

Rechtliche Rahmenbedingungen für eigenverantwortliche Lebensführung in Umbruchsituationen.

Ausgangspunkt der Erörterung:

1. Ansätze im bisherigen Reformprozess und ihr Bezug zum Recht.

1.1) Von welcher Statussicherung zu welcher Eigenverantwortung ?

1.2) Abbau von statusorientierten Sozialleistungen in sozialen Umbruchsituationen zur Erzeugung von Eigenverantwortung

1.3) Eigenverantwortung durch veränderte Rechtsstellung

- a) Neubewertung sozialer Geldleistungen
- b) Abwertung von rechtsförmiger Verwaltung
- c) **Ergebnis dieser Reformentwicklung:**

2.) Neuer (alter ?) rechtsstaatlicher Rahmen

2.1) Verfahrenssicherheit und Kalkulierbarkeit der Leistungen.

- a) Verfahrenssicherheit
- b) Kalkulierbarkeit der Leistungen

2.2) Gestaltungsspielräume für den Bürger, nicht für die Behörde eröffnen

- a) Beispiel Konstruktionsprinzipien Arbeitslosenhilfe
- b) Beispiel Erwerbstätigenfreibetrag und Einstiegs geld
- c) Beispiel Dienstleistungen

2.3) Autonomieverlust durch Entgrenzung rechtlicher Formen

- a) einseitig vorformulierte Eingliederungsvereinbarungen
- b) Fragebögen ohne Antwortalternativen
- c) Unklare Rechtskonstruktion bei Arbeitsgelegenheiten

Ausgangspunkt der Erörterung:

Es geht bei den folgenden Überlegungen weniger darum, mögliche Regelungen aus einer Zielvorgabe zu konstruieren, sondern darum, auf den Erfahrungen und Prinzipien der bisherigen und in ihrer Wirkung bekannten nationalen Regelungen aufzubauen.

Deshalb auch zunächst ein etwas ausführlicherer Rückblick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen des bisherigen Sozialstaats und ihre Entwicklung. Dabei ist die realistische Kenntnis der Schwierigkeiten bei der Implementierung und auch der Finanzierung dieser Systeme alles andere als hinderlich, weil sie eine Kalkulation der Auswirkungen und Risiken viel besser ermöglicht, als die ungeprüfte Übernahme fremder Modelle im Wege isolierter Best- Practice-Vergleiche.

- Das bisherige sozial- und rechtsstaatliche Grundverständnis leitete sich aus Art.1 GG ab, dem Schutz der Menschenwürde, so wie er über § 1 SGB I konkretisiert wird (Giese, Kraher 1998, § 1 SGB I Rdnr.4) und sich im ehemaligen § 1 BSHG (Bundessozialhilfegesetz) niedergeschlagen hat. Diese Vorschrift wird trotz scheinbar gleichen Wortlauts durch den neuen § 1 SGB XII (Sozialhilfe ab 1.1. 2005) wegen des nachfolgenden Leistungsausschlusses für die übergroße Mehrheit der armutsgefährdeten Bevölkerung nicht ersetzt.

Den Rechtsvorschriften lag die Vorstellung von individuellen, einklagbaren, sozialen Rechten zugrunde, die den bedürftigen Menschen zum Subjekt und nicht zum Objekt behördlichen Handelns machen sollten. Dieser Typus von sozialem Rechtsstaat ist zu unterscheiden von einem anderen Typus, wo es zwar noch rechtliche Regelungen gibt, die aber nur noch eine

Hülle darstellen, Aufgaben und Ziele bestimmen, die Ausgestaltung dann aber einem undurchdringlichen Geflecht von Behörden und Dienstleistern überlassen. Der Bürger hat dann im besten Fall noch fremdbestimmte Chancen und Möglichkeiten, keine Rechte mehr und keinen Einfluss auf das Ergebnis (Spindler 2005a, S.51)

- Die Erfahrung mit der ehemaligen Sozialhilfe eröffnet aber auch einen anderen Blick auf den Umgang mit Abstiegsprozessen: Sozialhilfe war mit kleinen Ausnahmen nicht auf Statussicherung , sondern immer auf Mindestexistenzsicherung ausgerichtet und auf individuell erreichbaren - auch stufenweisen - Einstieg in das Arbeitsleben oder komplexere Betreuung in besonderen Lebenslagen. Abgesehen davon, dass man an solchen Systemen das humanitäre Grundverständnis einer Nation am besten studieren kann, war sie ein Modell, wie umfassende bedürftigkeitsabhängige Sicherung am unteren Rande aussehen kann.

- Weitere heute auch nicht mehr unumstrittene Elemente des bisherigen Typs sozialen Rechtsstaats sehen den Schutz des idealtypisch schwächeren Rechtssubjekts vor dem tatsächlich oder wirtschaftlich Stärkeren nicht nur im öffentlichen Recht, sondern auch im Privatrechtsverkehr vor. Dazu gehören im Privatrecht vor allem die Schutzregeln des Arbeitsrechts, abgeschwächt etwa auch des Mieter- und Verbraucherschutzes, und im öffentlichen Recht die Regeln des Verwaltungsverfahrens und der Überprüfbarkeit von Verwaltungsakten und der einstweilige Rechtsschutz.

- Weiterhin gehören zu diesem Sozialstaat öffentliche Träger, die auf rechtlicher Grundlage die großen materiellen Risiken des Lebens durch ein solidarisches System abdecken, dessen Aufgabe es ist, Risiken abzusichern und nicht Kapital optimal anzulegen . Allerdings sind sie auch nicht dafür geeignet, allgemeinpoltische Großprojekte wie eine Wiedervereinigung zu finanzieren.

- Bei dem tieferen Verständnis sozialer und rechtsstaatlicher Prinzipien hat mir außerhalb der juristischen Ansätze die Arbeit von Avishai Margalit Kategorien gegeben. Die Merkmale der „decent society“, der nur unvollständig ins Deutsche zu übersetzenden „anständigen Gesellschaft“, liegen darin, dass deren Institutionen die Menschen nicht demütigen, verachten, sondern ihre Würde achten . Solche Demütigung kann dabei im direkten oder indirekten Ausschluss von der Gesellschaft liegen, vor allem aber in der Einschränkung seine Lebensbelange kontrollieren zu können, also einem Autonomieverlust. Unterformen können in einer Bevormundung bestehen, die sich darauf beruft, die wahren Interessen des Individuums zu verfolgen, oder in der Abhängigkeit von Wohltätigkeit statt dem Recht auf Unterstützung. (Margalit 1997, S. 31 f.,38, 285 f.)

- Vor diesem Hintergrund bin ich bei meinen Beobachtungen zur neuen Steuerung in der Sozialhilfe auf etwas gestoßen, das ich zunächst als antirechtsstaatlichen Affekt überforderter Behördenvertreter gedeutet habe. Es hat sich allerdings schnell herausgestellt , dass diese Abwertung rechtsstaatlicher Regeln und Handlungsprinzipien als fester Bestandteil der neuen Steuerungsdiskussion etabliert war (Spindler 1999, S. 310 f.) und auch parallel durch ähnliche Paradigmen in der sozialpolitischen Debatte zum aktivierenden Sozialstaat zu finden war (Spindler 2003a, S. 229 f.). Dieser antirechtsstaatliche Affekt ist für mich im weiteren auch zum Erklärungsansatz dafür geworden, warum diesen Aktivitäten ein so eindeutig antiemanzipatorischer und autoritärer Grundzug innewohnt, der keinesfalls denknotwendig ist, aber in der konkreten Ausgestaltung gerade des neuen Hartz -IV Regelwerks an allen Ecken hervorsticht. Er ist keine deutsche Erfindung, sondern die Übernahme einer ebenfalls in diese Richtung weisenden, internationalen Entwicklung. Das macht es für mich aber nicht einsichtiger, zumal die internationalen Vorbilder nicht in allen

ihren Wirkungen beobachtet werden (Opielka 2005, DStGB 2003, Tenbrock 2001, Klas 2003, Daguerre 2005) (1)

In einem ersten Schritt soll diese antirechtsstaatliche Grundtendenz nochmals nachgezeichnet und verdeutlicht werden (unter 1.), um dann die Vorstellung von einem rechtsstaatlichen Rahmen für Entfaltung von Eigenverantwortung zu entwickeln (unter 2.)

