IV Workfare vom BSHG bis „Hartz IV“

Die 1961 im Bundessozialhilfegesetz kodifizierte Mindestsicherung formt Handlungsoptionen Einzelner im Spannungsfeld von Gemeinschaft, Markt und Staat. Mit ihrer Einführung ging eine Wendung von einer objektiv-rechtlichen Fürsorgeverpflichtung zu einem subjektiv-rechtlichen Anspruch einher. Dennoch enthielt die Sozialhilfe von Beginn an *workfare*-Elemente (Kapitel 10). Bereits vor den so genannten Hartz-Reformen ist die Sozialhilfe stetig immer näher an den *workfare*-Typus herangerückt worden. Zum einen war der ursprünglich universale Residualismus der Sozialhilfe in wenigen Schritten durch einen kategorialen Residualismus ersetzt worden (Kapitel 11), zum anderen waren die Kriterien für Würdigkeit im BSHG zunehmend strikter kommodifizierend gestaltet worden (Kapitel 12) sowie die ökonomische Intervention durch die Sozialhilfe als Transferleistungsart über eine Neuinterpretation alter und ein Hinzufügen neuer Instrumente zu einem *in-work benefit* umgeformt worden war (Kapitel 13). Das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ hat mit der „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ als neues SGB II die bisherige Sozialhilfe weitestgehend abgelöst. Die rot-grüne Bundesregierung hat mit diesem umgangssprachlich als „Hartz IV“ bezeichneten Gesetz die Entwicklung der Mindestsicherung in Richtung *workfare* aufgegriffen und zugespitzt (Kapitel 14).

10 Optionen-Politik mit dem BSHG

Das Bundessozialhilfegesetz intervenierte in die Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise, die eigene Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung zu verkaufen. Rechtlich verlieh es den Hilfesuchenden einen in der Geschichte der Fürsorge bis dahin unbekannten Status, indem es den gesetzlich festgelegten Pflichten der Sozialhilfeträger subjektiv-rechtliche Ansprüche gegenüber stellte. Wie jedes

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

Recht so war auch der Sozialhilfeanspruch konditioniert. Die zentrale Bedingung lautet kurz gefasst: Leistungsanspruch besteht bei ökonomischer und moralischer Bedürftigkeit nach Bedarf.

Status mit eingeschränktem Recht

Von der Fürsorge zum Anspruch

Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger gehen mit dem Bezug von Leistungen einer sozialen Mindestsicherung, die subsidiär und in bürokratischer Organisation institutionalisiert gewährt werden, eine asymmetrische soziale Beziehung ein. Die gewährende Seite, personalisiert in der Sachbearbeiterin oder dem Sozialarbeiter, steht in keinem direkten Abhängigkeitsverhältnis zum Empfänger der Leistungen. An der Bearbeitung des konkreten Falles einer Hilfe suchenden Person ist die berufliche Tätigkeit, geschweige denn die Existenz einer konkreten Verwaltungsmitarbeiterin nicht direkt gebunden. Weder gewährt die Verwaltungsmitarbeiterin die Hilfe in der Hoffnung, im Falle eigener künftiger Hilfebedürftigkeit „Ansprüche" aus vergangener Hilfeleistung realisieren zu können, und der Hilfeempfänger sieht sich nicht dem „Folgeproblem […] der Unbestimmtheit der Dankespflicht", kurzum „unvorhersehbaren Gegenerwartungen" (Luhmann 1975: 138) ausgesetzt. Das entspräche der Logik der Hilfe „archaischer Gesellschaften". Noch will und kann sie oder er, die oder der Hilfegewährende, mit der Vergabe von Almosen ihre oder seine eigenen „Chancen im Jenseits verbessern" (Coser 1992: 35). Der Hilfsbedürftige kann dementsprechend auch nicht mit den „Heilsinteressen" (Luhmann 1975: 139) der Verwaltungsangestellten spekulieren und sich „als Anlaß zur guten Tat in den Weg" (ebd.) stellen. Das entspräche der religiös motivierten Hilfe in „hochkultivierten Gesellschaften" des Mittelalters, die ökonomisch mit aufkommenden Kapitalbildungsinteressen und religiös durch die Reformation erodierte (ebd.). Mit Gans (1992) ließe sich argumentieren, dass Armut indirekt Arbeitsplätze für die Mittelsschicht schaffe und somit funktional für die berufliche Existenzsicherung der mit Armut befassten Berufe (Sozialarbeit, Sachbearbeitung, Polizei) sei. Selbst wenn diese Funktionalität bestünde, dann würde dies an der Asymmetrie der Beziehung einer Angestellten in der Sozialverwaltung zu einem Hilfeempfänger nichts ändern, da weder die Angestellte noch ihre Organisation, die lokale Verwaltung, auf den konkreten Hilfesuchenden angewiesen ist – dem Hilfesuchenden steht jedoch keine *exit*-Option gegenüber der Sozialverwaltung zur Verfügung.[1] Denn

1 Hätte eine Verwaltung, eine Gemeinde, ein Bundesland oder die gesamte Bundesrepublik einen Nachteil, wenn Sozialhilfeempfänger abwandern würden? Selbst in Sys-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

er wendet sich an die Verwaltung, gerade weil andere Möglichkeiten bereits ausgeschöpft sind, niemals vorhanden waren oder im hohen Maße unattraktiv sind. Die Verwaltungsangestellte bearbeitet den Fall des Antragstellers im Interesse ihrer Organisation, letztendlich im Interesse des Staates.

Zu diesem Zusammenhang, der asymmetrischen sozialen Beziehung von Hilfesuchenden und Verwaltung, verkündete das Bundesverwaltungsgericht am 24.06.1954 ein bis heute viel zitiertes Urteil. Die Kurzformel lautet: „Soweit das Gesetz dem Träger der Fürsorge zugunsten des Bedürftigen Pflichten auferlegt, hat der Bedürftige entsprechende Rechte“ (BVerwGE 1, 159, 159). Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 24. Juni 1954 wird in der Regel als Vorläufer des individuellen Rechtsanspruchs auf Sozialhilfe dargestellt (Buhr et al. 1991; Giese 1986: 254; Leibfried et al. 1987; Leibfried et al. 1995: 31). Im Kern traf das Gericht eine Entscheidung zu der Frage, zu welchem Zweck Fürsorgeregelungen den Bedürftigen gewährt würden: ob „lediglich aus Gründen der öffentlichen Ordnung“ oder aber „um seiner selbst willen“ (BVerwGE 1, 159, 160). Wenn eine Fürsorgeleistung zum Zwecke der öffentlichen Ordnung zu gewähren ist, wie es unter dem Preußischen Armenrecht von 1842 üblich war, tritt der Bedürftige der Verwaltung nicht mit dem Status eines Rechtssubjekts gegenüber, sondern ist lediglich Objekt fürsorgerischer Maßnahmen der Verwaltung zugunsten des Staates. Mit dem Urteil grenzte sich das Bundesverwaltungsgericht von dieser alten Auffassung ab und argumentierte in der Urteilsbegründung mit der Bedeutung des staatbürgerschaftlichen Status der Bürger, insbesondere mit ihren positiven Freiheitsrechten:

„Der Einzelne ist zwar der öffentlichen Gewalt unterworfen, aber nicht Untertan, sondern Bürger. […] Mit dem Gedanken des demokratischen Staates (Art. 20) wäre es unvereinbar, daß zahlreiche Bürger, die als Wähler die Staatsgewalt mitgestalten, ihr gleichzeitig hinsichtlich ihrer Existenz ohne eigenes Recht gegenüberständen“ (BVerwGE 1, 159, 161 f.).

Das BSHG eröffnete dem Bedürftigen einen neuen Status. Vom Objekt der Fürsorge wurde er zum „Inhaber eines öffentlichen subjektiven Rechts“ (Rothkegel 2000: 14). Als Bedürftiger trat der Staatsbürger der Fürsorgeverwaltung als Rechtssubjekt entgegen, das sich ebenso wie die Verwaltung auf das Fürsorgerecht aktiv beziehen und im Rahmen des Fürsorgerechts Ansprüche einklagen

temen, in denen die Bewertung der Verwaltungsmitarbeiterin an ihren Erfolg bei der Bearbeitung des Falles des Hilfesuchenden geknüpft ist, kann der Hilfesuchende keinen Verhandlungsvorteil erlangen, indem er mit Misserfolg droht.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

konnte: „Soweit das Gesetz dem Träger der Fürsorge zugunsten des Bedürftigen Pflichten auferlegt, hat der Bedürftige entsprechende Rechte und kann daher gegen ihre Verletzung den Schutz der Verwaltungsgerichte anrufen“ (BVerwGE 1, 159, 162).

Allerdings beschränkte sich die *voice*-Option auf die Option gerichtlicher Überprüfung der Rechtsanwendung durch die Verwaltung, das heißt auf eine Klagebefugnis (Bieritz-Harder 2001: 198 ff.). Die Beziehung Verwaltung – Bürger modifizierte das BSHG insofern, als dass auf Initiative des Ansprüche stellenden Bürgers die Bearbeitung dieser Ansprüche durch die Fürsorgeverwaltung gerichtlich überprüft und gegebenenfalls im Ergebnis revidiert werden konnte. Der Rechtsanspruch auf Sozialhilfe eröffnete *de jure* eine *voice*-Option in einer vertikalen Machtbeziehung. Horizontal erweiterte das BSHG die Handlungsoptionen der Einzelnen, da neben dem Arbeitsmarkt und neben die Familie eine weitere Einkommensquelle unter überprüfbaren und darum planbaren Bedingungen zur Verfügung stand. Bei Versagen des Marktes oder der Familie war der Einzelne nicht mehr auf das Wohlwollen und die Wohltaten seiner Mitbürger angewiesen, sondern konnte im Rahmen des Sozialhilferechts die Anerkennung und die Deckung eines gesetzlich definierten Bedarfs vom Staat verlangen. Die Grenzen des Anspruchs und damit die Grenzen des zugesprochenen Status legte das BSHG ebenfalls fest: „Auf Sozialhilfe besteht ein Anspruch, soweit dieses Gesetz bestimmt, daß Hilfe zu gewähren ist“ (§ 4 Absatz 1 Satz 1 BSHG i.d.F. von 1961).

Der Rechtsanspruch auf Sozialhilfe eröffnete *de jure* eine *exit*-Option aus Situationen, die nicht der Würde des Menschen entsprechen: „Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe eine die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 Absatz 2 Satz 1 BSHG i.d.F. von 1961). Trotz des neu gefassten Statusrechts, mit dem der Bürger erstmalig gegenüber der Fürsorgeverwaltung eigene Kontrollmittel erhalten hatte, bestand weiterhin ein hohes Maß an Asymmetrie: Der Hilfesuchende konnte das Verwaltungshandeln auf dem Gerichtsweg kontrollieren. Er hatte also die Möglichkeit der Kontrolle, aber sie war mittelbar und zudem nicht der Regel-, sondern der Ausnahmefall. Hingegen verfügte die Verwaltung gegenüber dem Hilfesuchenden über eine unmittelbare Kontrollbefugnis, die nicht Ausnahme-, sondern der Regelfall war. Obschon nicht auf den bundesdeutschen Fall bezogen, aber auch auf ihn zutreffend, stellt Coser (1992: 42) für bedürftigkeitsgeprüfte Mindestsicherungsprogramme fest, dass „Kontrolle […] Voraussetzung für Hilfe“ ist. Die Hilfe, die der Einzelne aufgrund des BSGH erwarten konnte, stand unter der *Bedingung der Bedürftigkeit*. Bedürftigkeit richtet sich nach dem Prinzip der *Nachrangigkeit* bzw. dem *Subsidiaritätsprinzip*. Die Bundesregierung hatte dement-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sprechend in der Begründung des Gesetzentwurfes zum BSHG der Sozialhilfe die „Stellung eines Ausfallbürgen“ (BT-Drs. 3/1799: 37) zugewiesen. Anhand von materiellen und moralischen Kriterien wurden jene ausgeschlossen, die zur Selbsthilfe für fähig und verpflichtbar gehalten worden waren oder denen bereits von anderen geholfen wurde. „Sozialhilfe erhält nicht, wer sich selbst helfen kann oder wer die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialeistungen, erhält“ (§ 2 Absatz 1 BSHG i.d.F. von 1961). Bedürftigkeit war sowohl Voraussetzung für den Zugang zur Sozialhilfe als auch für den Verbleib. Das heißt, sie bestimmte die Bezugsdauer der Transferleistung. Vorrangig leistungsverpflichtet waren unterhaltspflichtige Angehörige. Und in erster Linie war es der Bedürftige selbst, der grundsätzlich seine Arbeitskraft zur Überwindung der Bedürftigkeit einzusetzen hatte.

