseitigen Anerkennung der menschlichen Würde und eben nicht der Beteiligung an einer Gegenleistung. Würde kommt nämlich den Menschen nicht erst dadurch zu, dass sie eine wirtschaftliche Gegenleistung in Form einer zudiktierten Arbeit erbringen, die erst Rechte und Pflichten ausbalancieren würde. Das Bundessozialgericht hat in einer Entscheidung vom 16. Dezember 2008 zu den Arbeitsgelegenheiten dies normative Grundposition des Verfassung bekräftigt und öffentlich geförderte Beschäftigung als Eingliederungsleistungen und nicht als eine Gegenleistung für die dem Hilfebedürftigen gewährten Grundsicherungsleistungen qualifiziert.²⁰

Es gibt unbedingte Grund- oder Menschenrechte, die nicht verwirkt werden können. Die Sozialhilfe ist ein solches unbedingtes Recht. Die Sozialhilfe als Ausdruck für ein soziokulturelles Existenzminimum verlangt keine Gegenleistung, denn sie ist ein letztes Unterstützungssystem, das einen Ausdruck der verfassungsrechtlichen Verpflichtung eines sozialen und demokratischen Rechtsstaates zur Integration aller Bürger darstellt und deshalb niemanden davon ausschließen darf, ein Leben führen zu können, das der Würde des Menschen entspricht. Auch wenn erwartet wird, dass die Sozialhilfebezieher Anstrengungen unternehmen, aus ihrer Lage herauszufinden und ein eigenständiges Leben zu führen, so meint das Recht auf Sozialhilfe dennoch die Übereinkunft, dass niemand unter ein definiertes sozio-kulturelles Existenzminimum fallen soll. Man kann die zugrunde liegende ethische Grundeinsicht auch so beschreiben: Das Recht des Menschen auf Leben geht jeder Pflicht zu einer Gegenleistung voraus. Dieses Recht kommt der menschlichen Person unabhängig davon zu, ob sie in der Lage ist, gesellschaftlich nützliche Arbeit zu leisten. Der gewiß linker Ideen abholde liberale Sozialwissenschaftler und früherer FDP Politiker Ralf Dahrendorf folgert daraus: „Darum ist eine Politik so zerstörerisch für die Freiheit, die darauf besteht, dass Arbeitslose keine Unterstützung bekommen sollen, wenn sie nicht aktiv Arbeit suchen, und mehr noch, dass Behinderte oder junge Mütter keine staatlichen Hilfen beanspruchen dürfen, wenn sie nicht arbeiten.“²¹

²⁰ B 4 AS 60/07 R.

²¹ Ralf Dahrendorf, Auf der Suche nach einer neuen Ordnung, München 2003, 74.

3. Pädagogischer Staatspaternalismus

Die Fixierung auf Erwerbsarbeit verbindet sich mit einem pädagogischen Paternalismus des SGB II. Der strafende Staat kommt zurück.²² Der durch die Hartz-Reformen neu programmierte Sozialstaat geht nicht nur von der fehlenden Motivation der Arbeitslosen aus, sondern sucht auch deren Widerwillen zu brechen. Ein individuelles Fallmanagement mit Eingliederungsvereinbarung fungiert als Instrument, den Arbeitslosen durch Sanktionen zu kontrollieren und auf den richtigen Weg zu bringen.

Im Referentenentwurf wird auch die Sanktionierung verschärft. Sie soll quasi automatisch eintreten. Sie soll auch dann eintreten, wenn sie nicht Gegenstand einer Eingliederungsvereinbarung waren. (§ 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II neu) damit wird der Zusammenhang zwischen Pflichten zur Teilnahme an einer Eingliederungsmaßnahme und den Sanktionen gelöst.