1. Ansätze im bisherigen Reformprozess und ihr Bezug zum Recht.

1.1) Von welcher Stattsicherung zu welcher Eigenverantwortung ?

Diese beiden Begriffe entfalten erst vor dem Hintergrund des bisherigen Verständnisses von Wohlfahrtsstaat und seiner Bewertung ihre Bedeutung. Ganz gleich, ob man den Übergang von Stattsicherung zu mehr Eigenverantwortung als Prozess, als Entwicklung oder als neues Leitbild auffasst, steht dahinter mindestens eine unausgesprochene Feststellung: Das bisherige System sozialer Stattsicherung habe Eigenverantwortung untergraben, überflüssig gemacht, gehemmt oder wie auch immer man das deuten will. Oder : wer sich seines rechtlich durchsetzbaren Status zu sicher sei, der entwickle keine oder zu wenig Eigenverantwortung. Aus der Diskussion über den Dritten Weg habe ich dazu noch folgende Stichworte gefunden: die stattsichernden Systeme führten zu Verkrustung, Überregulierung, besitzstandsorientierter und strukturkonservativer Ausrichtung besonders von Lohnersatzleistungen der Sozialversicherung, zu starkem Schutz der Insider des Arbeitsmarkts verbunden mit zu hoher finanzieller Unterstützung für die Outsider. (Funk 2001, S. 25, 28)

Gedacht waren die Regelungen des Arbeits- und Sozialrechts aber keinesfalls, um Eigenverantwortung zu unterbinden, sondern um die schwächeren Mitglieder der Gesellschaft bei der Durchsetzung ihrer Interessen zu unterstützen und vor Übervorteilung zu schützen (Kompensationsfunktion), und um ihnen zu helfen, dort eigenverantwortlich vorzusorgen, wo die Absicherung ihre Kräfte alleine übersteigen würde (Solidarprinzip in der Sozialversicherung). Wenn da die Eigenverantwortung auf der Strecke geblieben sein sollte, bedarf es einer genaueren Präzisierung, worin denn die Überkompensation oder die Ausnutzung solidarischer Verteilungsprinzipien liegen sollte und nicht der pauschalen Forderung nach Abbau oder Umbau. Wer z.B. einer Gewerkschaft beiträgt und vom Ergebnis von Tarifverhandlungen entsprechend seiner Qualifikation profitieren möchte oder ein langes Leben immer höhere Beiträge zur Alterssicherung aufgebracht hat und sich darauf verlässt, dass er diese Vorsorge in angemessener Höhe in Anspruch nehmen kann, dem kann man doch nicht mangelnde Eigenverantwortung vorwerfen.

Der Befund einer zu hohen Stattsicherung wird heute einmal auf das Arbeitsrecht bezogen, dessen Regeln unter Verdacht geraten sind.

Die ganz elementare, berufliche und materielle Stattsicherung im Recht der Bundesrepublik findet sich im Kündigungsschutz, vor allem dann, wenn er eine dauerhaften Wirkung auf der Grundlage von Tarifrecht erreicht hat, und im Beamtenrecht. Aber darf man deshalb dem, der wegen der Gründung einer Familie, wegen der Identifikation mit seiner beruflichen Aufgabe oder dem Bedürfnis nach einem verlässlichen persönlichen und beruflichen Umfeld ein gesichertes Arbeitsverhältnis und nicht grenzenlose Mobilität zu Mindestlöhnen anstrebt,

(1) Wo die deutschen Wissenschaftler blinde Flecken in der Untersuchung der Auswirkungen dieser Reformen haben , müssen die Sozialreportagen von kritischen Journalisten aus USA und Großbritannien die Lücke füllen: z.B. Barbara Ehrenreich, Arbeit poor 2001, München, David K.Schipler The working poor – Invisible in America, 2004 , Polly Toynbee, Hard work- Life in low-pay Britain, 2003

Festhalten an verkrusteten Strukturen entgegenhalten ? Und was verbleibt vom unternehmerischen Risiko oder der unternehmerischen Fähigkeit, wenn keinerlei Verantwortung für die Beschäftigten über den Tag oder das Jahr hinaus übernommen werden sollen ?

Soweit sie das Arbeitsrecht betrifft, kann die Debatte wegen der Beschränkung im Thema hier nicht vertieft werden. Aber auch hier gilt, dass der, der meint ein Schutzsystem abschaffen zu müssen, vor zwei Problemen steht: entweder an anderer Stelle neuen Schutz aufzubauen oder nachzuweisen, dass keine Schutzbedürftigkeit mehr existiert. Wer immer nur das erste Element in den Vordergrund stellt, kann deshalb kein Vertrauen gewinnen, bzw. er würde bei der Berücksichtigung der Folgefragen vielleicht doch wieder die Sinnhaftigkeit der bestehenden Regelungen akzeptieren können.

Eine abgeleitete Statussicherung findet sich da, wo Lohnersatzleistungen der Sozialversicherung einen prozentualen Bezug zum vorherigen Lohn haben. Alle andern Sozialversicherungsleistungen sind auch bisher schon davon abgekoppelt und auf Bedarfssituationen orientiert; für die Fürsorgeleistungen, wie Sozialhilfe und Jugendhilfe gilt das sowieso.

1.2) Abbau von statusorientierten Sozialleistungen in sozialen Umbruchsituationen zur Erzeugung von Eigenverantwortung

Die soziale Umbruchsituation bezeichnet die Lebensphase, in der sich jemand umorientieren muss, wobei vorausgesetzt wird, dass er in dieser Phase bereits in seinem Vorleben einen bestimmten Status erreicht hat und sich nicht- wie etwa ein Berufsanfänger – „erst-orientieren“ muss. Hier stehen die sozialen Leistungen bei Arbeitslosigkeit im Mittelpunkt, Geld- und Dienstleistungen und deren sozialrechtliche Voraussetzungen, die ja auch den Schwerpunkt aktueller Reformdiskussion bilden.

Statusorientiert ist dabei die Leistung Arbeitslosengeld. Allerdings ist die Leistungshöhe schon von einer erheblichen Absenkung des Prozentsatzes - 60- 67 % des schon etwas heruntergerechneten vorhergehenden Nettoeinkommens - geprägt. Sie sichert eine auskömmliche Lebenshaltung erst ab dem Status, den man sich durch ein mindestens durchschnittliches vorhergehendes Einkommen erworben hat. Bei Niedriglöhnen wird dagegen das Existenzminimum unterschritten. Statusorientiert sind auch weitere gesetzliche Regelungen, wie etwa die Zumutbarkeitsschwelle, die sich inzwischen immer weiter vom vorherigen Status entfernt und war bisher die Zuverdienstregel des § 141 SGB III (Fassung bis Ende 2004). Auch der Vermögensschutz orientiert sich an einem erreichten Status, ebenso wie inhaltlich die Förderansprüche auf Fortbildung und Umschulung.

Immer noch am Status orientiert war bis Ende 2004 die Arbeitslosenhilfe. Hier war die Verbindung schon deutlicher gelockert, was die Höhe, die Zumutbarkeit, den Vermögensschutz und eine erste Bedürftigkeitsprüfung anging, aber es war noch ein Bezug zum vorherigen beruflichen Stand erkennbar und das wurde offenbar auch geschätzt.

Nicht statusorientiert war die bisherige Sozialhilfe und ist heute das neue Arbeitslosengeld II, bis auf einen nur in bestimmten Konstellationen wirksam werdenden befristeten Zuschlag für die ehemals Besserverdienenden (§ 24 SGB II) und den Vermögensschutz.