Verschiedene institutionalisierte, jedoch nicht notwendig rechtlich kodifizierte Filtermechanismen sicherten den Vorrang des Einsatzes der Arbeitskraft. Leibfried (1976) unterscheidet vier Filtermechanismen: *erstens* gesellschaftliche Schwellen; als solche wirke „in erster Linie die Selbstlegitimation der privaten Reproduktion, die Leistungsideologie“ (ebd.: 382). Bedürftigkeit werde demzufolge als individuelles Versagen aufgefasst – sowohl von den Betroffenen als auch von der Gesellschaft insgesamt. Schamgefühle bei den Betroffenen führten zu Selbststigmatisierung, Faulheits- oder Missbrauchsvorwürfen zu Fremdstigmatisierung.[2] Trotz Kenntnisgrundsatz und Amtsprinzip, nach dem es zum Bezug von Sozialhilfe keines Antrages bedurfte, sondern vielmehr die Leistungen unmittelbar mit Bekanntwerden erfüllter Leistungsvoraussetzungen einsetzen sollten (§ 5 BSHG; vgl. Rothkegel 2000: 55), mussten Hilfesuchende in der Regel selbst tätig werden und ihre Ansprüche gegenüber dem Amt anmelden. Hier habe nach Leibfried *zweitens* eine „strukturelle administrative Schwelle“ gewirkt, die insbesondere durch die Erbringung von Sozialhilfeleistungen als hoheitlich-bürokratischer Akt geprägt gewesen sei. *Drittens* habe als administrative Schwellen zum einen die Besonderung der Sozialhilfeverwaltung von anderen Sozialverwaltungen mit gesellschaftlich „anerkannteren“ Leistungen (bei Arbeitslosigkeit, Alter, Krankheit) und zum anderen eine administrative Kontrol-

2 Stigmatisierung als Kostenfaktor bei der Inanspruchnahme von Sozialhilfe wird insbesondere im Zusammenhang mit der Frage nach der Effektivität der Hilfe relevant: Erreicht die Hilfe tatsächlich all jene, die ihrer tatsächlich bedürfen? Ist die Sozialhilfe effektiv, versorgungsgerecht und zuverlässig als Indikator für die Entwicklung von Armutslagen? In der Diskussion um die Nicht-Inanspruchnahme von Sozialhilfe stehen diese Fragen im Mittelpunkt. Vergleiche hierzu Becker/Hauser; Engels (2002); (2003); Hartmann (1981); Wilde/Kubis (2005).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

le der Bedürftigkeit und der Arbeitsbereitschaft, z.B. durch die Maßnahmen der „Hilfe zur Arbeit“ (§§ 18-20 BSHG) und die „Folgen bei Arbeitsscheu und unwirtschaftlichem Verhalten“ (§§ 25 u. 26 BSHG), entweder in Form von Leistungskürzungen oder aber auch in Form der Einweisung in eine Arbeitseinrichtung, bestanden. Der Prozess des Filterns habe *viertens* im Zeitverlauf Rückkopplungseffekte, „quasi einen Meta-Filter“ (Leibfried 1976: 386) erzeugt: „Dieser Prozeß verstärkt seine eigene Wirkung im Zuge seiner kontinuierlichen Anwendung: die manifest administrativen Schwellen konstituieren bzw. bekräftigen immer neu die gesellschaftlichen Schwellen“ (ebd.). Der *Zugang* zur *exit*-Option Sozialhilfe war demnach nicht individuell disponibel, sondern stand sowohl rechtlich als auch moralisch unter dem Primat der Arbeitsbereitschaft, welches administrativ mit unterschiedlichen Instrumenten und Verfahren umgesetzt wurde.

Die Sozialhilfe nach dem BSHG war nicht die einzige einkommensgeprüfte Sozialleistung. Mit der Arbeitslosenhilfe nach dem AFG in der Fassung von 1969 hatte die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG gemeinsam, dass sie im Gegensatz zu anderen einkommensgeprüften Sozialleistungen, wie zum Beispiel dem Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz von 1965 und die Ausbildungsförderung nach dem BAföG von 1971, nicht zweckgebunden im Sinne eines Leistungsgesetzes war (siehe Tabelle 12).[3] Von der Arbeitslosenhilfe unterschied sich die Sozialhilfe zum einen durch den Bedarfsgrundsatz. Leistungen der Arbeitslosenhilfe wurden einerseits wie die Sozialhilfe allein bei Bedürftigkeit gewährt, wobei sowohl die finanzielle wie auch die moralische Bedürftigkeitsprüfung weniger strikt gestaltet waren als in der Sozialhilfe. Doch Bedürftigkeit allein eröffnete nur den Zugang zur Sozialhilfe, nicht aber zur Arbeitslosenhilfe. Zum anderen war die Arbeitslosenhilfe als Lohnersatzleistung konzipiert, so dass die Höhe der Transferleistungen[4] an den vormaligen Erfolg auf dem Arbeitsmarkt und nicht an den tatsächlichen Bedarf des Empfängers gekoppelt war. Zudem zielte die Arbeitslosenhilfe nach dem AFG, so die Begründung im Gesetzentwurf der Bundesregierung 1967, auf einen anderen Adressatenkreis: „Personen, die berufsmäßig in der Hauptsache als Arbeitnehmer tätig zu sein pflegen, aber vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, sollen nach Möglichkeit von den Arbeitsämtern und nicht von den Sozialämtern betreut werden“ (BT-Drs. V/2291: 57f.). Somit entsprach die Trennung von

3 Grundlage der hier angestellten Vergleiche sind die jeweiligen Gesetze in ihrer ersten Fassung, also BSHG 1961, BGBl. I 1961, S. 815; AGF 1969, BGBl. I 1969, S. 582; WoGG 1965, BGBl. I 1965, S.177; BAföG 1971, BGBl. I 1971, S. 1409.

4 Die Ausnahme war die die Lohnersatzrate erhöhende Familienkomponente.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe der politischen Separierung von Arbeiter- und Armenpolitik (Leibfried/Tennsted 1985).

Die Sozialhilfe war die einzige Sozialleistung, die auf die bedarfsorientierte Deckung eines allgemeinen Lebensunterhalts zielte, ohne mehr als materielle und moralische Bedürftigkeit vorauszusetzen.[5] Insofern war sie eine universelle Leistung.[6] Jedoch enthielt bereits das BSHG in seiner ersten Fassung eine kategoriale Komponente. Anhand von residenziellen, auf Zugehörigkeit abzielenden Kriterien wurde unabhängig von individuell verfügbaren Möglichkeiten und Fähigkeiten zur Selbsthilfe grundsätzlich nicht als bedürftig anerkannt, wer fremd war. Mit der so genannten „Um-zu-Regelung“ setzte das BSHG in § 120[7] auf die internationale Ebene bezogen fort, was in der Geschichte der Armenfürsorge auf subnationaler Ebene als Problematik der Niederlassungsfreiheit und der Beschränkung der Armenunterstützung auf „Ortsarme“ diskutiert worden war (Sachße/Tennstedt 1998: 195 ff.).

5 Zu anderen Elementen der Mindestsicherung, die entweder nicht universell sind (z.B. Kinderfreibetrag), nicht auf Bedarfsdeckung abzielen (z.B. Grundfreibetrag im Einkommenssteuerrecht) siehe Bieback/Stahlmann (1987); Bleses (1994); Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2008); Weeber (1991).

6 Siehe zu den Kriterien der Differenzierung von Mindestsicherungsprogrammen die Ausführungen bei Gough et al. (1997) sowie bei Paugam (2003).

7 „[...] wer sich in den Geltungsbereich dieses Gesetzes begeben hat, um Sozialhilfe zu erlangen, hat keinen Anspruch“ (§ 120 Absatz 1 Satz 1 BSHG i.d.F. von 1961).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

*Tabelle 5: Vergleich einkommensgeprüfter monetärer Sozialleistungen**

Merkmale	**HLU (BSHG 1961)**	**Arbeitslosenhilfe (AFG 1969)**	**Wohngeld (WoGG 1965)**	**Ausbildungsförderung (BAföG 1971)**
Einkommensgeprüft	Ja	Ja	Ja	Ja
Armutsgeprüft	Ja	Nein	Nein	Nein
Bedarfsorientiert	Ja	Nein	Ja	Ja
Existenzsicherung	Ja	Nein	Nein	Ja
Ziel	Sicherung der „Führung eines Lebens […], das der Würde des Menschen entspricht“	Lohnersatzleistung Statussicherung	Vermeidung „sozialer Härten“, Sicherung eines Mindestmaßes an Wohnraum	Sicherung Lebensunterhalt für Ausbildung nach „Neigung, Eignung und Leistung“
Zweckgebunden	Nein	Nein	Ja	Ja
Adressatenkreis	Bedürftige	Arbeitslose	Mieter	Auszubildende
Transferhöhe	Allgemeiner Bedarf plus Lebenslagenbedarf	Lohnäquivalenz	Wohnraumbedarf	Lebenslagenbedarf
Zugang	Nachrangigkeit Finanzielle und moralische Bedürftigkeit	Arbeitslosigkeit Materielle und moralische Bedürftigkeit Beitragserworbene Anwartschaft Erwerbsfähigkeit Verfügbarkeit für Arbeitsmarkt	Finanzielle Bedürftigkeit Einkommens- und Mietzinsprüfung	Eignung Zulassung zu förderungsfähiger Ausbildung Nachrangigkeit Einkommensprüfung
Verbleib	Wie Zugangskriterien plus Zumutbarkeit	Wie Zugangskriterien plus Arbeitsbereitschafts- und Zumutbarkeitsprüfung	Wie Zugangskriterien	Eignungskontrolle Einkommensprüfung
Maximale Dauer	Unbegrenzt	Anschluss-Alhi unbegrenzt Originäre (Anwartschafts-) Alhi 12 Monate	Unbegrenzt	Gesetzlich nach Ausbildungsart

*Die Angaben beziehen sich auf den jeweiligen Stand des Gesetzes in der angegebenen Fassung.

Quelle: Eigene Darstellung nach BSHG i.d.F. 1961, BGBl. I 1961, S. 815; AGF i.d.F. 1969, BGBl. I 1969, S. 582; WoGG i.d.F. 1965, BGBl. I 1965, S.177; BAföG i.d.F. 1971, BGBl. I 1971, S. 1409.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Zwischen Zumutbarkeit und Zwang

Die Hilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz war keine auf Dauerbezug angelegte Transferleistung. Sie sollte eine temporäre Hilfe und transitorisch sein. Für jene, die aus der „Normalität“ heraus gefallen waren, regulierte sie Pfade der Reintegration. Ihre Hilfen regelten die Abweichung von einem anerkannten, rechtlich kodifizierten und weit verbreiteten Normalzustand und den Wiedereintritt in eben diesen. Ihr Sinn lag nicht allein in der Garantie eines menschenwürdigen Lebens, welche durch die Realisierung des Rechtsanspruchs auf ein soziokulturelles Existenzminimum einzulösen war. Ihr Sinn lag ebenso in der Rückführung des als bedürftig anerkannten Einzelnen in die Bereiche gemeinschaftlich, marktlich oder staatlich organisierter „Normalität“. Markt, Familie und andere staatliche Programme sind die Herkunfts- wie auch Zielbereiche der transitorischen Sozialhilfe. Herkunftsbereiche waren sie insofern, als dass erst ihr Versagen – das heißt ein Nicht- oder Unterfüllen der Existenzsicherung – dazu führte, dass die Leistungen der Sozialhilfe abrufbar wurden. Zielbereiche waren sie, da der Transit via Sozialhilfe endete, sobald in diesen Bereichen anerkannte, das heißt zumutbare Optionen der Existenzsicherung wieder verfügbar waren.

Aus normativer Sicht war zudem bedeutsam, für wen die Leistung erbracht werden sollte: für „Würdige“ oder „Unwürdige“; für prinzipiell zu Teilnahme am arbeitsmarktlichen Tauschverkehr Geeignete, also Arbeitsfähige, oder für Nichtarbeitsfähige; für nach politischen oder moralischen Kriterien zur Selbsthilfe Verpflichtete oder davon Freigestellte. In Zumutbarkeitskriterien kamen diese politischen und moralischen Erwägungen zum Ausdruck (§ 18 Abs. 3 BSHG i.d.F. von 1961).

Von Zumutbarkeit[8] zu sprechen und Zumutbarkeitskriterien zu regeln bedeutet, dass das Primat der Arbeitsmarktteilnahme nicht unter allen Arbeitsmarktbedingungen gegenüber dem Bezieher von Sozialhilfeleistungen durchgesetzt werden soll. Zwischen die Anarchie des Marktes – Verfügbarkeit, Qualität und Zahlungsfähigkeit der Nachfrage – und dem Wollen des Hilfesuchenden – z.B. Ansprüche an Lohn, Ort, Qualifikationsanforderungen und Ansehen der Arbeit – wurde mit der Zumutbarkeitsregelung eine politische Entscheidung geschaltet, welche die individuelle Würdigkeit und Berechtigung zur Dekommodifizierung durch Sozialhilfe zu qualifizieren ermöglichte und damit zur Akzeptanz der Sozialhilfe beitrug. Politisch werden mit Zumutbarkeitskriterien *erstens* Ansprüche an die Normalität der Beschäftigungsverhältnisse formuliert, *zweitens* der

8 Einen Einblick in die Regelung zumutbarer Arbeit sowohl im Rahmen als außerhalb des Sozialrechts – Haftpflichtrecht, Ehescheidungsrecht, Arbeitsrecht – gibt Peters-Lange (1992).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Rechtsstatus der „Würdigen“ gestärkt und ihre Handlungsoptionen im Sinne von Abwehrrechten gegenüber dem Agieren der Sozialverwaltung erweitert, *drittens* der moralische Status der „Würdigen“ gestärkt, indem sie durch spezifizierte Merkmale von Unwürdigen unterschieden werden können, wodurch *viertens* die Zielgenauigkeit der Transferleistung erhöht wird, da aufgrund dieser zusätzlichen Diskriminierungsmöglichkeit Fälle einer Nichtinanspruchnahme trotz Berechtigung sowie Fälle der Inanspruchnahme ohne Berechtigung vermieden werden können, so dass *fünftens* sowohl die normativen Ansprüche wie auch finanziellen Interessen der Finanzierer, also der Steuerzahler und Kommunen, berücksichtigt werden. Die Grenzen der Verpflichtung zur Eigenverantwortlichkeit, das heißt zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft als Mittel der Selbsthilfe, waren in der ersten Fassung des BSHG von 1961 dreierlei Art (§ 18 Absatz 3 i.d.F. von 1961): Sie lagen zum einen in den subjektiv nicht beeinflussbaren Fähigkeiten des Hilfeempfängers. Unzumutbar war eine Arbeit, wenn der Hilfesuchende dazu „körperlich oder geistig nicht in der Lage ist“. Zum anderen waren sie qualifikatorischer Art. Unzumutbar war eine Arbeit, „wenn ihm die künftige Ausübung seiner bisherigen überwiegenden Tätigkeit wesentlich erschwert würde“. Des Weiteren konnte die sozialhilferechtliche Pflicht zur Arbeit aufgrund einer anderweitigen, gesellschaftlich anerkannten Pflicht unzumutbar werden:

„Frauen darf eine Arbeit nicht zugemutet werden, soweit dadurch die geordnete Erziehung ihrer Kinder gefährdet würde; auch sonst sind bei Frauen die Pflichten zu berücksichtigen, die ihnen die Führung eines Haushaltes oder die Pflege von Angehörigen auferlegt“ (§ 18 Ansatz 3 Satz 2 BSHG i.d.F. von 1961).