Der Staat übernimmt bei der Sanktionierung eine verfassungspolitisch problematische Rolle, die von der Erziehungsbedürftigkeit und Erziehungsfähigkeit des Bürgers ausgeht. In einer demokratischen Gesellschaft hat der Staat/die Verwaltung nicht die Aufgabe oder das Recht, seine Bürgern verbessern zu wollen - so das Bundesverfassungsgericht 1967.²³ Bereits 1954 hat sich das Bundesverwaltungsgericht zum Verhältnis Bürger zum Staat ausgeführt: „Der Einzelne ist zwar öffentlicher Gewalt unterworfen, aber nicht Untertan, sondern Bürger.“²⁴

Dass sich die geforderte Aktivität auch einmal gegen die aktivierende Institution oder deren Maßnahmen richten könnte, ist nicht vorgesehen. Damit wird mitten in einem demokratischen Rechtsstaat ein neues Subjekt-Objekt-Herrschaftsverhältnis etabliert, bei dem es auf der einen Seite die aktive, die fordernde Instanz gibt, auf der anderen Seite den geforderten und noch passiven Menschen, der nur als

²²Franz Segbers, Die Rückkehr des strafenden Staates, in: Deppe, Frank / Schmitthenner, Horst / Urban, Hans-Jürgen (Hg.), Notstand der Demokratie. Auf dem Weg in einen autoritären Kapitalismus? Hamburg 2008, 77-81.

²³BVerfG Urteil vom 18.7.1967 (2 BvF 3-8/62; 2 BvR 139-140/62, 334-35/62)

²⁴BVerwG Urteil vom 24.6.1954 (V C 78/54) in: BVerwGE 1, 159 = NJW 1954, 1541.

Behandelter auftaucht. Er „wird“ gefördert, er „wird“ gefordert. Er soll aktiv sein, vorausgesetzt, er bewegt sich in den geforderten Bahnen. Franz Theuer und Stefan Sowa bringen deshalb die Reform der Öffentlichen Arbeitsverwaltung auf den Nenner eines Übergangs vom Subjekt zum Objekt.²⁵ Aus den betreuten Subjekten der Arbeitsverwaltung würden jetzt Objekte, die für die Befriedigung der Bedarfe der Arbeitgeber zur Verfügung gestellt würden. Der Job-Manager handelt nach dem Motto: Ich mache ihnen ein Angebot, das sie nicht ablehnen können. Wenn die Bürger nicht zur Anpassung auch an die prekären Arbeitsangebote des Arbeitsmarktes bereit sind, dann werden sie aus der Solidargemeinschaft ausgeschlossen, verirken ihr Recht auf eine soziale Sicherung und werden unter das sozio-kulturelle Existenzminimum gedrückt.

Mit den Sanktionen ist ein Element des Strafrechts ins Sozialrecht eingeführt worden. Sanktionen sollen durch Kürzung der Regelleistung die Bereitschaft zur Aufnahme einer Arbeit erhöhen. In einer Studie kommt das Institut für Wirtschaftsforschung in Halle zu dem Ergebnis, dass Sanktionen von einer Vielzahl von Faktoren abhängen, die teilweise nichts mit Arbeitsbereitschaft zu tun haben und außerhalb der Person liegen. „Die Hauptwirkung der Sanktionen besteht jedoch vermutlich darin, eine allgemeine Atmosphäre des Drucks zu erzeugen, in der die Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen gegenüber potenziellen Arbeitgebern erhöht wird.“²⁶ Nachdem das Bundesverfassungsgericht am 9. Februar 2010 das Recht auf ein unbedingtes Existenzminimum bekräftigt hat, ist zu fragen, welchen rechtlichen Grund es dann noch geben kann, eine Sanktion zu legitimieren, die unter diese Schwelle drücken kann. Ethisch und sozialpolitisch lässt es sich nicht rechtfertigen, dass eine Gesellschaft, Menschen das durch Sanktionen vorenthält oder sogar abzieht, was sie zu einem menschenwürdigen Leben benötigen und von dem die Gesellschaft zugleich sagt, dass dies das sozioökonomische Existenzminimum beschreibt.