Im Rahmen der Hartz -Reform wurde das statusorientierte Arbeitslosengeld des SGB III in vieler Hinsicht verkürzt, der Zugang wurde erschwert, der Zuverdienst reduziert, die Sanktionsmöglichkeiten und die Regeln über das völlige Erlöschen unverhältnismäßig verschärft. (vor allem durch das Erste und Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt , „Hartz I“ und „Hartz III“) Die noch ein wenig statusorientierte Arbeitslosenhilfe wurde ganz abgeschafft. Das Arbeitslosengeld II ist, im völligen Gegensatz

zu dem, was der Begriff suggerieren sollte, strukturell eine Sozialhilfe II geworden. (Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, „Hartz IV“)
Diese Änderung - verbunden mit der im neuen Gesetz ganz stark betonten Eigenverantwortung des Arbeitslosen - enthält damit eine erkennbare Entwicklung weg von der Statusorientierung und insoweit eine sozialpolitische negative Beurteilung dieses Elements in den vorangegangenen Regelungen.

1.3) Eigenverantwortung durch veränderte Rechtsstellung

Weniger wahrgenommen wurde eine zweite Entwicklung, die in die Neuregelung eingeflossen ist. Verbunden wurde sie mit einer aktivierenden Umgestaltung der Sozialhilfe, die zwar nicht statusorientiert war, aber wegen ihrer rechtsstaatlichen Qualität in die Kritik gekommen war, die ebenfalls die Eigenverantwortung hemme. Eine parallele Entwicklung durch das Job - Aktiv Gesetz in der Arbeitslosenversicherung ist auch eingeleitet worden, hat aber aus unterschiedlichen Gründen nicht so viel Wirkung entfaltet.

a) Im Rahmen dieser Entwicklung kam es zunächst zur Neubewertung existenzsichernder sozialer Geldleistungen und dem Rechtsanspruch darauf. Dazu nur einige Befunde: Wer von „*passiver Alimentierung*“ „*alimentierter Untätigkeit*“, spricht, der hat den Rechtsanspruch auf Lebensunterhalt und zwar auf eine im Normalfall nicht verhandelbare Geldleistung und auf aktuelle Bedarfsdeckung im Auge. „*Alimentieren*“ –ist ein begrifflicher Rückbezug auf eine vormoderne Versorgung mit Lebensmitteln, die sich mit der Herabbemessung und Vorenthaltung von Geldleistungen neuerdings wieder ausbreitet (ausdrücklich: § 31 Abs.3 Satz 3 und 4 SGB II im fortgeschrittenen Sanktionsprozess) und interessanterweise staatliche Unterstützung erfährt, mit der Förderung von Suppenküchen oder Organisationen, die überschüssige Lebensmittel und Gebrauchsgüter an speziell ausgewiesene Arme verteilen. Die Kombination mit den Begriffen „*passiv*“ und „*Untätigkeit*“ soll ausdrücken, dass diese Form der Unterstützung bei den Betroffenen Eigenverantwortung lähmt, Untätigkeit belohnt, manche gehen noch weiter und meinen sie würde „*sedieren*“, ja geradezu „*entwürdigen*“. In diese Richtung gehen Wendungen wie „*Abhängigkeit vom staatlichen Geldtropf*“ „*bloßes Verwehren in Armut*“, „*ein besonders perfides System von Ausgrenzung*“, „*eine verheerende Bestätigung des Verliererstatus*“. Die Kölner Vordenker sprachen sogar von einer „*Verführung Minderjähriger zum staatlich subventionierten Nichtstun*“ und in Anlehnung an Basaglia von weißen Gift der Psychopharmaka und der schwarzen Milch der Wohlfahrtshilfe. (Nachweise bei Spindler 2003 b, S.297 und bag arbeit 2001, S. 44)

b) Parallel zu dieser Neubewertung wurden die rechtsförmige Verwaltung, die Antragsaufnahme, Antragsprüfung und Ermittlung der Geldleistung, abgewertet. Sozialhilfeverwaltung war ursprünglich gesteuert worden durch Richtlinien und Verwaltungsanweisungen, die nicht nur Sachbearbeitern, sondern auch Bürgern Rechtssicherheit geben sollten. Richtlinien, in denen versucht wurde, fachlich und rechtlich einwandfreie Arbeit zu steuern, wurden nun abgelöst durch Checklisten und Vorgaben, Globalrichtlinien und Zielvereinbarungen.

Auch hier einige Zitate (aus Spindler 1999, S. 310 f.)

Notwendig sei ein Philosophiewechsel von der auf Rechtmäßigkeit konzentrierten Verwaltung der Sozialhilfe hin zu einem aktiven und auf Hilfe zur Selbsthilfe gerichteten Fallmanagement.“ (KGSt 1997, S.26) . Die Hamburger Projektgruppe „Herkules“ sah früh ein Hauptproblem der bisherigen Sozialhilfesteuern in der „Betonung des rechtmäßigen Verwaltungshandelns.“ (Hauer 1999, S. 9) Diesen Aspekt betont auch Helmut Hartmann, der ehemalige Leiter des Hamburger Sozialamts, in einem Artikel, der die Kampagne zur

Abschaffung der Arbeitslosenhilfe eingeleitet hat : Sozialämter und Arbeitsämter seien „ihrer Tradition nach Behörden, die ihrem Wesen nach von den Aufgaben der Rechtsanwendung und Durchsetzung von Rechtmäßigkeit sowie der Gleichmäßigkeit des Verwaltungshandelns geprägt sind. Diese Organisationsform ist jedoch keineswegs optimal für die Durchführung sozialer Dienstleistungen.....“ (Hartmann 1998, S. 11) In die gleiche Richtung gehen die Ausführungen von Claus Reis, der die Umstellung der Arbeitsvermittlung auf Fallmanagement besonders vorangetrieben hat: “Sowohl das BSHG wie auch das AFG leiden von Geburt an einer »individualistischen Schlagseite«, d.h. sie basieren auf individuellen Rechtsansprüchen und gewähren individuell zurechenbare Leistungen”. Strukturorientierte Hilfen blieben immer in einem Spannungsverhältnis zu diesem Rechtsanspruch. Zur Reform schlägt er vor, Spielräume und Experimentierklauseln einzubauen, die den Sozialhilfeträgern die Möglichkeiten eröffnen, eigene Ziele für kommunale Armutspolitik zu formulieren (Reis 1998, S.40,41), was dann in vielen Modellprojekten ausgiebig genutzt wurde und gegenwärtig besonders in den Optionskommunen fortgeführt wird. Von einem andern Ausgangspunkt zum fast gleichen Ergebnis kommt Wolfgang Hinte. Es gehe für das Sozialamt der Zukunft nicht um die Kompetenz, (Bedarfs-) Tatbestände juristisch korrekt, nachprüfbar und berechenbar festzustellen. Bislang seien „die zentralen Themen: Welche Ansprüche hat wer an wen auf welcher rechtlichen Grundlage ?“ Die Eingangsfrage müsse demgegenüber „immer lauten: Was tun Sie um Arbeit (oder eine kleinere Wohnung) zu kriegen ? Wie können wir Sie dabei unterstützen ?“ Den einzigen Auftrag des ehemaligen BSHG sah er darin, „grundsätzlich Sozialhilfe zu vermeiden.“. Auszahlung von Hilfe zum Lebensunterhalt sei im Rahmen einer Hilfeplanung nur „ein Instrument“ (Hinte 1999 S. 176). Ein Protagonist aus Köln bedauerte, dass er gezwungen sei, die Auszahlung einmaliger Beihilfen “mit der rechtlich gebotenen Pingeligkeit eines Rechtsstaats aufrecht erhalten” zu müssen (Schwendy 1997 S. 2)

Die Geldleistungen verbunden mit dem Rechtsanspruch auf gleichmäßiges Verwaltungshandeln hat vor Augen, wer vom „Verteilen mit der Gießkanne“ spricht. Man kann Tatbestandsvoraussetzungen diskutieren und ändern, aber wenn sie erfüllt sind, dann ist es rechtsstaatliches Gebot, die Rechtsfolgen gleichmäßig eintreten zu lassen.