Die sozialhilferechtliche Dekommodifizierung weiblicher Arbeitskraft entsprach dem Anfang der 1960er Jahre dominanten Modell der Versorgerehe: Frauen waren in erster Linie für familiäre Tätigkeiten zuständig (Kapitel 9). Daher war der familialisierte Einsatz der weiblichen Arbeitskraft einerseits Voraussetzung für ihre sozialhilferechtlich bevorzugte Dekommodifizierung (Riedmüller 1985); andererseits erbrachte er im Rahmen der Familiensubsidiarität keine eigenständigen Ansprüche auf Transferleistungen (Kulawik 1989). Insgesamt bildeten die im BSHG genannten Kriterien eine „sittlich-moralische Grenze der absoluten Unzumutbarkeit“ (Peters-Lange 1992: 218). Erwerbsfähige Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger konnten somit unterhalb dieses Standards bezahlte (Lohnwucher) sowie gegen geltende Arbeitsschutzbestimmungen verstoßende Beschäftigungsbedingungen ablehnen, ohne mit Sanktionen rechnen zu müssen.

Im Rahmen der „Hilfe zur Selbsthilfe“ erzwangen die sozialhilferechtlichen Regelungen die Arbeitsmarktteilnahme als Normalität: Arbeitsverweigerung in-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

nerhalb des sittlich-moralisch Zumutbaren wurde negativ sanktioniert, die Arbeitsaufnahme wurde auf unterschiedliche Weise gefördert. Hinsichtlich vorrangiger familialer Leistungen erzwangen die sozialhilferechtlichen Regelungen den Einsatz des Vermögens und Einkommens der Familie. Sie erzwangen jedoch weder die Aufnahme noch bestraften sie die Beendigung der Ehe. Anders als verschiedene Regelungen in den Sozialversicherungen und dem Steuersystem setzen sie auch keine positiven Anreize zur Aufnahme und zum Erhalt der Ehe. Als „familiengerechte Hilfe“ sollte die Sozialhilfe, so die allgemeine Formulierung, „die Kräfte der Familie zur Selbsthilfe anregen und den Zusammenhalt der Familie festigen“ (§ 7 Absatz 1 Satz 2 BSHG i.d.F. von 1961) Dass im Rahmen von Mindestsicherungssystemen familienpolitische, auf die Lebensführung abzielende, letztendlich konkrete Moralvorstellungen durchsetzende Interventionen rigider gestaltbar sind, zeigen zwei Bespiele: Eines stammt aus den USA und steht im Kontext der Sozialhilfereform unter Clinton. Im Zuge des *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA) von 1996 hat die Clinton-Administration die Förderung der Ehe mit rechtlichen, ökonomischen und pädagogischen Instrumenten zu einem Mittel erklärt, um die Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu beenden bzw. gar nicht erst aufkommen zu lassen (Abramovitz 2006). Ein anderes Beispiel stammt aus den Anfangsjahren des BSHG. Im Rahmen der so genannten „Gefährdetenhilfe“, die unter dem Stichwort der Zwangsbewahrung in der Tradition der Fürsorgepolitik sowohl der Weimarer Republik als auch des Nationalsozialismus steht, wurden so genannten „HWG-Personen“ – damit waren insbesondere Frauen mit häufig wechselnden Geschlechtsverkehrspartnern gemeint – deviantes Verhalten vorgeworfen, welches im Extremfall unter Einsatz Freiheit entziehender Maßnahmen (§§ 72 und 73 BSHG i.d.F. von 1961) im Rahmen der Sozialhilfe „gebessert“ werden sollte (Willing 2003: 248 und 275 f.).

Zusammen mit anderen Beschränkungen, die den individuell beliebigen Zugriff auf die Transferleistung Sozialhilfe versperrten, zielten die Zumutbarkeitsregeln auf das Verhalten potentieller Transferempfänger, also auf die Überlegungen rational kalkulierender Arbeitskraftanbieter, die sie *vor* dem Bezug von Leistungen anstellten: Um ein *ex-ante moral hazard*-Verhalten zu begrenzen, war der Eintritt in den Sozialhilfebezug nicht individuell disponibel. Ebenso zielten die Zumutbarkeitskriterien auf ein *ex-post moral hazard*-Verhalten[9] in dem Sinne, dass festgelegt worden war, unter welchen Bedingungen der Sozialhilfe-

9 Zu Verwendungen der Begriffe *ex-ante-* und *ex-post-moral hazard* hinsichtlich der Zumutbarkeitsregelung siehe Sell (1998a: 535), der die Begriffe auf das AFG/SGB III anwendet.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

bezug zwingend zu beenden war. Hierbei handelte es sich sowohl um Bestimmungen, die die Eigenschaften (das Verhalten, die Lebensumstände) der Sozialhilfeempfängerin bzw. des Sozialhilfeempfängers betrafen, als auch um Modi zwingend zu ergreifender Einkommensalternativen in Form von Arbeitsgelegenheiten.

Zudem enthielt die Ausgestaltung der Zumutbarkeitskriterien Hinweise, an welcher „Normalität" des Arbeitsmarktes bzw. des Arbeitskraftverkaufs sich Sozialhilfeleistungen orientierten: Eine auf eine existenzsichernde Vollzeitbeschäftigung zielende Zumutbarkeitsregelung ist etwas anderes als eine Zumutbarkeitsreglung, für die auch eine subventionierte oder Teilzeitbeschäftigung in den Bereich des Akzeptablen gehört. Ebenso ist eine Zumutbarkeitsregelung, die dem Leitbild der Mutter als Hausfrau im Rahmen eines *male breadwinner model* folgt etwas anderes als eine Zumutbarkeitsregelung, die den Anforderungen einer Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Rahmen eines *adult worker model* Rechnung trägt oder darauf setzt, dass die Erwerbstätigkeit sowohl zur Vermeidung aktueller, materieller Notlagen beizutragen in der Lage ist als auch präventiv wirkt und so materielle Notlagen der Kinder Betroffener vermeiden hilft. Die Instrumente können dementsprechend so gestaltet werden, dass z.B. eine alleinerziehende Mutter entweder möglichst vom administrativen Zwang des Verkaufs ihrer Arbeitskraft freigestellt wird (Sozialhilfe als *out-of work benefit*), oder aber die Instrumente zielen auf eine Erhöhung der *re-entry*-Chancen der Mutter durch kinderbezogene Dienstleistungen oder Transferleistungen bei Arbeitsmarktteilnahme (Sozialhilfe als *in-work benefit*). Eine dritte Variante bestünde darin, beides anzubieten und der individuellen Disposition der Mutter zu überlassen (Sozialhilfe als Grundlage für *Autonomie*).

Das von der Arbeitsförderung bis zur Sozialhilfe reichende System sozialrechtlich gestufter Zumutbarkeit schützte aus Sicht der Arbeitskraftanbieter den eigenen sozialen Status, indem es bei Arbeitslosigkeit einen Abstieg verzögerte. Aus volkswirtschaftlicher Sicht trug es dazu bei, das Humankapital effektiv zu „bewirtschaften", indem es Dequalifizierungsprozesse und Fehlallokationen verhinderte. Genau genommen enthielten die Zumutbarkeitsregeln auch in den der Mindestsicherung vorgelagerten Bereichen sozialer Sicherung keinen Berufsschutz, sondern einen Schutz vor vorzeitiger Dequalifizierung durch Verkauf der Arbeitskraft „unter Wert". In Zumutbarkeitsregelungen steht dem Problem des „zu früh" das Problem des „zu spät" des tatsächlichen *re-entry* in den Arbeitsmarkt gegenüber. In diesem Spannungsverhältnis steht zum Beispiel die keineswegs homogen zusammen gesetzte Gruppe der so genannten „Geringqualifizierten". Geringqualifizierte können differenziert werden nach *formal* gering oder nicht Qualifizierten und nach *faktisch nicht mehr* Qualifizierten. Erstere gelten

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

als gering qualifiziert aufgrund fehlender schulischer oder beruflicher Abschlüsse; letztere gelten als gering qualifiziert, weil ihre Qualifikation aus Sicht der Nachfrageseite mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit entwertet worden ist (SVRW 2006: 14).

„Verschärfte“ Zumutbarkeitsregeln bewirken einen Zufuhreffekt zum Arbeitsmarkt: der Umfang der potentiell verfügbaren Arbeitskraft steigt. Doch aus Sicht von Arbeitgebern ist eine „verschärfte“ Zumutbarkeitsregelung nicht unbedingt ein Vorteil. Nimmt ob „verschärfter“ Zumutbarkeit ein Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin eine unterhalb der eigenen Qualifikation liegende Arbeit an, muss der Arbeitgeber davon ausgehen, dass dieser Arbeitnehmer oder diese Arbeitnehmerin entweder im selben Betrieb oder außerhalb des Betriebes eine neue, seiner bzw. ihrer Qualifikation entsprechende Tätigkeit suchen wird. Um zusätzliche Transaktionskosten zu vermeiden, werden daher „Überqualifizierten“ nicht eingestellt (Sell 1998a: 544). Mehr Restriktionen für Arbeitlose bei gleich bleibender Arbeitslosigkeit sind in diesem fall die Folge verschärfter Zumutbarkeitskriterien. Andererseits verringert eine großzügigere Zumutbarkeitsregelung für jene auf den unteren Stufen den Konkurrenzdruck durch jene Arbeitslosen auf den oberen Stufen, entschärft somit den Verdrängungswettbewerb auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes (Sell 1998a: 536 f.). Oder anders gesagt: In der Logik der gestuften Zumutbarkeit konkurrieren Geringqualifizierte mit Geringqualifizierten und Hochqualifizierte mit Hochqualifizierten – je weniger abgestuft die Zumutbarkeitsreglung, desto ungleicher der Anbieterwettbewerb auf dem Arbeitsmarkt.[10]

Insgesamt bestehen vier Varianten, mit denen politisch auf einen möglichen Verdrängungswettbewerb reagiert werden kann: Die erste Variante besteht in einem sozialpolitischen Festschreiben der Statushierarchie bzw. einer Entschleunigung des Abstiegs in gering entlohnte Tätigkeitsbereiche mittels generöser Zumutbarkeitskriterien. Die zweite Variante besteht im Aussteuern des Arbeitskräfteangebotsdrucks in den zweiten Arbeitsmarkt. Die dritte Variante verringert den Angebotsdruck durch *non-entry*- (z.B. Verlängerung der Ausbildungszeiten) und *exit*- Maßnahmen (Verkürzung der Lebensarbeitszeit durch Frühverrentung). Die vierte Variante bietet ein anderes Ventil: Statt wie in der ersten Variante den

10 Einen Verdrängungswettbewerb im Sinne eines Substitutionsprozesses im Niedriglohnbereich kann es auch ohne politisch geregelter Zumutbarkeit geben, sofern qualifizierte Anbieter den Bezug von Einkommen unterhalb ihrer Produktivität kurzfristig in Kauf nehmen, weil keine anderen Stellen bestehen oder die vorhandenen Stellen im Niedriglohnbereich als besseres Sprungbrett in eine adäquat entlohnte Tätigkeit erscheinen als es die Arbeitslosigkeit ist.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

Druck oben zu halten oder wie in den Varianten zwei und drei eher zur Seite herauszunehmen, wird hier der Druck durch Erweiterung nach unten aufgelöst. Das zentrale Stichwort ist hier die „Aufspreizung der Lohnstruktur“ nach unten. Die Lohnspreizung nach unten soll vorwiegend durch eine Kombination restriktiver und in geringerer Höhe gewährter Transferleistungen mit staatlichen Lohnsubventionen bei geringerer Transferentzugsrate erreicht werden.[11]

Während mit den Zumutbarkeitskriterien bestimmt wurde, wer zu welchen Bedingungen vom Selbsthilfegrundsatz dispensiert war und dementsprechend weder Lohnarbeitsbereitschaft demonstrieren noch eine Beschäftigung aufnehmen musste, umfassten die Sanktionsregeln jene Maßnahmen, mit denen das Zumutbare erzwungen werden sollte. Eine arbeitsethische Orientierung wurde im Rahmen des BSHG nicht nur gefordert und gefördert, sondern sanktionsbewehrt durchgesetzt. Dementsprechend drohte das BSHG mit „Folgen bei Arbeitsscheu und unwirtschaftlichem Verhalten“[12]. Von der arbeitsethischen Lebensführung abweichendes Verhalten wurde als moralisches Fehlverhalten gewertet und führte zu einer Schmälerung der rechtlichen wie ökonomischen Verfügbarkeit der *exit*-Option „Sozialhilfe“:

„(1) Wer sich weigert, zumutbare Arbeit zu leisten, hat keinen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt.
(2) Bei einem Hilfeempfänger, der trotz Belehrung sein unwirtschaftliches Verhalten fortsetzt, kann die Hilfe bis auf das zum Lebensunterhalt unerläßliche eingeschränkt oder auf Hilfe in einer Anstalt oder in einem Heim beschränkt werden“ (§ 25 Absatz 1 und Absatz 2, Satz 1 BSHG i.d.F. von 1961).