Eine Studie der Universität Bielefeld bestätigt, dass unter Hartz IV der Umgang mit Arbeitslosen in der Arbeitsverwaltung zu einer neuen Form der sozialen Kontrolle

²⁵ Theuer, Stefan / Sowa, Frank, Vom Subjekt zum Objekt? Die Reform der öffentlichen Arbeitsverwaltung und ihre Konsequenzen für Arbeitslose in Deutschland. (Jena, im Erscheinen)

²⁶ Institut für Wirtschaftsforschung Halle: IWH-Pressemitteilung 35 / 2009 vom 24. Juni 2009, 5.

wurde.²⁷ Die objektive Lage auf dem Arbeitsmarkt spielt immer weniger oder sogar gar keine Rolle mehr: Arbeit zu finden wird subjektiviert. Beschäftigung wird zu einer vom Willen und der Motivation des Arbeitslosen abhängigen Leistung. Wer es nicht schafft, ist selber schuld. Sein Wille, seine Motivation, seine Haltung waren nicht groß genug. Dadurch verändert sich das Verhältnis von Bürgern zur staatlichen oder öffentlichen Verwaltung. Sie sprechen zwar von „Kunden“, doch sie respektieren die Entscheidungen von Arbeitslosen nicht mehr als Handlungen autonomer Bürgern. Sie werden bei Verstoß gegen das Gesetz durch Leistungsentzug bestraft.

Eine neuere Studie des IAB zitiert einen Arbeitsvermittler, der die Sanktionsregeln im SGB II „ein zu scharfes Schwert“ genannt hat.²⁸ Die Studie appelliert an den Gesetzgeber, die Sanktionen gerade für jüngere Hartz IV Empfänger grundlegend zu überdenken.

Ralf Dahrendorf spricht von der Wiedergeburt des autoritären Staates, der Arbeit wieder zu einem Instrument sozialer Kontrolle mache. „An Stelle der Demokratie finden wir neue Formen des Autoritarismus. Zum Teil sind diese durchaus beabsichtigt. Menschen zur Arbeit zu zwingen, auch wenn es durch indirekte Mittel geschieht, ist eine autoritäre Politik.“²⁹ Es ist deshalb an der Zeit, die Aktivierungspolitik zu überdenken.

4. Der eigenverantwortliche Arbeitsbürger

Die Hilfebedürftigen sollen in die Lage versetzt werden, ihren „Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten“ (§ 1 SGB II) zu können. Markus Promberg sieht darin ein „gewandeltes Bild vom erwerbsfähigen Hilfeempfänger“: „Es geht nicht mehr um den potenziell unmündigen Fürsorgeempfänger der Armutsbekämpfung vor 1960, nicht mehr um den Menschen, der darin unterstützt werden soll, in Würde zu leben und seine Eigenständigkeit wiederzuerlangen, wie es für weite Teile des Menschenbildes im BSHG 1961

²⁷ Wolfgang Ludwig-Mayerhofer, Olaf Behrend, Ariadne Sondermann: Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime, Konstanz 2009.

²⁸ Susanne Götz, Wolfgang Ludwig-Mayerhofer, Franziska Schreyer: Sanktionen im SGB II. Unter dem Existenzminimum, IAB-Kurzbericht 10/2010, 8.

²⁹ R. Dahrendorf: Die globale Klasse und die neue Ungleichheit, Merkur H 11.2000, 1067.

kennzeichnend war. Stattdessen dominiert heute die Vorstellung des SGB II von einem vollständig dem Erwerbsparadigma subsumierten Arbeitsbürger, von dem nunmehr der Verhaltenskanon des ‚normalen‘, eigenverantwortlich und rational handelnden, nachindustriellen bürgerlichen Arbeitnehmers erwartet wird.“³⁰

Aufgabe der Arbeitsagentur ist es, den Arbeitgebern als Kunden passgenaue Bewerber zu vermitteln. Diese Vermittlungslogik selektiert nicht nur zwischen Markt-, Beratungs- und Betreuungskunden, sondern verstärkt auch ein Creaming in der Auswahl der besten. Die Erwerbslosen, die also passgenau den Kundenwünschen der Arbeitgeber oder des Arbeitsmarktes sich einordnen lassen, bekommen die volle Unterstützung. Wo sich Erwerbslose der Verwertungslogik entziehen, drohen Sanktionen.