In unendlich vielen Variationen findet sich dieser Paradigmenwechsel von der gesicherten Rechtsposition zum Aushandlungsprozess im Rahmen der Hilfeplan- und Fallmanagementliteratur.

Beispielhaft kennzeichnet etwa Manfred Urban die Entwicklung von der Behörde zur Dienstleistungsverwaltung unter anderem mit folgenden Begriffsgegensätzen.

Gesetzesvollzug	-	Hilfe zur Selbsthilfe, Autonomie(output)
Bedarfsfeststellung	-	Hilfeprozess
Richtlinien, Dienstanweisung	-	Konzeptionen, Zielorientierung
hoheitliche Entscheidungsebene durch Verwaltungsakte (Rechtsweg)	-	Aushandlung in fachlich abgrenzbarem Rahmen
Über- Unterordnungsverhältnis	-	Vereinbarungsebene
Rechtmäßigkeit	-	Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit .

(Urban 1999, S.55 f.)

Letztlich wird rechtmäßiges Behördenhandeln, das in erster Linie dem Schutz des Bürgers dient, auf allen Ebenen abgewertet. Der Sinn der Qualifizierung einer Entscheidung als Verwaltungsakt liegt nicht darin, Hoheit zu demonstrieren, sondern darin, die Kontrolle über diese Entscheidung zu ermöglichen und den Bürger vor Willkür zu schützen. Über- und Unterordnungsverhältnisse sind im Verwaltungsrecht schon längst passé, aber die ungleichen Ausgangspositionen, die zwischen einer Behörde und einem Bürger in einer existentiellen Krisensituation faktisch bestehen, lassen sich nicht durch eine Vereinbarungsebene wegzaubern. (Spindler 2003 a, S. 232 f.)

c) Ergebnis dieser Reformentwicklung:

Führt man sich diese Zitate vor Augen könnte man fast meinen, es gab bei den sozialen Leistungssystemen in Deutschland keine Eigenverantwortung, sondern eine Grundsicherung ohne Vorbedingungen in angenehmer Atmosphäre.

So war das aber nicht. Es gab vor allem in der Sozialhilfe das Nachrangprinzip, die Erwerbsobliegenheit, die Verpflichtung dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, die Zumutbarkeit von Arbeit und von weiteren Maßnahmen. Man musste Arbeit und preiswertere Wohnung zu suchen. Alles das war geregelt und wurde auch verlangt, wenn auch nicht immer mit der nötigen Konsequenz, was allerdings nicht gesetzliche, sondern eher verwaltungstechnische Gründe gehabt haben dürfte. Doch die Fallzahlen in der Sachbearbeitung oder die Ausbildung der Mitarbeiter hätte man problemlos ohne jede Gesetzesänderung verbessern können. Voraussetzungen und Bedingungen dieser Mitwirkung waren rechtsstaatlich geregelt. Auch Pflichten können rechtsstaatlich begrenzt oder uferlos ausgeweitet werden. Sanktionen waren individuell gestaltbar, was zwar auch nicht immer vor Willkür schützte, aber ihre Anwendung war voll überprüfbar, einschließlich in vielen Fällen die Sicherstellung des vorläufigen Rechtsschutzes oder einer Bedarfsdeckung mit dem Unerlässlichen, was in diesem Bereich überlebenswichtig ist. (beispielhaft die Kommentierung zu § 25 BSHG: Kraher 2003 § 25 Rdnr. 7f. oder Brühl 1997, S.117 f.) Für Fördermaßnahmen und Beratung bestand eine Generalermächtigung zur persönlichen Hilfe, die jede Behörde hätte ausfüllen können. (Spindler 2002 b S. 357 f.)

Nun ist nicht nur die Statusorientierung sondern auch die Rechtsposition deutlich geschwächt worden. Man soll selbst durch Fördermaßnahmen wie ABM keinen Zugang mehr zu einem bestimmten Status haben: überhaupt nicht mehr zu dem Versichertenstatus in der Arbeitslosenversicherung, möglichst auch nicht zu einem Arbeitnehmerstatus durch befristete Arbeitsverträge, die durch Ein – Euro - Jobs in einem erschreckenden Umfang ersetzt werden.(Spindler 2005 b, S. 12,13) Der Rechtsanspruch auf Existenzsicherung ist geschwächt, die Regeln für die Mitwirkung sind im Inhalt schärfer, in der rechtlichen Rahmung verwaschener geworden, verbunden mit starkem Sanktionsautomatismus und einem rascheren Ausgliedern ohne nachgelagerte Hilfeangebote (Spindler 2003 c S. 338 f.) und das erklärte Ziel ist, die Eigenverantwortung zu stimulieren und bewusst zu machen. Die Ergebnisse dieser Politik sind inzwischen sichtbar: statt selbstbewusstem Umgang mit Umorientierungsphasen verstärkte Abstiegsangst, Resignation, chaotische Verantwortungsteilung in der Verwaltung und politische Verwerfungen bisher ungekannter Art, die alles andere als geeignet sind, Krisensituationen zu bewältigen. Und in der sozialstaatlichen Verwaltung der betroffenen Bürger tauchen diese als Subjekte nicht mehr auf. Die Eingriffstiefe steigt, Kontrollen und methodisch systematisches Durchleuchten persönlicher Verhältnisse und sozialer Netze nehmen zu (Bundesagentur für Arbeit 2005, Göckler 2004), die Tageszeitungen sind voll von Befremden über „Intim-Verhöre“ von Arbeitslosen, Erlebnisberichten über unsinnige Fördermaßnahmen und lächerliche Motivationstrainings.

Wie müssten Regeln aussehen, die Eigenverantwortung fördern und gleichzeitig die rechtlichen Belange des Einzelnen nachprüfbar schützen. ?

2.) Neuer (alter ?) rechtsstaatlicher Rahmen

2.1) Verfahrenssicherheit und Kalkulierbarkeit der Leistungen.

Öffentliche Sicherungssysteme müssen in der Umbruchphase Sicherheit geben und kalkulierbar sein. Unterstellt man die These von den zunehmend fragmentarischen Erwerbsverläufen, dann ist das eine Grundbedingung, wenn eine Lebensgestaltung unterstützt werden soll und Vertrauen erhalten bleiben soll.

a) Das erfordert einmal Verfahrenssicherheit und das bedeutet, das unbedingte Recht auf Annahme eines Antrags und Befriedigung elementarer Grundbedürfnisse ohne Vorbedingungen, die weiter gehen, als verfügbare, sogenannte bereite Mittel einzusetzen. Daneben muss eine eindeutige, klare Zuständigkeit für Krisenhilfen erhalten bleiben, wie das bisher in der Sozialhilfe- zumindest theoretisch- vorgesehen war.

Der in der Presse geschilderte Fall aus Berlin, wo ein Zuckerkranker in krisenhaften Lebensumständen und ohne Geldmittel von der Sozialhilfe als unzuständig abgewiesen, von der ARGE auf die Stellung und längere Bearbeitung eines Alg- II- Antrags und von der Krankenkasse auf seine Eigenbeteiligung bei der Insulinbeschaffung verwiesen und dann sozusagen unter doppelt geforderter Eigenverantwortung einfach unter Insulinschock zusammengebrochen ist und wegen der ärztlichen Hilfeleistungsverpflichtung glücklicherweise noch in einem Krankenhaus aufgenommen wurde, zeigt als extremes Beispiel die Folgen fehlender Verfahrenssicherheit. Weil nur die ärztliche Standesethik und die ganzheitlich konzipierte Krankenhausbehandlung in Form der stationären Unterbringung noch eine Versorgung mit Lebensmitteln und Insulin garantiert, ist sein Überleben vorübergehend gesichert. Sein finanzielles Problem ist damit noch nicht gelöst, denn spätestens nach der Entlassung wird er mit der Forderung nach 10.- Euro Selbstbeteiligung pro Tag konfrontiert werden.