Das Kausalitätsprinzip, das in der auf arbeitsethisch konformes Verhalten abstellenden moralischen Bedürftigkeitsprüfung wirkte, griff nicht erst bei der Frage nach der Verbleibsberechtigung, sondern bereits bei der Frage nach der Zugangsberechtigung:

„Ferner kann die Hilfe bis auf das zum Lebensunterhalt unerläßliche eingeschränkt werden bei einem Hilfesuchenden, […] der seine Arbeitsstelle ohne wichtigen oder ohne berechtigten Grund aufgegeben hat oder auf den die übrigen Voraussetzungen des § 79 oder

11 Das entspricht dem Kombilohnmodell des Sachverständigenrates zur Begutachtung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVRW 2006).

12 So die Überschrift des vierten Unterabschnitts des zweitens Abschnitts, der die Hilfe zum Lebensunterhalt regelte, i.d.F. von 1961.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

des § 80 Abs. 1 des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zutreffen“ (§ 25 Absatz 2, Satz 2 BSHG i.d.F. von 1961).

Die Sanktionsnorm des Paragraphen 25 stand nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts in engem Zusammenhang mit den Normen der „Hilfe zur Arbeit“ (§§ 18-20 BSHG). Die Erzwingung des Einsatzes der Arbeitskraft durch sanktionsbewehrte Pflichtarbeit verstand der Gesetzgeber wie auch die Rechtssprechung nicht allein als Strafe für abweichendes Verhalten, sondern paternalistisch als staatliche Hilfe, die dem Hilfeempfänger „in seinem eigenen wohlverstandenen Interesse“ (BT-Drs. 13/1137: 13) zukomme, so die Bundesregierung 1995 in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der PDS. Die Sanktionsnorm des Paragraphen 25 BSHG wurde demzufolge als „Hilfenorm“ interpretiert (BVerwGE 67, 1, 6; vgl. Rothkegel 2000: 102). In seiner Entscheidung vom 10.02.1983 begründete das Bundesverwaltungsgericht die in Paragraph 25 BSHG angedrohten Kürzungen „auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche“ mit dem anthropologischen Grundwert von Arbeit:

„Arbeiten als solches ist – ganz gleich auf welchem Wege hierzu Gelegenheit geboten wird – ein Mittel, einen Hilfesuchenden (Hilfeempfänger) in seinem Selbsthilfestreben zu unterstützen und ihm Gelegenheit zur Entfaltung seiner Persönlichkeit zu geben, ein wesentliches Kriterium für ein Leben, das der Würde des Menschen entspricht, § 1 Abs. 2 BSHG“ (BVerwGE 67, 1, 5).

Demzufolge ist jede Arbeit besser als gar keine Arbeit, Arbeitszuweisung dementsprechend ein Gebot der Menschwürde, eine von den Bedingungen des Einsatzes der Arbeitskraft entkoppelte materielle Hilfe käme einem Verstoß gegen die Menschenwürde gleich (Bieritz-Harder 2001: 198 ff.). Das Bundesverwaltungsgericht hatte in seinem Urteil unter anderem begründet, dass nicht allein die Verweigerung privat-rechtlicher, sondern ebenso die Verweigerung öffentlich-rechtlicher Beschäftigung, also gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit (gzA) im Rahmen der Arbeitshilfe, mit den Instrumenten des Paragraphen 25 sanktioniert werden darf. Dass jede Arbeit der Persönlichkeitsentfaltung förderlicher sei als das Verfügen über arbeitsmarktferne Optionen, ist eine Grundannahme, die das BSHG von Beginn an mit dem *workfare*-Typus der Mindestsicherung teilte.

Die angedrohten „Folgen bei Arbeitsscheu und unwirtschaftlichem Verhalten“ waren abgestuft: Auf der ersten Stufe griffen die genannten finanziellen Einbußen. Auf der zweiten Stufe wurde die Einschränkung der Freiheit der Person angedroht. Strafrecht und Fürsorgerecht zielten komplementär auf die Sozialdisziplinierung der Armen (Rudolph 1995), indem die „Unterbringung in

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

einer Arbeitseinrichtung“, so die Überschrift des nachfolgend auszugsweise zitierten Paragraphen 26 BSHG in der Fassung von 1961, angedroht wurde:

„Weigert sich jemand trotz wiederholter Aufforderung beharrlich, zumutbare Arbeit zu leisten, und wird deshalb ihm oder einem Unterhaltsberechtigtem laufende Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt, so kann seine Unterbringung zur Arbeitsleistung in einer von der obersten Landesbehörde als geeignet anerkannten abgeschlossenen Anstalt […] angeordnet werden. Das Grundrecht der Freiheit der Person nach Artikel 2 Ans. 2 Satz 2 des Grundgesetzes wird insofern eingeschränkt“ (§ 26 Absatz 1 BSHG i.d.F. von 1961).

Im Gesetzentwurf begründete die Bundesregierung diese Freiheit entziehende Zwangsmaßnahme mit den guten Erfahrungen, die im Rahmen der vormals geltenden Reichsfürsorgeverordnung gemacht worden seien, ohne die Erfahrungen und ihre besondere Güte im Einzelnen darzulegen. Hingegen explizierte sie die erwünschte Wirkung: Die Zwangsmaßnahe zielte zum einen auf Abschreckung: „Schon durch ihr Vorhandensein hat die Vorschrift in der Praxis erhebliche Bedeutung“ (BT-Drs. III/1799: 42). Sofern Abschreckung nicht wirkte, sollte eine ausreichend konforme Lebensführung durch Umerziehung im Rahmen eines Freiheitsentzugs erreicht werden:

„Ziel der Unterbringung ist es, daß der Untergebrachte sich möglichst rasch bereit findet, außerhalb der Anstalt wieder den Lebensunterhalt für sich und seine Angehörigen durch Arbeit zu verdienen. Dazu kann ihm auch ein Beruf helfen, den er in der Anstalt erlernt hat“ (BT-Drs III/1799: 43).

Die Zweckbeschreibung der Arbeitshauseinweisung knüpfte an die Tradition der strafrechtlichen Arbeitshausunterbringung an, die auf „Besserung und ‚Unschädlichmachung‘ als spezialpräventives und Abschreckung als generalpräventives Mittel“ (Rudolph 1995: 33) setzte. Die Möglichkeit, das Grundrecht der Freiheit der Person einzuschränken, war in der ersten in Kraft getretenen Fassung des BSHG sowohl im Rahmen der „Hilfe zum Lebensunterhalt“ als auch der „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ gegeben. Im Rahmen der „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ zielte die so genannte „Hilfe für Gefährdete“ auf Personen, die „aus Mangel an innerer Festigkeit ein geordnetes Leben in der Gemeinschaft nicht führen können“ (§ 72 Abs. 1 BSHG i.d.F. von 1961). Mittels „Gewöhnung des Gefährdeten an regelmäßige Arbeit“ im Rahmen eines Freiheitsentzugs sollten bestimmte, als deviant deklarierte Formen der Lebensführung bei Personen, die als „besonders willensschwach“, ihn ihrem „Triebleben besonders hemmungslos“, „verwahrlost oder der Verwahrlosung ausgesetzt“ galten oder denen „Hilfe

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

nur in einer Anstalt, in einem Heim oder in einer gleichartigen Einrichtung gewährt werden kann“ (§ 73 Abs. 2 BSHG i.d.F. von 1961), pädagogisch korrigiert werden. Während das Verfahren der erzwungenen Anstaltsunterbringung von „Gefährdeten“ rechtsstaatlich genau gefasst war, blieb der Adressatenkreis soweit unterbestimmt, dass die Sozialhilfebehörden „beinahe jede als ‚gefährdet‘ angesehene Person unter Androhung geschlossener Anstaltsunterbringung disziplinieren“ (Willing 2003: 277) konnte.[13]

Anhand beider Formen ist zu erkennen, dass mit der Einführung eines individuellen Rechtsanspruchs auf die gesetzlichen Pflichtleistungen der Mindestsicherung durch das BSHG eine Abkehr von der Tradition repressiver Armenfürsorge keineswegs vollzogen worden war. In beiden Fällen sollte ein als moralisch deviant bewertetes Verhalten von Bürgerinnen und Bürgern politisch-repressiv im Rahmen der Fürsorge angepasst werden.

Immaterielle und Materielle Hilfen

Hilfe zur Arbeit

Der sozialhilfepolitische Begriff „Bedürftigkeit“ wäre missverstanden, wenn er auf den Akt der Überprüfung der finanziellen Verhältnisse reduziert würde. Mit der Bedürftigkeitsprüfung wurde sowohl die *ökonomische* Ausstattung, also Einkommen und Vermögen, als auch die *moralische* Ausstattung, also die Leistungsbereitschaft, genauer: Lohnarbeitsbereitschaft, der Hilfesuchenden kontrolliert und zur Grundlage der Hilfegewährung gemacht. Der Zugang zur *exit*-Option „Sozialhilfe“ und auch der Verbleib im Sozialhilfebezug war doppelt bedingt: durch das Finalitätsprinzip und das Kausalitätsprinzip. Gewöhnlich wird die Logik Sozialhilfegewährung mit dem Finalitätsprinzip beschrieben, da im Gegensatz zu den Sozialversicherungen allein der Umstand Leistung auslösend wirkte, *dass* finanzielle Bedürftigkeit bestand und weder nach einem bestimmten Auslöser (z.B. Krankheit, Arbeitslosigkeit, Erreichen der Altergrenze) noch nach bestimmten Vorleistungen (Mindestbeitragszeit) gefragt worden wäre. Das Kausalitätsprinzip kam zwar nicht bei der *finanziellen*, aber bei der *moralischen* Bedürftigkeitsprüfung zur Anwendung. Dass als moralisch einwandfreies Verhalten die Orientierung an den Anforderungen des Arbeitsmarktes gesetzt worden war, entsprach der engen Kopplung der „Hilfe zur Selbsthilfe“ an die Vorstellung

13 Diese Thematik wurde unter der Bezeichnung Zwangsbewahrung kontinuierlich fürsorgepolitisch anhand der Bemühung diskutiert, ein so genanntes Bewahrungsgesetz einzuführen. Siehe zur Entwicklung vom Beginn der Weimarer Republik bis Ende der 1960er Jahre die Studie von Willing (2003).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

einer Selbsthilfe durch Verkauf der Arbeitskraft. „Hilfe zur Selbsthilfe" war daher wesentlich „Hilfe zur Arbeit" (HzA). Sie umfasste zunächst eine Pflichtenzuweisung: „Jeder Hilfesuchende muß seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einsetzen" (§ 18 Absatz 1 BSHG i.d.F. von 1961). Im Zusammenhang mit der vorgelagerten sozialen Sicherung der Arbeitsförderung konnte die Regelung der Zumutbarkeit im Bereich der Sozialhilfe auch dahingehend interpretiert werden, dass sie die letzte Stufe einer abwärts weisenden Treppe darstellte. Die oberen Stufen glichen der Normalität der Lohnarbeit, die weiteren Stufen setzten sich über die jeweiligen Regelungen der Arbeitsförderung fort und schlossen mit der Sozialhilfe ab. Bei genauerer Betrachtung unterlag die letzte Stufe einer weiteren Hierarchisierung in Form der „Hilfe zur Arbeit" (HzA). Sie konkretisierte den rechtlichen Status des Hilfeempfängers im Rahmen des BSHG einerseits in Abstimmung zu seiner subjektiv bewiesenen Bereitschaft, seine Arbeitskraft verkaufen zu wollen, und zu seinem objektiv messbaren Erfolg, seine Arbeitskraft verkaufen zu können, und andererseits durch Zumutbarkeitskriterien, welche die Verpflichtung zum Verkauf der Arbeitskraft begrenzten.