Die Integration in Erwerbsarbeit wird in abgestufter Form erwartet: Wenn eine Integration in existenzsichernde Arbeit nicht gelingt, dann in eine Erwerbsarbeit, die aufgestockt wird, wenn dies nicht gelingt, dann in einen Teilzeit-, Mini- oder Midijob, wenn auch dies nicht gelingt, dann zur *Qualifikation* in einen Ein-Euro-Job oder in einer Bürgerarbeit. In diesem Zusammenhang erscheinen die Arbeitsgelegenheiten als *erzieherische Maßnahmen*, um fehlende oder unzureichende Arbeitsbereitschaft der Erwerbslosen zu brechen, und als Instrument, deren Leistungs- und Unterwerfungsbereitschaft zu *kontrollieren*. Die besondere Integrationsethik von Hartz IV hat zwei gewichtige Implikationen.

Das SGB II definiert den Bürger im Vollsinn als einen Arbeitsbürger. Nicht die strukturellen Verhältnisse, die Arbeitslosigkeit produzieren, stehen im Vordergrund, sondern das individuelle Verhalten des Arbeitslosen, der durch Aktivierung und Unterstützung wieder in den vollen Bürgerstatus durch Integration in Erwerbsarbeit versetzt werden soll. Übersehen wird, dass ein Aktivierungsparadigma ins Leere läuft, wenn nicht genügend Arbeitsplätze zur Verfügung stehen oder wenn Hilfeempfänger mit kleinen Kindern oder mit krankheitsbedingten Einschränkungen oder Suchtproblem keine Arbeit finden können. Ist es realistisch dass jemand, der nach dem SGB II als arbeitsfähig gilt, wenn er mindestens drei Stunden am Tag arbeiten kann, auf dem Arbeitsmarkt auch einen entsprechenden Arbeitsplatz findet.

³⁰ Promberger, Markus, Fünf Jahre SGB II, 610..

Bedeutsamer ist, dass die Grundprogrammatik der aktivierenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik von einem problematischen Menschenbild ausgeht.

Schluss

Das Aktivierungsparadigma verändert das Verhältnis des Bürgers zum Staat. Der Staat verabschiedet sich von der Idee, die Sicherung der Existenz der Bürgerinnen und Bürger verantwortlich zu sein und will fortan über die subjektive Unsicherheit der Bürger deren Anpassung an den Markt erwirken. Wenn der Arbeitsmarkt nicht für alle existenzsichernde Beschäftigung sichert, kann die Integrationspolitik die die notwendige Integrationsleistung erstellen. Die „nivellierende Logik der Arbeitsmarktreformen“ (Dörre) geht ins Leere und am Menschen vorbei. Sie fördert nicht, wo Förderung nötig und fordert, wo Forderung zwecklos ist. Sie hat die Mehrzahl der Erwerbslosen an oder unter die Armutsschwelle gedrückt, die Rechte erwerbsloser Menschen geschwächt und soziale Rechte in ein Tauschverhältnis umgewandelt.

Ein Aktivierungsparadigma ins Leere, wenn nicht genügend Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Während die „Unbrauchbarkeit der Erwerbslosen“ konstatiert wird, wird jedoch gleichzeitig an der Arbeitspflicht festgehalten. Dieses Paradoxon darf nicht länger durch die sanktionierende Pädagogisierung Arbeitssuchender verschleiert werden. Hartz IV geht von einem ökonomischen Theoriegebäude aus, die der Empirie und dem tatsächlichen Leben nicht standhält. Hartz IV ist deshalb ein weltanschauliches Konstrukt mit einem weltfremden und deshalb auch gefährlichen Menschenbild. Es gehört nämlich zum Grundbestand einer modernen Sozialstaatlichkeit, dass alle Bürgerinnen und Bürger ein unbedingtes Grundrecht auf sozialen Schutz und Sicherung haben. Deshalb brauchen wir eine armutsfeste, bedarfssichernde und repressionsfreie Grundsicherung.