Aber auch die harmloseren Beispiele der Familien, die seit Wochen kein Arbeitslosengeld II bekommen, weil sie nicht bereit sind, einen Widerspruch gegen den Bescheid zurückzuziehen, zeigen die Notwendigkeit eindeutiger Verfahrensregeln, die dem Grundsatz unmittelbarer Bedarfsdeckung in der bisherigen Sozialhilfe entsprechen.

Auch das so gelobte Modellprojekt der Jobbörse Junges Köln führt seine statistischen Erfolge bei der Verminderung der Zahl junger Arbeitssuchender genau betrachtet auf die Tatsache zurück, dass man die Anträge dieser Menschen auf Geldleistung nicht mehr angenommen hat. Bei einer Untersuchung über deren Verbleib konnte man dann die überwiegende Mehrheit schon mangels vorhandener Anschriften nicht mehr finden (Stadt Köln 2003; dazu Spindler 2003 d)

Auch Evaluierung ist nur möglich, wenn überhaupt Anträge angenommen und bearbeitet werden. Die dynamische Armutsforschung der Bremer Sozialhilfeforscher (Leibfried u.a. 1995) würde in der Luft hängen, wenn das Amt dort nicht über Jahre relativ verlässlich Anträge angenommen und bearbeitet hätte.

Wo das nicht mehr passiert- da reichen die Vorbilder von Wisconsin bis Köln- fällt eine große Gruppe heraus, die auch für die empirische Sozialforschung nur noch unter Schwierigkeiten aufzufinden ist, falls man das überhaupt will. (DStGB 2003)

b) Das erfordert zweitens Kalkulierbarkeit der Leistungen. Gesetzlich abgesicherte Pauschalen zum Lebensunterhalt sind kalkulierbar und prinzipiell geeignet eigenverantwortliches Wirtschaften zu ermöglichen. Die existenzsichernden Leistungen müssen aber auch entsprechend ermittelt werden. Wenn man sie so offensichtlich zu niedrig ansetzt- insbesondere bei Ausgaben für die Grundversorgung, Mobilität und Gesundheitsausgaben- und die neue Eigenverantwortung bewusst durch Anstieg der individuellen Verschuldung anregen möchte, dann ist das in der Sache wenig vertrauenerweckend. (DPWV 2004 und Spindler 2005a, S.54)

Auch einseitige Pauschalierung, wie bei den Unterkunftskosten, bestrafen Eigenverantwortung. Diese Bedarfe werden in tatsächlicher Höhe übernommen, aber nach oben durch eine Angemessenheitsgrenze faktisch pauschaliert. Wer aber versucht, seine tatsächliche Miete unter diese Pauschale zu senken und damit im Regelfall schlechte

Unterkünfte in Kauf nimmt, erhält nur die tatsächliche, niedrigere Miete, die Einsparung verbleibt beim Staat.

Auch ein Leistungszuschnitt, der deutlich alle Formen von Zusammenleben und Partnerschaften gegenüber Alleinstehenden und Alleinerziehenden so stark benachteiligt, wie die Regelungen zur Bedarfsgemeinschaft, hat Auswirkungen auf die eigenverantwortliche Lebensführung. Die Menschen trennen sich eigenverantwortlich, das ist kein Missbrauch, sondern Ergebnis des Systems.

An dieser Stelle muss dem Einwand begegnet werden, nostalgisch den bisherigen Sozialstaat wiederbeleben zu wollen, denn die geschilderten Prinzipien entsprechen teilweise den bisherigen Regeln der Sozialhilfe. Aber eben nur in Teilen: Die weitergehende Pauschalierung von Geldleistungen gegenüber dem bisherigen Individualisierungsprinzip in der Fürsorge unterscheidet sich davon. Außerdem würden diese Regeln eine andere Wirkung entfalten, wenn sie mit Instrumenten aus der gegenwärtigen Aktivierungsstrategie verbunden würden, mit Hilfeplanung, bewussterem, aktivem Umgang mit Zeiten der Arbeitslosigkeit, was nicht nur zu „Arbeit um jeden Preis“ führen muss. Bewusst entlastet werden müsste dieses Hilfesystem auch von der Überforderung, die durch die Zuordnung von integrations-skeptischen, vor allem sprach- und bildungsfernen Zuwanderern seit etwa 15 Jahren stattfindet. Auch der Kostenaufwand dieser Leistungen würde beherrschbar bleiben, genau wie es die Kosten der bisherigen Sozialhilfe auch waren: Ihr Anteil an den zurückgehenden Kommunalausgaben bewegte sich seit 1986 konstant bei sechs bis sieben Prozent bezogen auf die Bruttoausgaben, der Anteil der Nettoausgaben lag noch darunter. (Statistisches Bundesamt 2003, S.44 und 1999,-S.13) Das waren alles Daten, die in der überhitzten Reformdiskussion nie zur Kenntnis genommen wurden, wobei nicht ausgeschlossen werden kann, dass bei rechtmäßiger Praxis an allen Orten der Aufwand etwas höher ausgefallen wäre. (zur Dunkelziffer, Becker, Hauser 2003)

2.2) Gestaltungsspielräume für den Bürger, nicht für die Behörde eröffnen

Wer über diese Grundbedingungen hinaus Eigenverantwortung fördern will, muss auch die Gestaltungsspielräume, den Aktionsradius, die Autonomie in dieser Zeit erhalten und erweitern.

Dazu gehört, dass die materiellen Regelungen so ausgestaltet sind, dass sie das erwünschte eigenverantwortliche Handeln belohnen, dass das eigenverantwortliche Handeln die erkennbar optimale Ergänzung der Lebenssituation erbringt und dass die angebotenen Dienstleistungen ebenfalls diesen Effekt haben,

a) Ein Beispiel dafür sind einige Konstruktionsprinzipien der abgeschafften Arbeitslosenhilfe (Spindler 2002 a S.52 f.) : Die Höhe dieser Leistung war nicht attraktiv: sie betrug im Jahr 2003 durchschnittlich 515 Euro. 83,9 % der Frauen und 57,6 % der Männer erhielten im Jahr 2004 weniger als 600 Euro, kaum jemand erhielt mehr als 900.- Euro ((Bundesagentur für Arbeit, Durchschnittsbeträge von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe im Monat, 2003 und Leistungshöhe von Arbeitslosenhilfe, Männer und Frauen, Juni 2004, www.sozialpolitik-aktuell.de). Was wurde an einer Leistung von so geringer Höhe geschätzt ? Warum gab es faktisch so erstaunlich wenig ergänzenden Sozialhilfebezug ? (Bäcker 2002, S. 218) Es war die Gestaltbarkeit der Lebensumstände. Der Freibetrag für Familienangehörige - vom Bundesverfassungsgericht über Jahre dem Gesetzgeber abgetrotzt - ermöglichte wenigstens diesen noch den Familienunterhalt aufrecht zu erhalten. Der gesetzlich festgeschriebene Zuverdienst gab Sicherheit, die Kombinierbarkeit mit anderen Sozialleistungen wie Kindergeld, Wohngeld ermöglichte ein bescheidenes Überleben. Offenbar war es sogar die entfernte Orientierung am vorherigen Status, die die Leistung da, wo sie sehr niedrig

ausgefallen ist, für die Betroffenen noch akzeptabler erscheinen ließ, als eine nominal höhere reine Fürsorgeleistung.