Die Hilfe zur Arbeit im BSHG war also ein „gestufte[s] Hilfesystem" (BT-Drs. 13/10759: 2), das als „eine gestufte Verherrschaftlichung des Verhältnisses von Sozialpolitik und Arbeit" (Hoppensack/Wenzel 1985: 255) konstruiert war. Ausgangspunkt war die „Normalität der Lohnarbeit" des so genannten ersten Arbeitsmarktes. Die Tätigkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt waren durch eine privatrechtliche Form charakterisiert. Sie regulierte jene Arbeitsverhältnisse, die zu den gegebenen historischen Bedingungen als Normalfall galten. Abstufungen von dieser Normalität des ersten Arbeitsmarktes wurden als zweiter, dritter und vierter Arbeitsmarkt bezeichnet (Hanesch 1985: 269 ff.). Der Rechtsstatus der sozialhilferechtlich in Arbeit vermittelten Hilfeempfänger variierte mit den Beschäftigungsformen: Während im zweiten Arbeitsmarkt die arbeits- und sozialrechtlichen Schutzbestimmungen ebenso vorhanden waren wie die privatrechtliche Form der Arbeitsverträge, so dass sich der Unterschied zum ersten Arbeitsmarkt in erster Linie an den besonderen, in Form einer institutionellen Doppelstruktur von Arbeitsbeschaffungs- wie BSHG-Maßnahmen organisierten Zugangsbedingungen[14] festmachen ließ, fehlten im dritten wie im vierten Arbeitsmarkt sowohl die privatrechtliche Form als auch die umfassende arbeits- und sozialrechtliche Absicherung. Diese „öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse"

14 Diese Doppelstruktur aufzuheben war im Jahr 2003 Teil der Begründung der rot-grünen Bundesregierung für die Auflösung der Arbeitslosenhilfe und der Schaffung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (BT-Drs. 15/1516).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

des dritten Arbeitsmarktes können von denen des vierten Arbeitsmarktes insofern abgegrenzt werden, als dass es sich zum einen um die sanktionsgestützt realisierten Arbeitshilfen des BSHG und zum anderen um „beschützte Arbeit“ des vierten Arbeitsmarktes, z.B. in Behindertenwerkstätten, handelte (Hanesch 1985). Statt horizontaler, möglicherweise kollektiv vollzogener Interessensaushandlung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern ging der Beschäftigungsverhältnis eine vertikale Setzung der Sozialverwaltung voraus: Weder das *Ob* noch das *Wie* dieses Beschäftigungsverhältnisses standen dem Einzelnen zur Disposition und konnten demzufolge nicht von ihm verhandelt werden. Mit der sozialversicherungspflichtigen Variante der Arbeitsgelegenheiten wurde allenfalls die Nähe zur Normalität des Lohnarbeitsverhältnisses hergestellt, da der Abschluss des Beschäftigungsverhältnisses ebenso wenig dem oder der Einzelnen überlassen war. Da jedoch bei ausreichender Dauer des Beschäftigungsverhältnisses Ansprüche auf passive wie aktive Leistungen der Arbeitsförderungen erworben wurden, konnte für die nächste Phase der Arbeitslosigkeit eine Anwartschaft auf eine höhere Stufe respektive höheren Status erreicht werden.[15]

Im BSHG i.d.F. von 1961 umfassten die Paragraphen 18 bis 20 sowie 25 und 26 vier Stufen der Statusminderung: Auf der ersten Stufe wurden Hilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt. Die nachfolgenden Stufen reichten von der Beschaffung von Arbeitsgelegenheiten, die nicht zusätzlich und gemeinnützig sein mussten und tariflich entlohnt sowie sozialversicherungspflichtig waren (§ 19 Absatz 1 BSHG i.d.F. von 1961), über einen Bereich der gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeit bis hin zur gänzlich verherrschaftlichten oder pädagogisierten Arbeit (§§ 19 Abs. 2, 2. Alternative, 20 BSHG). Der Bereich der gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeit (gzA) – „zusätzlich ist nur die Arbeit, die sonst nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt verrichtet würde“ (§ 19 Absatz 2 BSHG i.d.F. von 1961) – war statusrechtlich zweigeteilt: GzA wurde zum einen in einer sozialversicherungspflichtigen Variante auferlegt. Zum anderen wurde gzA in Form eines öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnisses vermittelt, so dass „kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts und kein Beschäftigungsverhältnis im Sinne der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung begründet“ (§ 19 Absatz 3 BSHG i.d.F. von 1961) wurde. Auf der vierten und letzten Stufe rückten Innhalt und Art der Tätigkeit in den Hinter-

15 Dieser Prozess wird aus zwei Richtungen kritisiert: zum einen als *finanzieller Verschiebebahnhof*, der zwischen kommunalen Trägern und der Bundesanstalt für Arbeit verläuft, und zum anderen als *Spaltung des Sozialstaats* aufgrund unterschiedlicher, nämlich sozialhilfe- und sozialversicherungsrechtlicher, Behandlung von Arbeitslosigkeit.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

grund. Im Mittelpunkt stand die Beschäftigungsfähigkeit jener Hilfeempfänger, die als „arbeitsentwöhnt" galten und deren Arbeitsbereitschaft geprüft werden sollte. Die Maßnahmen dienten nach Auffassung der Bundesregierung dem Ziel, „den Hilfesuchenden wieder zur Arbeit hinzuführen" (BT-Drs. III/1799: 41), das heißt Arbeitsethik konforme Verhaltensmuster zu trainieren. Diese rein pädagogische, allein auf Arbeitsdisziplin zielende Variante wurde ebenfalls nicht entlohnt, sondern es wurden die üblichen Geldleistungen sowie eine Mehraufwandsentschädigung gewährt. Die Tätigkeiten im Rahmen der HzA sind üblichen Lohnarbeitsverhältnissen untergeordnet. Im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Tätigkeiten ist dies nicht sofort ersichtlich, trifft aber dennoch zu: Obwohl ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis abgeschlossen wird, fehlt diesem Verhältnis ein wesentliches Merkmal eines Lohnarbeitsverhältnisses: die formale Freiwilligkeit. Die Verpflichtung, die eigene Arbeitskraft zum Verkauf anzubieten, galt sowohl im Bereich der „Hilfe zum Lebensunterhalt" (HLU) als im Bereich der „Hilfe in besonderen Lebenslagen" (HbL). Während in der HbL die Herstellung der Arbeitsfähigkeit in den Vordergrund gerückt worden war, zielte die HLU zunächst auf die Umsetzung der Arbeitspflicht. „Bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen handelt es sich im wesentlichen um Notlagen, die durch einen Hinweis auf die Arbeitspflicht nicht beseitigt werden können; vielmehr soll in diesen Fällen die Arbeitsfähigkeit des Hilfesuchenden hergestellt werden" (BT-Drs III/1799: 41).

Aus sozialrechtlicher Perspektive war die „Hilfe zur Arbeit" eine Konkretisierung des Nachrangigkeits- und Selbsthilfeprinzips im BSHG (Brühl 1997: 64). In funktionaler Hinsicht waren die HzA und die mit ihr verbundenen Sanktionsmöglichkeiten nach Paragraph 25 BSHG ein wesentliches Element der Kosten-Nutzen-Struktur, welche die mit der Sozialhilfe gegebene *exit*-Option formte. Auf der Nutzen-Seite der Sozialhilfe stand neben dem verfügbaren Einkommen die verfügbare Freizeit. Beides konnte im Rahmen der HzA geschmälert werden: Wenn der Hilfeempfänger nicht den Anforderungen der verfügten Maßnahmen entsprach oder sich ihnen ganz verweigerte, konnte das Transfereinkommen gesenkt werden. Doch wenn ein Hilfeempfänger eine Maßnahme im Rahmen der HzA antrat, verlor er die freie Verfügung über seine Zeit. So entfiel zum einen die Möglichkeit, die mit dem Sozialhilfebezug entstandene Freizeit für Eigenarbeit zu nutzen. Zum anderen konnte eine Maßnahme als Instrument verwendet werden, um dem Hilfeempfänger Zeit für unerwünschte (Betteln) oder illegale (Schwarzarbeit) Tätigkeiten zu nehmen, mit denen er sein Einkommen hätte verbessern können. Erhöht wurde der Nutzen der Sozialhilfe durch die HzA nur dann, wenn der Hilfeempfänger entweder Entqualifizierungsprozesse, die mit der Arbeitslosigkeit einhergehen, im Rahmen von Fort- und

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Weiterbildung aufzuhalten vermochte oder wenn die HzA tatsächlich eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt schlug.[16]

Auf der Kosten-Seite des Sozialhilfebezugs stand das negative, stigmatisierende Image des Sozialhilfebezugs. Im Prozess der kontinuierlichen Kontrolle trug die HzA dazu bei, die moralische Bedürftigkeit zu prüfen: Eine Ablehnung einer Maßnahme konnte als Mangel an Lohnarbeitsbereitschaft gedeutet werden, und ein Mangel an Lohnarbeitsbereitschaft konnte eine Kürzung der Transferleistung auslösen. Die Effekte der HzA auf die Selbststigmatisierung in Form von Scham und die Fremdstigmatisierung in Form von Missbrauchsvorwürfen und Faulheitsverdächtigungen konnten verschiedener Art sein – Kosten erhöhend wie auch senkend. Die HzA konnte einerseits zur Abmilderung der Stigmatisierung beitragen, indem sowohl der Hilfeempfänger als auch die Öffentlichkeit Arbeitseinsätze im Rahmen der HzA als Gegenleistung zur öffentlichen Hilfe deuteten. Andererseits konnten Arbeitsgelegenheiten die Gefühle des Schams und Versagens bei den Hilfeempfängern und Hilfeempfängerinnen verstärken, indem sie einen persönlichen Misserfolg verdeutlichten, der zudem öffentlich, im Rahmen von gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit (gzA) beim Laub- oder Granulatfegen, exponiert wurde. Der fremdstigmatisierende Effekt des Sozialhilfebezugs wurde verstärkt, da bekannt war, dass die Maßnahmen der Disziplinierung dienten. In diesem Sinne hatte die HzA eine moralische Malus-Wirkung. Allein freiwillige Tätigkeiten im Rahmen einer HzA hätten eine moralische Bonus-Wirkung entfalten können: Der gzA-Tätige hätte als würdiger Hilfeempfänger gegolten, da er seine Konformität mit der herrschenden Arbeitsethik hätte demonstrieren können. Die Freiwilligkeit hätte jedoch nach Interpretation des Bundesverwaltungsgerichts einer der Menschenwürde angemessenen Hilfe widersprochen:

„Die Zuweisung gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit (im Rahmen des Zumutbaren) führt mindestens mittelbar zur Selbsthilfe, weil durch sie der Arbeitsentwöhnung vorgebeugt und der Hilfebedürftige auf die Übernahme einer Erwerbstätigkeit vorbereitet werden kann, die ihn befähigt, unabhängig von Sozialhilfe zu leben“ (BVerwGE 67, 1, 5).

Nicht allein als moralische Verpflichtung des Hilfeempfängers gegenüber dem Hilfe gewährenden Staat, sondern ebenso umgekehrt als moralische Verpflichtung des Staates gegenüber dem Hilfeempfänger interpretierte das Bundesver-

16 Entqualifizierung zählt erst dann zur Kostenseite der Sozialhilfe, wenn im Einklang mit dem Abhängigkeitsargument angenommen wird, dass die Dauer der Arbeitsmarktferne durch den Sozialhilfebezug und nicht mangels Nachfrage bestimmt ist.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

waltungsgericht in seiner Rechtsprechung die sanktionsbewehrte Verpflichtung zum Verkauf der Arbeitskraft oder zum Einsatz der Arbeitskraft im Rahmen von Pflichtarbeit (Bieritz-Harder 2001: 198 ff.). Abhängigkeit von der staatlichen Sozialhilfe zu früh und zu lang zuzulassen, war dieser Argumentation zufolge menschenunwürdig. Das zentrale Kriterium für menschenwürdige Hilfe war folglich die Hilfe zur Selbsthilfe, verstanden als zwingende Hilfe zum Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt. Das heißt, die Autonomie der Einzelnen konnte dieser Auffassung nach in erster Linie mit oder in Vorbereitung auf Arbeit – oberhalb des Zumutbaren gleich welcher Form – erreicht werden (zur Kritik des Urteils Krahmer 1983; siehe auch Zuleeg 1983).

Bedarf nach materieller und moralischer Bedürftigkeit

Die dekommodifizierende Wirkung und somit der Gehalt der *exit*-Option Sozialhilfe bemaß sich neben den Bedingungen des *Zugangs* und des *Verbleibs* an der *Höhe* der Leistung. Die normative Grundlage für die Festlegung der Höhe der Regel- und Mehrbedarfsätzen der Sozialhilfe war geprägt von einem Spannungsverhältnis zwischen Bedarfsgerechtigkeit auf der einen und Leistungsgerechtigkeit auf der anderen Seite. Mit dem Prinzip der *Bedarfsdeckung* und der Gerechtigkeitsnorm der *Bedarfsgerechtigkeit* hob sich die Sozialhilfe idealtypisch von der Sozialversicherung ab. Das Leistungsvolumen, also die Höhe der Transferleistungen, war systematisch vom *Erfolg* beim Verkauf der Arbeitskraft entkoppelt. Das in der Arbeitslosen- und Gesetzlichen Rentenversicherung maßgebliche Prinzip der Teilhabeäquivalenz war für die Bestimmung des Leistungsvolumens der Sozialhilfe unerheblich. Daraus folgt keineswegs, dass das Leistungsprinzip und die Gerechtigkeitsnorm der *Leistungsgerechtigkeit* insgesamt für das Leistungsvolumen der Sozialhilfe unerheblich waren. Die Bedarfsdeckung war sowohl *überindividuell*, also bei der allgemeinen Bestimmung der Leistungshöhe, als auch *individuell*, also bei der konkreten Bestimmung des Zahlbetrags, wesentlich an die Gerechtigkeitsnorm der Leistungsgerechtigkeit rückgebunden. *Individuell* spielt der Verkaufs*erfolg* keine Rolle. Doch die Verkaufs*bemühung* und *-bereitschaft* sowie die Verkaufs*fähigkeit* wirkten sich mindernd respektive erhöhend auf den konkreten Zahlbetrag aus. Insgesamt bestanden zwei Grundvarianten der Bestimmung des individualen Leistungsvolumens: eine Minderungsvariante und eine Aufstockungsvariante. In der Minderungsvariante war die individuelle Leistungsbereitschaft ausschlaggebend: Wer die an das Wohlverhalten geknüpften Bedingungen moralischer Bedürftigkeit nicht erfüllte, dem konnten die Leistungen zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums „auf das zum Lebensunterhalt Unerläßliche eingeschränkt werden“ (§ 25 Absatz 2 Satz 2 BSHG i.d.F. von 1961). Dementsprechend sah die

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Sozialhilfe zwei Existenzminima vor: zum einen das soziokulturelle und zum anderen das zum Lebensunterhalt unerlässliche Existenzminimum.[17] In der Aufstockungsvariante wurde ein Mehrbedarf zum einen als *out-of work benefit* zugewiesen: Jene Personen, die aus subjektiv nicht beeinflussbaren Gründen nicht arbeiten konnten oder nicht mehr arbeiten mussten, weil sie im rentenrechtlichen Sinne erwerbsunfähig waren oder das reguläre Renteneintrittsalter erreicht hatten, erhielten einen Zuschlag.[18] Hier wie bei jenen Personen, die aus bevölkerungspolitischen Gründen als mehrbedarfsberechtigt galten – Schwangere, Eltern mit zwei und mehr Kindern unterhalb der Altergrenze für Erwerbspersonen von sechzehn Jahren – wurde das normative Spannungsverhältnis zu Gunsten des Bedarfsprinzips verschoben (§ 23 Absätze 2 und 3 BSHG i.d.F. von 1961). Mehrbedarf auslösend wirkte insbesondere auch die Kombination von objektiv eingeschränkten Verkaufschancen bei gleichzeitig anhand eines Verkaufserfolgs erwiesenem Verkaufswillen: „Für Erwerbstätige ist ein Mehrbedarf in angemessener Höhe anzuerkennen; dies gilt vor allem für Personen, die trotz beschränkten Leistungsvermögens einem Erwerb nachgehen“ (§ 23 Absatz 3 BSHG i.d.F. von 1961). Das Leistungsprinzip ergänzte in diesen Fällen ebenso wie bei dem gesonderten Mehrbedarf für erwerbstätige Blinde das Bedarfsprinzip. Diese Art Mehrbedarfsatz war *de jure* ein *in-work benefit*, da er den erfolgten Verkauf der Arbeitskraft voraussetzte. Seiner Zielsetzung nach wirkte er sowohl bedarfs- als auch anreizorientiert. Er sollte einerseits einen erwerbsbedingten Mehrbedarf ausgleichen und setzte andererseits durch Erhöhung des verfügbaren Einkommens einen Anreiz, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Bei finanzieller und moralischer Bedürftigkeit wird Sozialhilfe nach Bedarf geleistet. Durch die Ausgestaltung der Regelsätze wird dieser Bedarfsdeckungsgrundsatz konkretisiert. Während die ökonomische und moralische *Bedürftigkeit* den Zugang und Verbleib sowie die individuale Höhe des Leistungsvolumens individuell regelt, wird mit Rekurs auf einen ebenfalls moralisch und ökonomisch bestimmten *Bedarf* die Leistungshöhe prinzipiell und überindividuell geregelt. Der moralisch spannungsreich zwischen Bedarfsgerechtigkeit und Leis-

17 Das Prinzip unterschiedlicher Existenzminima ist 1993 mit einem eigenständigen Sozialgesetz, dem Asylbewerberleistungsgesetz, vom Adressatenkreis der Personen mit zu geringer Arbeitsbereitschaft auf den Adressatenkreis „fremde Bedürftige“ ausgeweitet worden.

18 Der mit dieser Mehrbedarfsregelung adressierte Personenkreis ist entspricht dem Adressatenkreis der 2001 mit Artikel 12 des Altersvermögensgesetzes (AVmG) (BGBl. I 2001, S. 1310 vom 26.06.2001) eingeführten und 2003 in Kraft getretenen „Bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG)“.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

tungsgerechtigkeit positionierte Bedarfsgrundsatz basierte erstens auf einer politischen Definition jener Lebensführung, die der Würde des Menschen entspricht. „Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht" (§ 1 Absatz 2 Satz 1 BSHG i.d.F. von 1961). Mit der Festlegung der Regelsätze sollte „direkt die menschliche Würde und Freiheit, d.h. gemäß Art. 79 Abs. 3 GG die obersten Werte der Verfassung" (Bieback/Stahlmann 1987: 2), gesichert werden. Ebenfalls mit Rekurs auf die Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes haben das Bundesverfassungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht hervorgehoben, dass die Achtung der Menschenwürde zunächst bedeutet, das Nachrangigkeitsprinzip strikt einzuhalten und bei Hilfegewährung auf die Mitwirkung des Leistungsempfängers zu drängen (Bieritz-Harder 2001: 188 ff.; Sterzel 1986). Im Zentrum dieser Denkweise steht die Eigenverantwortlichkeit des Einzelnen. Sozialhilfe dürfe Eigenverantwortung nicht unterminieren, sondern müsse sie stützen: „Die Hilfe soll ihn soweit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben; hierbei muß er nach seinen Kräften mitwirken" (§ 1 Absatz 2 Satz 2 BSHG i.d.F. von 1961).

Der Bezug auf die Eigenverantwortlichkeit wirkte im sozialhilfepolitischen Sinne leistungsbegründend und zugleich leistungsbegrenzend. Der zweite moralische Anker, der leistungsbegrenzend wirkte, vertäut den normativen Anspruch der Bedarfsgerechtigkeit in der Fürsorge mit der Leistungsgerechtigkeit des Marktes. Der Widerspruch der Gerechtigkeitsnormen *desert* und *need* (Miller 1976) und damit der Unterschied in den „Lebensführungsmöglichkeiten" (Galperin 1985: 156) der Hilfebezieher im Vergleich zu denen der Lohneinkommensbeziehenden nach dem Prinzip des *less eligibility* wurde im Sozialhilferecht mit der Begrenzung der Regelsätze durch das so genannte Lohnabstandsgebot markiert. Diese Grenzmarke, die funktional entlang der Effekte *reservation wage* und faktischer Mindestlohn, Kompression der Lohnstruktur von unten und Konkurrenzbeschränkung, Minderung der Risikoaversität und Akzeptanz des Marktsystems angelegt war, wurde direkt durch politische Entscheidung gesetzt:

„Bei der Festsetzung der Regelsätze ist darauf Bedacht zu nehmen, daß sie zusammen mit den Durchschnittsbeträgen für die Kosten der Unterkunft unter dem im Geltungsbereich der jeweiligen Regelsätze erzielten durchschnittlichen Netto-Arbeitsentgelt unterer Lohngruppen zuzüglich Kindergeld bleiben, soweit nicht die Verpflichtung, den Lebensunterhalt durch die Regelsätze zu sichern, insbesondere bei größeren Haushaltsgemeinschaften dem entgegensteht" (§ 4 RegelsatzVO i.d.F. von 1962).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Mit Verweis auf den tatsächlichen Verkaufserfolg „unterer Lohngruppen“ wurde der Bedarfsorientierung eine obere, an der Leistungsgerechtigkeit orientierte Grenze gesetzt.

An der tatsächlichen Höhe der Regelsätze, die das soziokulturelle Existenzminimum sichern sollten, waren neben den Empfängern der Leistung insbesondere die Finanzierer interessiert, also die Steuerzahler und fiskalpolitisch die Kommunen. Da mit den Regelsätzen in der Sozialhilfe sowohl ein soziokulturelles als auch ein einkommenssteuerliches Existenzminimum festgelegt worden war, trat als weiterer Interessent der Bund hinzu. Dieser Zusammenhang war jedoch erst mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25.09.1992, in dem die Richter explizit auf die staatlich zuerkannte Mindestsicherung Bezug genommen hatten, politisch relevant geworden:

„Die Höhe des steuerlich zu verschonenden Existenzminimums hängt von den allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen und dem in der Rechtsgemeinschaft anerkannten Mindestbedarf ab. Der Steuergesetzgeber muß dem Einkommensbezieher von seinen Erwerbsbezügen zumindest das belassen, was er dem Bedürftigen zur Befriedigung seines existenznotwendigen Bedarfs auf öffentlichen Mitteln zur Verfügung stellt“ (BVerfGE 87, 153).[19]

Fiskalisch war die Sozialhilfe damit zweifach wirksam: einmal als *soziokulturelles* Existenzminimum auf der Ausgabenseite kommunaler Haushalte[20] und zum anderen als *einkommenssteuerliches* Existenzminimum auf der Einnahmenseite des Bundeshaushaltes. Steigende Regelsätze zogen daher nicht nur Mehrausgaben, sondern zugleich Mindereinnahmen[21] nach sich (Bieback/Stahlmann 1987; Fasselt 1993; Thormälen/Schmidtke 2005).

19 Seitdem wird dieser Zusammenhang in den so genannten Existenzminimumberichten der Bundesregierung zweijährlich dokumentiert. Inzwischen liegen sechs Existenzminimumberichte vor. Siehe die BT-Drs. 13/381, 13/9561, 14/1926, 14/7765, 15/2462, 16/3265.

20 Als Referenzgröße sind sie z.B. auch für das 1972 eingeführte Bundesausbildungsförderungsgesetz und anderer Leistungsgesetze, Pfändungsgrenzen, Unterhaltspflichtigkeit sowohl für den Bundeshaushalt als auch für Privathaushalte relevant.

21 Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen: „Eine Erhöhung des durchschnittlichen Sozialhilfeniveaus (z.B. der Regelsätze) und damit des einkommenssteuerlichen Grundfreibetrages um 100 € im Jahr bedeuten in 2004 Steuerausfälle von ca. 550 Mio. €“ (Kommision GFR 2003).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

11 AUSGLIEDERUNG: KATEGORIALISIERUNG NACH WÜRDIGKEIT

Die Geschichte der Sozialhilfe nach dem BSHG vom Inkraftreten 1962 bis zur Eingliederung als Zwölftes Buch in das Sozialgesetzbuch (SGB XII) im Jahr 2005 ist zum einen eine Geschichte wachsender Fallzahlen und damit zunehmender Überforderung. Und zum anderen ist sie eine Geschichte zunehmender kategorialer Differenzierung des Adressatenkreises entlang zentraler Merkmale von Würdigkeit, an deren Ende die Ausgliederung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in die „Grundsicherung für Arbeitssuchende" (SGB II, alias „Hartz IV") stand.

Empfängerzahlen als Problem

Die Sozialhilfe war als „Träger individueller Hilfe" und als „Ausfallbürge für die Fälle sozialer Notlage" konzipiert worden (BT-Drs. III/1799: 31). Obwohl eine laufende „Hilfe zum Lebensunterhalt" (HLU) von Beginn an vorgesehen war, ging die Bundesregierung unter Adenauer von einer Entwicklung aus, im Laufe derer die Sozialhilfe mehr und mehr auf eine Hilfe für besondere Einzelfälle hätte beschränkt werden können (Trenk-Hinterberger 2007; Willing 2005). Wie 1969 das AFG, so entstand 1961 das BSHG unter dem Eindruck einer Entwicklung, die Lutz (1989) als „kurzen Traum immerwährender Prosperität" charakterisierte. Die damalige Bundesregierung vertrat die Auffassung, dass die „eigentliche Bedeutung des neuen Gesetzes […] auf dem Gebiet der Hilfe in besonderen Lebenslagen" (BT-Drs. III/1799: 37) lag. Die sozialhilfepolitisch adressierte Sozialfigur des „Hilfsbedürftigen" war – obschon in vielfältigen Ausprägungen, eben Einzelfällen, auffindbar – durch ein zentrales gemeinsames Merkmal gekennzeichnet. Das sozialpolitische Problem, das in persona des Hilfsbedürftigen auftrat, war die Abweichung von der Normalität des Lohnarbeiters, das Herausfallen aus dem Sicherungsgefüge des Normalarbeitsverhältnisses. Die Bundesregierung betonte den „evolutionären Charakter" (ebd.) der Neuordnung des Fürsorgerechts und positionierte das BSHG in den Kontext grundgesetzlich garantierter Menschenwürde und postulierter Sozialstaatlichkeit. Subsidiarität, Individualisierung der Hilfe und Bedarfsdeckung hob sie als Kernprinzipien der neuen Sozialhilfepolitik hervor. Als das Bundessozialhilfegesetz 1962 in Kraft trat[22], waren bereits eine Reihe von sozialpolitischen Reformen verabschiedet worden.

22 Im Folgenden zitierte Normen des Bundessozialhilfegesetzes sind auf das BSHG in der Fassung vom 30.06.1961 (BGBl. I 1961, S. 815) bezogen.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

So wurden 1954 Kindergeldzahlungen ab dem dritten Kind eingeführt, 1956 der öffentliche Wohnungsbau erweitert, sowie die Unterstützungsleistungen für Arbeitslose im Rahmen des AVAVG aufgestockt. Mit der Rentenreform 1957 wurde die gesetzliche Rentenversicherung von einer Einkommensergänzungsleistung in eine Lohnersatzleistung umgestaltet. Zugleich wurden die Rentenleistungen mit dem Ziel dynamisiert, „Lebensleistung“ zu honorieren und einen einmal erreichten Lebensstandard zu sichern. Zusammen mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 konstruierte die Rentenreform den sozialpolitischen Kern des Normalarbeitsverhältnisses (Alber 1989: 61; Hentschel 1983: 163; Schmähl 2007; siehe Kapitel 8).

Als wegbereitend für das BSHG gilt des Weiteren das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Juni 1954 (BVerwGE 1, 159), das im Kern den rechtlichen Status der bedürftigen Armen im Rahmen des Fürsorgerechts neu bestimmte. Die Weichen für die Strukturprinzipien des Bundessozialhilfegesetzes stellte die konservative Regierung unter Adenauer. Neben der Einführung des Warenkorbes 1955 im Anschluss an das Fürsorgeänderungsgesetz von 1953 sind insbesondere die Regelungen des Körperbehindertengesetzes von 1957 und des Tuberkulosehilfegesetzes von 1959 zu nennen, da sie wesentlich die „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ (HbL) vorbereiteten. Die „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ galt nicht nur als wesentliche Neuerung, die durch das BSHG eingeführt wurde, sondern brachte ebenso die Auffassung zum Ausdruck, dass bedürftigkeitsgeprüfte Formen der Mindestsicherung auch in Zukunft auf besondere Lebenslagen, sprich: Ausnahmen, beschränkt blieben. Probleme entstanden zum einen aufgrund der quantitativen Entwicklung der Empfängerzahl, die entsprechende ansteigende Kosten nach sich gezogen hatte. Als strukturell problematisch wurde zum anderen die Zusammensetzung der Empfängerzahl, insbesondere der Anteil der erwerbsfähigen Hilfeempfänger und der ausländischen, insbesondere Asyl suchenden Hilfeempfänger bewertet.