Genau diese Strukturprinzipien sind eliminiert worden.

b) Ein Beispiel für das Gegenteil, den zielstrebigem Abbau von Gestaltungsspielräumen war der Erwerbstätigenfreibetrag in der Sozialhilfe, der von den Sozialhilfeträgern in den letzten Jahren ziemlich willkürlich verändert worden ist, weswegen viele die Möglichkeiten der ergänzenden legalen Erwerbstätigkeit überhaupt nicht mehr erkennen konnten. Seit 1993 der Kölner Sozialhilfeträger diesen in der Sozialhilfe nur durch Empfehlungen des Deutschen Vereins gesteuerten Betrag von heute auf morgen für etwa 10 000 Betroffenen um ca. 100.- DM pro Monat als Sparmaßnahme gekürzt hat, war diese Praxis in Deutschland immer mehr eingerissen. Ob Arbeit lohnender ist als Nichtarbeit hängt aber an dieser bescheidenen Größe und die muss verlässlich feststehen. (Spindler 2000, 2002c)

Insofern ist die Absicherung dieses Freibetrags durch Gesetz in § 30 SGB II grundsätzlich ein Fortschritt; die gefundene Berechnungsformel in der Fassung des Gesetzes vom Januar 2005 aber ist ein Unding, was bei ein bisschen Respekt vor den betroffenen Menschen auch in einem Vermittlungsausschuss hätte auffallen müssen.

Die beschlossene Änderung dieses Freibetrags (Bundestags Drucksache 2005) deutet dagegen in die richtige Richtung, hat aber einen gewaltigen Schönheitsfehler: Es gibt nämlich ein zweites Element, das hier genauso eindeutig geregelt sein muss. Neben dem pauschalierbaren Freibetrag sind eingeschränkt Vorsorgekosten und möglichst in voller Höhe Werbungskosten zu berücksichtigen, sonst bestraft man den Erwerbstätigen mit den hohen Aufwendungen, die auf ungünstige Arbeitsbedingungen, z.B. lange Fahrtwege, schließen lassen gegenüber anderen, die weniger Belastung haben. Das wurde bisher – in der Höhe nicht überzeugend, aber - prinzipiell getrennt abgesetzt und soll nun erstmals mit der Freibetragspauschale vermischt werden. Auch das ist wieder eine Lösung , die bei dem Betroffenen, der sich verhält, wie eigentlich gewünscht, eine Verschlechterung der Lage bewirkt.

Aber auch so ganz einfache Voraussetzungen, wie eine verlässliche Übernahme der Kosten, die eine aktive und überregionale Arbeitssuche erfordern, ist bis heute nicht verlässlich geregelt, sondern wird einer unkalkulierbaren Ermessensentscheidung überlassen. (Stascheit, Winkler 2005, S. 61) Das Gleiche gilt für das neu geschaffene Einstiegsgeld (§ 29 SGB II). Die Antragsformulare von dem Einstiegsgeld entsprechenden Hilfen nach BSHG zeigen sogar, dass Berechtigte dazu gebracht wurden, zugunsten dieser schon im BSHG vollkommen unkalkulierbaren Ermessensleistung auf etwaige Rechtsansprüche auf einmalige Beihilfen zu verzichten (Czommer 2003, S.20,21). Gestaltungsspielräume für die Verwaltung bewirken das Gegenteil beim betroffenen Bürger.

Die sich aus diesen Beispielen ergebenden Vorschläge: eindeutige und kalkulierbare Freibeträge, Werbungskostenabzüge, Übernahme von Bewerbungskosten und Einstiegshilfen sind durchaus übereinstimmend mit wirtschaftsliberalen Überlegungen , die sich ebenfalls für mehr Gestaltungsspielraum und ökonomische Vorteile bei selbständigen Arbeitsbemühungen aussprechen. Der Unterschied liegt hier allerdings darin, dass von dieser Seite der Spielraum nur optisch vorgetäuscht werden soll, indem man das Existenzminimum auf ein so inakzeptables Maß kürzen will, dass das erwünschte Verhalten erzwungen wird, nur um das Überleben zu sichern, nicht aber die Lage wirklich verbessern kann.

c) Auf der Ebene der Dienstleistungen würde das Prinzip bedeuten: optimale Vermittlung für den aktiven Arbeitssuchenden. vertrauenswürdige Berufsberatung und Coaching in Umbruchsituationen mit vollem Datenschutz, qualitativ hochwertige Fortbildungsangebote

und guter Überblick über verschiedene Berufsmöglichkeiten. Die angewandten Casemanagementmethoden funktionieren aber genau umgekehrt: diejenigen mit den meisten Defiziten der Kategorie D und E werden mit z.T. fragwürdigen, aber teureren Betreuungsmethoden am intensivsten betreut; die Arbeitslosen der Kategorien A und B, denen Aktivität und Arbeitsmarktnähe zugeschrieben wird, werden entweder mit einem schlecht gepflegten virtuellen Arbeitsmarkt allein gelassen, oder über die Zumutbarkeitsregeln in eine überstürzte Dequalifizierung gedrängt, anstatt dabei unterstützt zu werden, noch qualifikationsnahe Möglichkeiten zu sondieren. Oder sie werden mit Maßnahmen überzogen, die nur ihrer Kontrolle dienen und die sie oft zu Recht als entwürdigend betrachten (z.B. EDV Grundkurs für eine ausgebildete Fachkraft oder wiederholte einwöchige Kurse zum Üben der Erstellung von einfachen Bewerbungsschreiben). Das Wunsch- und Wahlrecht der Betroffenen, das bisher bei Dienstleistungsangeboten der Sozialhilfe (§ 3 BSHG) das Vorhalten eines differenzierten Trägerangebots erforderte, ist ebenfalls weggefallen, was der Verbreitung einer durch Großausschreibung beförderten Monokultur der jeweils billigsten Anbieter den Weg eröffnet hat, deren Angebot gerade für den aktiven oder qualifizierten Arbeitslosen keinerlei Nutzen mehr zeigt. Darüber hinaus werden Dienstleister, die Leistungen zur Eingliederung erbringen, mit einer grenzenlosen Auskunftspflicht überzogen (§ 61 SGB II), die jedes Vertrauensverhältnis von Anfang an zerstört. Die Protagonisten der Hartz- Modellversuche in Köln fordern sogar ausdrücklich, dass sich ein beratender Dienstleister auch mit Sanktionsgewalt die „Hände schmutzig“ machen müsse, damit die Betroffenen nicht desorientiert würden. (Genz, Schwendy 2004 S.10). In der Folge wird dann die Förderung der wenigen Arbeitslosenzentren, die über Jahrzehnte unabhängige und qualifizierte Beratung und Unterstützung geboten haben, eingestellt. Auch in diesem Bereich korrespondiert der verstärkte Zugriff der Behörde auf die Angebote der Dienstleister mit einer Entmachtung des Bürgers, den Übergangsprozess noch zu beeinflussen.

Ein letztes Problem, das für mich in diesen Bereich gehört, ist etwas, was ich Moment noch mit einem vorläufigen Arbeitstitel umschreiben möchte.

2.3) Autonomieverlust durch Entgrenzung rechtlicher Formen

Gerade wenn man in Umbruchsituationen neben Geldleistungen verstärkt Dienstleistungen einsetzt, müssen diese Dienstleistungen den Grundsätzen der Verfahrenssicherheit, Kalkulierbarkeit und Gestaltbarkeit genügen , was gegenwärtig nicht der Fall ist.

a) Die Eingliederungsvereinbarung (§ 15 SGB II) ist zum Beispiel als zentrales Förderinstrument vorgesehen. Grundsätzlich ist eine Eingliederungsvereinbarung , die den Übergangsprozess nicht nur für den Betroffenen, sondern auch für die Behörde überschaubar und kalkulierbar macht, als Förderinstrument mit den vorgenannten Grundsätzen kompatibel. Nun liegen aber bereits erste Exemplare vor - vor allem aus Optionskommunen, die doch am besten geeignet sein sollen, Arbeitslose bei der Überwindung von Arbeitslosigkeit zu unterstützen - in denen über zwei Seiten ausschließlich eine Aufzählung von Mitwirkungspflichten und Nachweispflichten vorformuliert ist, der Gesetzeswortlaut aller Vorschriften zum Fordern nachgedruckt ist, einschließlich eindringlicher Hinweise auf Sanktionen bei Fehlverhalten, Selbstverpflichtungen formuliert werden, wie u.a.. auf jede Statusorientierung schon bei der Arbeitsuche zu verzichten, Erklärungen für sich und andere abzugeben, die auf jede Eigengestaltung des Hilfeprozesses verzichten usw. . Dieses auf Behördenseite vorgefertigte Schriftstück, muss als beidseitige „verbindliche Vereinbarung“ unterzeichnet werden. Das ist nicht nur keine Vereinbarung mehr, das hat auch keine Elemente eines öffentlich rechtlichen Vertrags, und selbst ein ordentlicher Verwaltungsakt

müsste anders aussehen. Was für ein Rechtsgebilde ist das ? Wie kann man den Bürger davor schützen ?