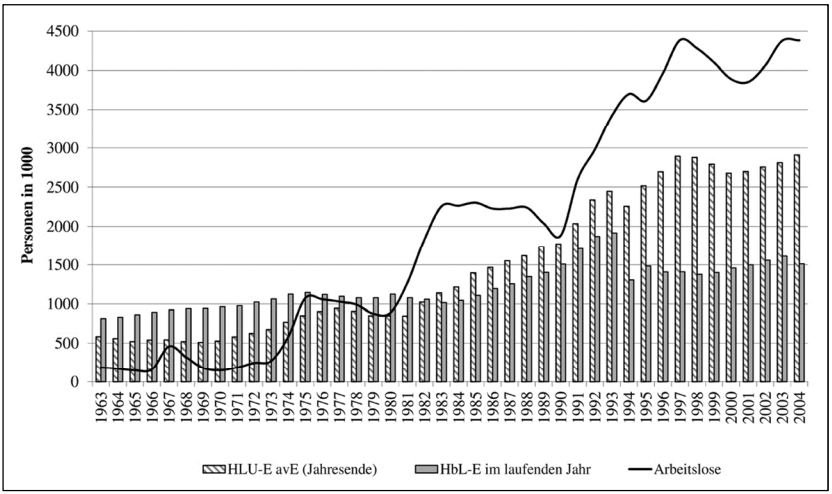
Seit 1963 war die Anzahl der HLU-Empfänger von etwas mehr als einer halben Million (0,58 Mio.) auf knapp drei Millionen (2,91 Mio.) in 2004 gestiegen (siehe Abbildung 2). Die Sozialhilfequote, gemessen als Anteil HLU beziehenden Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung, hat sich von 1,0 in 1963 auf 3,5 Prozent in 2004 mehr als verdreifacht.[23] Während in der Anfangsphase die HLU-Zahlen noch stagnierten bzw. zurückgingen, lagen die jährlichen Steigerungen 1971 bis 1976 zwischen 7,4 Prozent und 13,6 Prozent und – mit geringfügig rückläufigen Zahlen von 1978 bis 1981 – Anfang der 1980er Jahre sogar bei über einem Fünftel (1982: 21 Prozent). Das Jahr 1994 markiert eine Ausnahme:

23 Vgl. Statistisches Bundesamt: FS 13, R.2, verschiedene Jahrgänge.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Die Zahl der HLU-Empfängerinnen und -Empfänger sank im Vergleich zum Vorjahr um 7,8 Prozent. Dieser Rückgang kann mit der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes[24] erklärt werden.

Abbildung 1: Sozialhilfeempfänger und Arbeitslose 1963-2004



Bis 1990: Alte Bundesrepublik, ab zweitem Wert: Deutschland Gesamt. HLU-E: Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen; HbL-E: Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen.
Quelle: Statistisches Bundesamt: FS 13, R.2, verschiedene Jahrgänge; BMAS (2007).

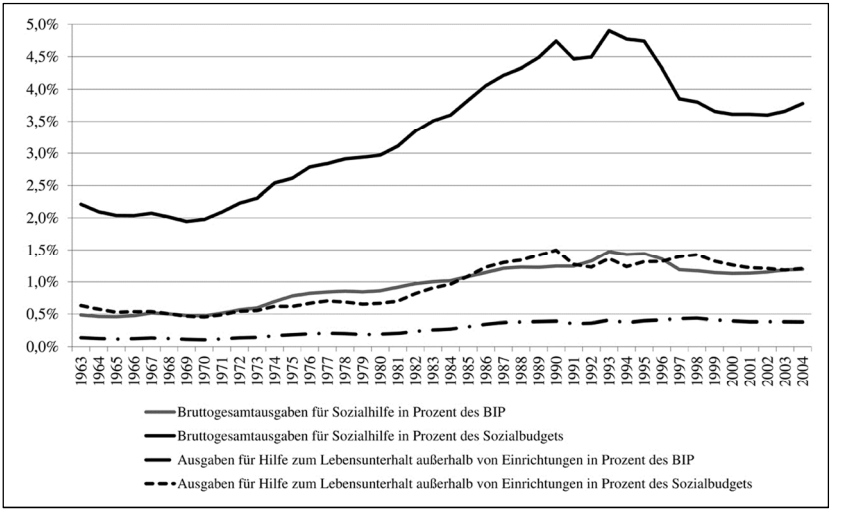
Mit der steigenden Zahl der Empfängerinnen und Empfänger stiegen auch die Ausgaben für die Sozialhilfe. Die Bruttoausgaben für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, also jene Kosten, die dem ursprünglichen Ziel der Sozialhilfe, Einzelfallhilfe in besonderen Lebenslagen zu sein, am stärksten zuwider liefen, stiegen absolut von 271 Millionen Euro im Jahr 1963 auf 8,4 Milliarden Euro im Jahr 2004. Gemessen an den Gesamtbruttoausgaben für die Sozialhilfe stieg der HLU-Anteil im selben Zeitraum von 28,5 Prozent auf 31,9 Prozent. Die Gesamtbruttoausgaben für die Sozialhilfe wuchsen im gleichen Zeitraum von 0,95 Milliarden Euro auf 26,4 Milliarden Euro an; sie umfassten damit 1963 einen Anteil von 0,49 Prozent und 2004 einen Anteil von 1,2 Prozent des Bruttoinlandprodukts. Die Ein-Prozent-Marke er-

24 Gesetz zur Neureglung der Leistungen an Asylbewerber vom 30. Juni 1993, BGBl. I, S. 1074.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

reichte der Anteil der Gesamtbruttoausgaben für die Sozialhilfe am Bruttoinlandsprodukt 1983 (1,0 Prozent), den höchsten Anteil 1993 mit 1,48 Prozent.[25]

Abbildung 2: Ausgaben für Sozialhilfe in Prozent des BIP und des Sozialbudgets 19963-2004



Quelle: Statistisches Bundesamt (2005a); BMAS (2007); eigene Berechnungen

Die Hilfe zum Lebensunterhalt war stets die umstrittenste Leistung des BSHG, weil in ihrem Bezieherkreis der Anteil der Erwerbsfähigen und somit potenziell hilfeunwürdigen Armen am größten war. Dass die Kritik an der HLU nicht in erster Linie finanziell begründet war, kann mit Blick auf die Anteile der Ausgaben für diese Leistungen am BIP nachvollzogen werden: Bis einschließlich 1976 lag die Quote der HLU außerhalb von Einrichtungen am BIP unter 0,2 Prozent, bis einschließlich 1984 unterhalb von 0,3 Prozent, bei den Ausgaben für die umstrittenste Leistung der Sozialhilfe, der HLU außerhalb von Einrichtungen, bis einschließlich 1992 unterhalb von 0,4 Prozent. Den maximalen Wert erreichte die Quote 1998 mit 0,44 Prozent, bis 2004 sank sie auf 0,38 Prozent.

Werden die Ausgaben für die Sozialhilfe nicht auf die nationalen, sondern kommunalen Größen bezogen, erscheint der fiskalische Problemdruck ganz im Sinne einer „Kommunalisierung der Kosten der Arbeitslosigkeit“ deutlich größer. 1993 erreichten die Anteile der Gesamtbruttoausgaben mit 1,5 Prozent des BIP und 4,9 Prozent aller Sozialleistungen die jeweils höchsten Werte. Auf die

25 Quelle: Statistisches Bundesamt (2005a: Tabelle B4), eigene Berechnungen.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

bereinigten Ausgaben der Gemeinden und der Gemeindeverbände bezogen betrugen dieselben Ausgaben im selben Jahr 15,6 Prozent, und auf die kommunalen Ausgaben für Sozialleistungen bezogen umfasste der Anteil der gesamten Bruttoausgaben der Sozialhilfe 57,6 Prozent. Werden wiederum nur die Ausgaben für HLU außerhalb von Einrichtungen herangezogen, so sind die Quoten entsprechend geringer: 4,3 Prozent bezogen auf die bereinigten Gesamtausgaben der Kommunen und 16 Prozent bezogen auf die kommunalen Ausgaben für Sozialleistungen insgesamt. Im Zeitraum 1976 bis 2004 betrug im Durchschnitt der Anteil der gesamten Sozialhilfeausgaben am BIP 1,1 Prozent, an den gesamten nationalen Sozialausgaben 3,8 Prozent, an den Gesamtausgaben der Gemeinden 12,6 Prozent und an den Sozialausgaben der Gemeinden 57,1 Prozent. Für die HLU außerhalb von Einrichtungen lauten die entsprechenden Mittelwerte 0,33 Prozent, 1,22 Prozent, 3,8 Prozent und 16,6 Prozent.[26]

Zusammenfassend lässt sich mit Blick auf die Entwicklung der Empfängerzahlen und auf die Ausgaben sagen, dass die Sozialhilfe einerseits den Erwartungen des Gesetzgebers nicht entsprochen hat: Statt Ausfallbürge und auf wenige Einzelfälle spezialisiert zu sein, wurde sie zu einem Auffangbecken für eine Vielzahl von „Einzelfällen", so dass der Sozialhilfebezug allein aufgrund der Anzahl der Leistungsempfänger nicht als Ausnahme-, sondern Normalfall bearbeitet werden musste. Andererseits ist die Entwicklung weniger dramatisch, wenn allein der fiskalische Stellenwert der Sozialhilfe betrachtet wird. Politische Brisanz gewinnen die Ausgaben dann, wenn sie erstens mit einem potenziellen Fehlverhalten der Adressaten in Verbindung gebracht werden und wenn zweitens Kommunen im Bereich der Ausgaben ein relativ zum verfügbaren kommunalen Gesamthaushalt großes Kürzungspotenzial feststellen und realisieren können.

Kategorialisierung der Mindestsicherung

Die ersten dreizehn Jahre des BSHG, 1962 bis 1975, gelten als Phase der „Neuorientierung" und „Leistungsverbesserung" (Adamy/Naegele 1985) oder der „Ausbaugesetzgebung" (Giese 1988). Einzelne Leistungen der Sozialhilfe wurden erweitert. Der Kreis der Anspruchsberechtigten blieb konstant. In den letzten zwölf Jahren des BSHG – 1993 bis 2005 – sind vier Adressatengruppen ausgegliedert worden: 1993 Asylbewerberinnen und Asylbewerber[27], 1995 und 1996

26 Eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt Fachserie 13 Reihe 2, 2004 und Fachserie 14 Reihe 3.3, 2002 und 2006.

27 Gesetz zur Neureglung der Leistungen an Asylbewerber vom 30.06.1993, BGBl. I 1993, S. 1074. Inkraftreten 01.11.1993.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Pflegebedürftige[28], 2003 Erwerbsunfähige und Hilfesuchende nach Erreichen der Regelaltersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung[29] und 2005 Erwerbsfähige und deren Haushaltsangehörige[30].

Ausgliederung von Adressatenkreisen

Die Differenzierung des Adressatenkreises in Form einer Ausgliederung begann in den 1980er Jahren, in einer Zeit, die hinsichtlich der Geschichte des BSHG als Phase der „Reduktionsgesetzgebung“ (Giese 1982, 1988) oder Phase der „Stagnation und Ideologisierung“ (Adamy/Naegele 1985) bezeichnet worden ist. 1981 ist die Ausbildungshilfe gestrichen worden.[31] Auszubildenden, deren Ausbildung im Rahmen des BAföG oder des AFG „dem Grunde nach förderungsfähig“ (§ 26 BSHG i.d.F. HStruktG 1981) waren, war der Anspruch auf Sozialhilfe fortan vorenthalten. Sofern von einer Ausgliederung vom Adressatenkreis „Auszubildende“ gesprochen werden kann, müsste sie bereits beim BAföG und seinen Vorläufern ansetzen. Eine tatsächliche Ausgliederung ist insofern Anfang der 1980er Jahre mit dem Zweiten Haushaltsstrukturgesetz nicht vorgenommen worden. Doch aus einem anderen Grund markiert dieses Gesetz den Beginn einer kategorialen Ausgliederung *nach unten*: Wenn mit Rosner (1990) die Sozialhilfe als „Souterrain“ und die Sozialversicherungen als „Beletage“ der Architektur des Systems sozialer Sicherung bezeichnet werden, dann begann – die Metapher konsequent fortschreibend – mit dem Zweiten Haushaltstrukturgesetz eine „Unterkellerung“ des Souterrains, die mit dem Asylbewerberleistungsgesetz 1993 abgeschlossen worden war. In § 120 BSHG, der den Umgang mit den – historisch so genannten – „Ortsfremden“ regelte und unter anderem den „*pull*“-Faktor „Sozialhilfeleistung“ mit der so genannten „*Um-zu*-Regel“ schwächen

28 Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflege-Versicherungsgesetz – PflegeVG), vom 26.05.1994, BGBl. I 1994, S. 1014. Das Pflege-VG trat gestaffelt in Kraft: Beginn Beitragszahlungen mit 01.01.1995, Leistungen zur häusliche Pflege 01.04.1995, Leistungen zur stationären Pflege 01.07.1996.

29 Artikel 12 des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG), vom 26.06.2001, BGBl. I 2001, S. 1310; Artikel 12 ist am 01.01.2003 in Kraft getreten.

30 Artikel 1 des Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, vom 24.12.2003, BGBl. I 2003, S. 2954. Inkrafttreten des SGB II: 01.01.2005.