Andere Formulare enthalten zwar auch kleinere Passagen über behördliche Pflichten, wie z.B. die Benutzung des Stelleninformationssystems zu ermöglichen, aber schon der Freiraum für die Formulierung individuellerer und auch etwas anspruchsvollerer Leistungen ist ganz knapp bemessen, während auch hier die pauschal formulierten Vorgaben, zu dem was gefordert wird, den überwiegenden Teil der „Vereinbarung“ bestimmen.

b) Ein weiteres Beispiel ist ein zentral verwendeter Fragebogen, in dem aber nicht etwa spezielle Kenntnisse und Fähigkeiten des Arbeitslosen erhoben werden, sondern mit der Ja/Nein - Antwortoption Erklärungen abgegeben werden sollen:

z.B. „Ich bin bereit berufsfremd zu arbeiten“, „...bei Verleihern zu arbeiten“, „..... an Maßnahmen zur Eingliederung teilzunehmen“, „... mit der Einschaltung der Vermittlung durch Dritte einverstanden“, wobei weder eine Maßnahme, noch eine Firma, noch ein Dritter auch nur benannt wird, - vom Recht diese anonymen Angebote auch ablehnen zu dürfen, wenn man konkrete Bekanntschaft mit ihnen gemacht hat, ganz zu schweigen.

Bejaht man diese Fragen, dann wird diese Blankoerklärung unhinterfragter Bestandteil der Eingliederungsvereinbarung, bei einem „Nein“ gibt es Probleme mit der Zumutbarkeit.

Deshalb enthält der Fragebogen hier auch noch den fürsorglichen Hinweis, dass, wer diese Fragen ohne wichtigen Grund verneine oder nicht beantworte, eine Leistungsvoraussetzung für das Arbeitslosengeld II nicht erfülle, was juristisch bedeute, dass die Leistung sofort eingestellt wird. Bei dem weiteren Fragebogen: „Ich habe Interesse an einer Arbeitsgelegenheit im Rahmen der „Initiative für zusätzliche Beschäftigung““ fehlt sogar noch der Warnhinweis.

Eine Rechtsmittelbelehrung fehlt auch. Welchen rechtlichen Charakter haben diese „Fragebögen“ ?

c) Noch ein drittes Beispiel: Bezüglich der Ein - Euro – Jobs war die Rechtsform in der ehemaligen Sozialhilfe eindeutig. Ihre Begründung konnte nur durch Verwaltungsakt erfolgen. Anders funktioniert das im öffentlichen Recht nicht, wenn man derart in die Rechte eines Menschen eingreift. Wegen des Gebots, das Rechtsverhältnis inhaltlich hinreichend konkret zu regeln, mussten in diesem Verwaltungsakt alle Bedingungen dieser Beschäftigungsverhältnisse geregelt werden: Beginn und Ende, Umfang und Art der Tätigkeit und die Aufwandsentschädigung. Ermessen bei der Auswahl dieser Beschäftigungsform musste ausgeübt und Verhältnismäßigkeitsgrundsätze mussten beachtet werden. Ein Widerspruch hatte nach herrschender Meinung aufschiebende Wirkung. (Brühl 1997, S. 68 f. Kraher 2003 § 19 Rdnr. 7 f.; für die fortdauernde Anwendung auf die heutige Rechtslage Kraher/ Spindler 2005)

Neuerdings erhalten die Arbeitslosen nur noch eine allgemein gehaltene öffentlichrechtliche Zuweisung zu einem Beschäftigungsträger, ohne Bestimmung der Tätigkeit und ohne Rechtsmittelbelehrung.

Die Beschäftigungsträger wiederum operieren mit Verträgen über Arbeitsgelegenheiten (Beispiel bei Griep 2005,S.5 f.), obwohl sie eigentlich nicht ermächtigt sind, öffentlich rechtliche Verträge zu schließen und die Zugewiesenen nicht mehr in der Lage sind, einen Vertrag zu schließen, weil sie durch Zuweisung und Drohung mit Leistungsentzug faktisch geknebelt sind. Ein erstes Beispiel für die komplizierte Konstruktion eines Verwaltungsaktes aus einem unbestimmten Angebotsschreiben mit Rechtsfolgebelehrung zusammen mit der Vereinbarung mit einem Träger über den Arbeitseinsatz und der anschließenden Zuweisungsentscheidung der Behörde, die nur in einem für Laien kaum zugänglichen Eilverfahren auf „Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs“ praktisch angefochten werden kann, gibt eine erste Entscheidung des Sozialgerichts Berlin (

SG Berlin S 37 AS 4801/05 ER, Beschluss vom 18.7.2005). In diesen „Verträgen“ werden dann, oft noch mit arbeitspädagogischem Impetus, ausufernde Haupt- und Nebenpflichten des Arbeitnehmers betont, die geforderte Arbeitsleistung nur teilweise konkretisiert und Sanktionen, wie etwa die Möglichkeit der Kürzung des Existenzminimums, in ein Arbeitgeberrecht auf Lohnkürzung umgewandelt. Oft übernimmt der Träger gleichzeitig noch die Verpflichtung, die öffentliche Leistung Arbeitslosengeld II, die eigentlich zu Beginn des Monats fällig wird, zusammen mit dem von der Behörde vorgesehenen Mehraufwand, als Quasi- Lohnleistung eines Arbeitgebers zum Ende des Arbeitsmonats auszusahlen. In Köln etwa wird das als Prinzip: „Leistung aus einer Hand“ bezeichnet, das durch die formale Ausgestaltung die Betroffenen möglichst realistisch an reguläre Arbeitsbedingungen heranführen soll.

Mit diesem wahllosen Vermischen oder eigentlich Zersetzen von öffentlichen und privaten Rechtsformen wird so auf beiden Ebenen sowohl der öffentliche Rechtsschutz als auch der Arbeitsrechtsschutz unterlaufen. Dem lässt sich, anders als es etwa Zwanziger versucht (Zwanziger 2005), auch nicht durch die Konstruktion eines Netzes von öffentlich- rechtlichen Verträgen begegnen. Über den öffentlich- rechtlichen Vertrag lässt sich der Schutz, den Arbeitsverträge teilweise noch bieten, nicht herstellen, zumal Arbeitsrecht oder Tarifrecht für diese Verhältnisse grundsätzlich nicht gilt und die Vertragsfreiheit durch die behördliche Zuweisung ausgehebelt ist. Gegenüber dem hoheitlichen Akt aber, der in der Zuweisung liegt, bietet nur die Einordnung als Verwaltungsakt den nötigen Rechtsschutz. Das Endstadium dieser Rechtsentwicklung, die Übertragung von öffentlicher Gewalt auf große private Beschäftigungsfirmen, die Übertragung des Status einer „Secretary of State Authority“, die „maximal mögliche Freiheiten“ im Umgang mit den Arbeitslosen besitzen, lässt sich an den britischen „Employment Zones“ studieren, die bereits als effektives und innovatives Modell der Arbeitsvermittlung vorgestellt werden (Bruttel 2005 S.22,24 . vergl. dazu auch Klas 2003)

Gelegentlich wird dann ausgerechnet auf dieser Ebene wieder ein Bezug zum vorherigen Status hergestellt: arbeitslose Erzieherinnen werden dem Kindergarten, Lehrer den Schulen und Handwerker den Hausmeisterdiensten als „Ein –Euro“ Kräfte zugewiesen.

Aber an diese Stelle, wo Gestaltungsmöglichkeiten und Recht ihre Geltung verloren haben, da gehörte und gehört die Statusorientierung nicht hin.

Literaturverzeichnis

Bäcker Gerhard 2002 Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 28.2.2002 Ausschußdrucksache 14/2052 S. 206-219

bag Arbeit (HRG) 2001 Arbeit statt Stütze? Ein fachpolitisches Streitgespräch: Tagungsreader der Veranstaltung vom 23.11.2000 in Köln, Berlin

Becker Irene, Hauser Richard 2003: Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen (Dunkelzifferstudie) Endbericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung, Frankfurt, Oktober 2003

Brühl Albrecht 1997 Die Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG Reformgesetz in: info also, Heft 2 S. 64 – 71; Heft 3 S. 117- 125

Bruttel Oliver 2005 „Employment Zones“ als innovatives Modell der Arbeitsvermittlung, Bundesarbeitsblatt, Heft 6 S. 18-24

Bundesagentur für Arbeit, 2005 , Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II, April 2005, über mehrere Internetseiten abrufbar,

Bundestags Drucksache 2005 , Freibetragsneuregelungsgesetz, Artikel 1, vom 12.5. 2005, Drucksache 15/5446 (neu)

Czommer Lars, 2003, Einsatz individueller Eingliederungshilfen nach § 18 Abs.5 BSHG in der Stadt Köln, Institut für Arbeit und Technik

Daguerre Anne 2005: Hartz IV international, in: le Monde diplomatique, Deutsche Ausgabe vom 8.7.2005

DPWV 2004 ,Paritätischer Wohlfahrtsverband -Gesamtverband, „Zum Leben zu wenig...“ Expertise zur Höhe von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II, Berlin

DStGB 2003 , DStGB- Analyse November 2003 Wisconsin- Modell gescheitert ! –Keine Kommunalisierung der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland, Deutscher Städte und Gemeindebund, Berlin

Funk Lothar, 2001, New Economy und die Politik des modernen Dritten Weges, Aus Politik und Zeitgeschichte (B16-17 2001) S.25- 31

Genz Hermann, Schwendy Arndt 2004 Herzstück der Hartz –Reform: Das Fallmanagement. Werden die Chancen der Arbeitslosen verspielt, Theorie und Praxis der sozialen Arbeit (TuP) Heft 4 S.8-13

Giese Dieter, Kraher Utz, 1998 Sozialgesetzbuch Allgemeiner Teil und Verfahrensrecht (SGB I und X) Kommentar Köln

Göckler Rainer, 2004 Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Segmentierung des Personenkreises der Empfänger...unter dem Aspekt von Integrationswilligkeit und –fähigkeit sowie Grundstrukturen einer darauf ausgerichteten Eingliederungs- und Maßnahmeplanung, Bundesagentur für Arbeit, ibv 9/2004 S. 1- 19

Griep Heinrich 2005 Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II aus caritativer Sicht Sozialrecht aktuelle Heft 1 S. 3- 8

Hartmann Helmut 1998, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe - zwei Systeme für das gleiche soziale Problem ? NDV Heft 1 ,S. 9-12

Hauer Dirk 1999, Das Sozialamt als „Profit-Center“ in : Sozialpolitische Opposition Hamburg (Hrsg), Brothlos leben, Überblick über die Modernisierung der Sozialhilfe in Hamburg S. 7 – 40, Hamburg

Hinte Wolfgang 1999, Zukunftsmodell „Amt für Arbeit, Einkommen und Existenzsicherung“ – für eine gestaltende Sozialverwaltung, Theorie und Praxis der sozialen Arbeit (TuP) Heft 5 S 175-180

KGSt Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, 1997 Bericht 11/1997 Neue Steuerung in der Sozialhilfe, Köln

Klas Gerhard 2003, Den Deutschen um Jahre voraus: Die „Reform des Arbeitsmarktes“ in Großbritannien, Teil I-III in Junge Welt vom 26.27. und 28. 5. 2003

Kraher Utz 2003 in: Bundessozialhilfegesetz LPK BSHG, 6.Auflage, §25 ,Baden-Baden

Kraher Utz, Spindler Helga 2005 Rechtliche Maßstäbe für die Erbringung von Arbeitsgelegenheiten für Arbeitssuchende nach § 16 Abs.3 SGB II Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV), Heft 1 S. 17 - 24

Leibfried Stefan u.a.1995 Zeit der Armut, Frankfurt

Margalit Avishai,1997 Politik der Würde. Über Achtung und Verachtung, Berlin

Opielka Michael 2005 Alternativen zur Aktivierung ? Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 1 S. 34-48

Reis Claus 1998 Anforderungen an eine Sozialhilfereform in. Kostenexplosion in der Hilfe zum Lebensunterhalt, VSOP Dokumentation Nr. 5, S. 37 –42 , Herten

Swendy Arndt 1997 Organisiertes Bettlertum- Sozialämter in der Armutsfalle TuP Heft 11 S. 1-3

Spindler Helga 1999: Benchmarking - Wettbewerb unter den Kommunen. „Neue Steuerung“ in der kommunalen Sozialhilfeverwaltung und die Folgen für die Hilfeempfänger, in : Sozialer Fortschritt Heft 12 , S. 303 – 312

- 2000 Der Erwerbstätigenfreibetrag- seine Elemente und seine sozialpolitische Funktion info also Heft 4 S. 181- 184

- 2002 a Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenlegen ? in: Alternative Kommunalpolitik (AKP),Heft 4 S. 52 – 54

- 2002 b Rechtliche Rahmenbedingungen der Beratung in der Sozialhilfe. Bestandsaufnahme, Probleme der aktuellen Entwicklung und mögliche Perspektiven in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV) Heft 10 S. 357 – 363 und Heft 11 S. 386 - 393

- 2002 c Anmerkung zu ..info also Heft 4 S. 180,181

- 2003a Aktivierende Ansätze in der Sozialhilfe, in: Heinz- Jürgen Dahme/ Hans- Uwe Otto / Achim Trube/ Norbert Wohlfahrt (Hrsg) : Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen S. 223 – 246

- 2003 b Fördern und Fordern – Auswirkungen einer sozialpolitischen Strategie auf Bürgerrechte, Autonomie und Menschenwürde, in: Sozialer Fortschritt , Heft 11-12, S. 296 - 301

- 2003 c Das neue SGB II: Keine Grundsicherung für Arbeitslose. Statt Leistungsanspruch mit Mitwirkungspflichten bleibt nur eine Arbeitspflicht mit nachgelagertem Leistungsanspruch Soziale Sicherheit, Heft 10, S. 338 - 344

- 2003 d Rechtsverweigerung, Ausgrenzung und fragwürdige Erfolge in vielen hundert Fällen, unveröff. Manuskript,

- 2005 a, Umbau des deutschen Sozialstaats durch neue Steuerungselemente und Hartz IV in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 1 S. 50-61

- 2005 b Ein –Euro-Jobs und Arbeitsmarktreform in: Forum sozial Heft 2, S. 11-13 ,Heft 3 S. 13-15

Stadt Köln, Arbeitsamt Köln 2003, JobBörse Junges Köln/Sprungbrett: Untersuchungsbericht über die Verbleibsstruktur ausgeschiedener Teilnehmerinnen , Köln

Stascheit Ulrich, Winkler Ute 2005 Leitfaden für Arbeitslose 22.Auflage Frankfurt

Statistisches Bundesamt 1999, Sozialhilfe in Deutschland. Entwicklung und Strukturen, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt 2003 Sozialhilfe in Deutschland. Entwicklung, Ursachen, Strukturen Wiesbaden

Tenbrock Christian: 2001 Sozialhilfereform, Die halbe Wahrheit, in : DIE ZEIT 33/2001

Urban Manfred 1999 Hilfeplanung in der Sozialhilfe - von der Behörde zum Dienstleistungsamt Sozialhilfe, NDV Heft 2 S.54 - 58

Zwanziger Bertold 2005: Rechtliche Rahmenbedingungen für „Ein –Euro- Jobs“ in: Arbeit und Recht, Heft 1 S.8 – 15