31 Artikel 21 des Zweiten Haushaltstrukturgesetzes vom 22.12.1981, BGBl. I 1981, S. 1523.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

sollte[32], wurden Bestimmungen eingeführt, die als asylpolitisches Abstandsgebot zum bisher letzten Netz der sozialen Sicherung interpretierbar sind: Die Bedarfsbestimmung, also die Festlegung des minimalen Einkommenssatzes, der als Existenz sichernd gilt, wurde für Asylbewerber sowohl in der Leistungshöhe als auch in der Leistungsart eingegrenzt. Die Leistungen waren *erstens* nicht mehr vollumfänglich individuell festzustellen, sondern zu pauschalieren, *zweitens* nicht mehr als Geld-, sondern als Sachleistung zu gewähren, und *drittens* konnten Geldleistungen „auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche eingeschränkt" (§ 120 Absatz 2 i.d.F. 2. HStruktG 1981) werden. Diese sozialrechtliche Regelung ergänzte hinsichtlich der angestrebten abschreckenden Wirkung die bereits eineinhalb Jahre zuvor eingeschränkten arbeitsrechtlichen *entry*-Optionen von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, also ihren Zugang zum Arbeitsmarkt. Gemäß Erlass des sozialdemokratischen Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Herbert Ehrenberg, hatte seitdem im ersten Jahr[33] des Asylverfahrens ein Arbeitsverbot gegolten, das offiziell stets als „Wartezeit" bezeichnet worden war.

---

32 Durchgängig betonte die Bundesregierung die abschreckende Wirkung dieser Regelung: „Sinn der in Rede stehenden Vorschrift [§ 120 Abs. 2 BSHG i.d.F seit dem HStruktG 1981] ist es auch, die Ausnutzung des grundgesetzlich garantierten Asylrechts für asylfremde Zwecke zu erschweren" (Antwort des Staatsekretärs Albrecht Hasinger auf die schriftliche Frage des sozialdemokratischen Abg. Josef Vosen, BT-Drs. 12/2640: 30).

33 Am 01.10.1981 wurde die als Arbeitsverbot wirkende „Wartezeit" auf zwei Jahre, am 15.01.1987 mit dem Gesetz zur Änderung asylrechtlicher, arbeitserlaubnisrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften (BGBl. I 1987, S. 89) auf fünf Jahre ausgeweitet. Zum 1.07.1990 wurde das asylpolitische Arbeitsverbot aufgrund seiner Ineffektivität mit dem AFG u.a. ÄndG (BGBl. I 1991, S. 1306) aufgehoben. Der Bundesrat, der die Streichung eingebracht hatte, verwies in seiner Begründung auf die Wirkungslosigkeit der alten und fiskalpolitische Gebotenheit einer neuen Regelung: Die „Hoffnung auf einen deutlichen Rückgang der Einreise von ausländischen Flüchtlingen, die sich auf das Asylrecht berufen, hat sich […] nicht erfüllt" und „das Arbeitsaufnahmeverbot zur Steuerung des Zugangs" habe sich „als untauglich erwiesen". Sinnvoller sei es, „so früh wie möglich den Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen", um „damit die Träger der Sozialhilfe zu entlasten" (BT-Drs. 12/413: 5). Sieben Jahre später wurde das Arbeitsverbot durch den so genannten „Blüm-Erlass" (BT-Drs. 13/8611 und BT-Drs. 14/5001), also einem Erlass des zuständigen Bundesministers Norbert Blüm, wieder eingeführt.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

1985 erklärte das Bundesverwaltungsgericht die gruppenbezogene pauschale Kürzung ohne Einzelfallprüfung für rechtswidrig (BVerwGE 71, 139; vgl. Münch 1992: 120). 1993 trat mit dem Asylbewerberleistungsgesetz eine Neuregelung in Kraft, die eine gruppenbezogene pauschale Schlechterstellung gegenüber den Prinzipien und Leistungen der Sozialhilfe außerhalb des BSHG regelte: Aufgrund des Asylbewerberleistungsgesetzes waren fortan bestimmte Ausländerinnen und Ausländer[34] *de jure* aus dem Adressatenkreis des BSHG ausgeschlossen. Statt Geldleistungen in Höhe der Sozialhilfe erhielten sie nur noch Sachleistungen und Taschengeld[35]. In der Summe lagen diese Leistungen rund fünfzehn Prozent unterhalb der damaligen Eckregelsätze des BSHG.

Das Asylbewerberleistungsgesetz flankierte den auf Abschreckung potenzieller Asylbewerber[36] ausgerichteten so genannten „Asylkompromiss“ vom 06. Dezember 1992 (Herbert 2003: 308 ff.). Die Regierungsparteien von CDU/CSU und FDP und die oppositionelle SPD hatten sich auf eine weitgehende Einschränkung des Grundrechts auf Asyl durch eine Änderung des Grundgesetzes (insbesondere die so genannte Drittstaatenregelung und die Liste sicherer Herkunftsländer)[37] und eine Novellierung des Ausländer- und Asylverfahrengesetzes[38] (unter anderem die so genannte Flughafenregelung) geeinigt. Trotz des asylrechtlichen Primats hob die Bundesregierung in der Begründung des Entwurfs zum Asylbewerberleistungsgesetz hervor, dass die „fürsorgerischen Gesichtpunkte der Leistungen an Asylbewerber [...] allerdings gewahrt [bleiben]“ (BT-Drs. 12/4451: 5). Eine fürsorgerisch „besondere Bedeutung“ maß die Bundesregierung „der Regelung von Arbeitsgelegenheiten“ in „Aufnahmeeinrich-

34 Ausländer mit Aufenthaltsgenehmigungen nach § 55 Abs. 1 Asylverfahrengesetz (AsylVfG) und §§ 32, 32a und 55 Ausländergesetz (AuslG).

35 Sachleistungen monatlich in Höhe von DM 360 für den Haushaltsvorstand, Taschengeld in Höhe von DM 40 für unter 15-jährige und DM 80 für Personen mit Beginn des 15. Lebensjahres. Siehe § 3 AsylbLG i.d.F. von 1993.

36 Die Position der Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und F.D.P. in der Beratung des Asylbewerberleistungsgesetzes fassen die Berichterstatter des 13. Ausschusses für Familie und Senioren unter anderem wie folgt zusammen: „Der Gesetzentwurf verfolge das Ziel, keinen Anreiz zu schaffen, aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland zu kommen “ (BT-Drs. 12/5008: 13). Die Fraktion der SPD habe den Gesetzentwurf als „Abschreckungsinstrument“ bezeichnet und die Vereinbarkeit „mit der Sozialstaatlichkeit“ in Frage gestellt (beides ebd.).

37 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, vom 28.06.1993, BGBl. I 1993, S. 1002.

38 Gesetz zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften, vom 30.06.1993, BGBl. I. 1993, S. 1062.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

tungen“ bei, um damit den Nachranggrundsatz auch für Asylbewerber zur Geltung zu bringen:

„Da der Gesetzentwurf bei allen Leistungen vom Grundsatz ausgeht, daß Hilfe nur insoweit gewährt wird, als den Asylbewerbern die Bestreitung ihres Lebensunterhalts nicht mit eigenen Mitteln möglich ist, erscheint es gerechtfertigt, daß die Asylbewerber grundsätzlich zur Wahrnehmung einer ihnen angetragenen Arbeitsgelegenheit verpflichtet sind; anderenfalls kann der Geldbetrag teilweise gekürzt werden“ (BT-Drs. 12/4451: 6).

Sofern die so Verpflichteten innerhalb der Einrichtung zur „Aufrechterhaltung und Betreibung“ derselben herangezogen wurden, oder sie außerhalb der Einrichtung eine Arbeit, die zusätzlich, also „sonst nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt verrichtet werden würde“ (beide Zitate § 5 Absatz 1 AsylbLG i.d.F. von 1993; siehe § 19 Absatz 2 BSHG i.d.F. von 1961), bei staatlichen, kommunalen oder gemeinnützigen Trägern abzuleisten hatten, erhielten sie analog zur sozialhilferechtlichen Mehraufwandsentschädigungsvariante im Rahmen der HzA eine Aufwandsentschädigung in Höhe von zwei DM pro Stunde. Die Heranziehung von Asylbewerbern zu gzA entsprach der Praxis des vormaligen Sozialhilferechts. Nach Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes sank die absolute Zahl der Hilfe zum Lebensunterhalt empfangenden Ausländer 1993 im Vergleich zum Vorjahr um 1,3 Prozent und 1994 im Vergleich zum Vorjahr um vierzig Prozent auf 445.200. Die Sozialhilfequote[39] der Ausländer sank von 10,7 in 1993 auf 6,3 Prozent 1994, stieg in den folgenden Jahren wieder an, blieb jedoch bis 2004 unterhalb von zehn Prozent.[40]

Die in chronologischer Folge zweite Ausgliederung führte innerhalb des Gebäudes sozialer Sicherung *nach oben*: aus der Hilfe in besonderen Lebenslagen des sozialhilfepolitischen „Souterrains“ in die sozialversicherungsrechtliche „Beletage“. Mit dem Pflege-Versicherungsgesetz (Pflege-VG) vom 26. Mai 1994 wurde nach jahrelanger Auseinandersetzung die so genannte „fünfte Säule“ der Sozialversicherungen (1883 Krankenversicherung, 1884 Unfallversicherung, 1889 Alters- und Invalidensicherung, 1927 Arbeitslosenversicherung) eingeführt (BMGS 2003: 185 ff.; Heinemann-Knoch/Kardoff 1989; Hinrichs 1995; Rothgang 1997). Neben den steigenden Ausgaben der Länder und Kommunen für so-

39 Die Sozialhilfequote gibt den Anteil der Empfänger der HLU an der Bevölkerung, in diesem Falle den Anteil der HLU beziehenden Ausländerinnen und Ausländer an der ausländischen Bevölkerung an.

40 Quelle: Statistisches Bundesamt (2006b: Anhang Tabelle 1) und eigene Berechnungen.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

zialhilferechtlich gewährte Leistungen zur Pflege, der zunehmenden Erosion familialer Pflegekapazität durch den Wandel der Familienformen, insbesondere des Geschlechterrollenverständnisses von Frauen, auf der einen und demographisch bedingten Pflegebedarf auf der anderen Seite sowie des als „Pflegenotstand“ bezeichneten quantitativen und qualitativen Mangels angebotener Pflegeleistungen rückte die Bundesregierung die Prinzipien der Sozialhilfe und insbesondere den Aspekt der Würdigkeit in den Mittelpunkt der Begründung ihres Entwurfes des Pflegeversicherungsgesetzes (BT-Drs. 12/5262). Ungeachtet der allgemeinen Entwicklung der Empfängerzahlen der Sozialhilfe und speziell der Entwicklung der HLU-Empfänger außerhalb von Einrichtungen – ihre Anzahl hatte sich von 1963 bis 1993 auf knapp zweieinhalb Millionen vervierfacht – hielt die Bundesregierung an der Maßgabe fest, dass Sozialhilfe „nur subsidiär, im Ausnahmefall, zur Behebung individueller Notlagen eintreten [soll], wenn die übrigen Sozialleistungssysteme im *Einzel*fall keinen ausreichenden Schutz gewährleisten und keine ausreichenden Eigenmittel zur Verfügung stehen“ (BT-Drs. 12/5262: 61, Herv.i.O.). Die „systemwidrige Finanzierung“ habe zu einer Überforderung der Sozialhilfeträger geführt. Als normativ problematisch erachtete die Bundesregierung keineswegs den Umstand, dass bei Pflegebedürftigkeit Sozialhilfe gezahlt wurde, sondern dass Pflegebedürftigkeit eine finanzielle Bedürftigkeit verursachte, die den Zielen des Statuserhalts und der Lebensstandardsicherung zuwider liefen. Durch eine „soziale Nivellierung“ als Folge von Pflegebedürftigkeit wurde das Problem der „systemwidrigen Finanzierung“ (ebd.: 62) politisch verstärkt: „Der Pflegebedürftige wird zum Taschengeldempfänger, auch wenn er in einem erfüllten Arbeitsleben jahrzehntelang Beiträge und Steuern zum Ausbau unseres sozialen Sicherungssystems entrichtet hat“ (BT-Drs. 12/5262: 62). Die normative Problemdefinition der Pflegeversicherung lautete demnach, dass nicht im „Souterrain“ landen dürfe, wer Anwartschaften auf die „Beletage“ erworben habe: „Diese Nivellierung beeinträchtigt nicht nur die Leistungsbereitschaft des einzelnen. Sie gefährdet auch die Akzeptanz unserer Wirtschafts- und Sozialordnung insgesamt“ (BT-Drs- 12/5262: 62).

Die besondere Würdigkeit der Pflegebedürftigen unterstrich die Bundesregierung, indem sie insbesondere auf die moralische Konformität der Bedürftigen verwies, welche ein Erwerbsleben lang hinsichtlich der Verwertung ihrer Arbeitskraft sowohl Verkaufsbereitschaft gezeigt als auch Verkaufserfolg erzielt und nunmehr aufgrund ihrer Pflegebedürftigkeit ihre Verkaufsfähigkeit verloren hätten.[41]

41 Hier ist nicht der Ort, um über die Besonderheiten der Sozialen Pflegeversicherung zu diskutieren und zum Beispiel zu erörtern, inwiefern sie einen Pfadwechsel darstellt

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Während ausgehend vom Souterrain der Sozialhilfe das Asylbewerberleistungsgesetz 1993 eine „Unterkellerung", d.h. eine Ausgliederung nach unten, und das Pflege-Versicherungsgesetz 1994 eine Ausgliederung nach oben in die Beletage der Sozialversicherungen darstellte, wurde mit der Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2001 ein Art „Hochparterre" eingezogen. Es befindet sich sozial-räumlich über dem Niveau des Souterrains, schließt aber nicht zur Beletage auf. Der Zugang zum Hochparterre ist wie zuvor im Souterrain der Sozialhilfe finanziell bedürftigkeits-, also einkommensgeprüft, jedoch mit eingeschränkter familialer Unterhaltspflicht. Insbesondere das Außerachtlassen von Unterhaltsansprüchen gegen Kinder und Eltern unterhalb der 100.000-Euro-Schwelle sollte laut Begründung der rot-grünen Bundesregierung dazu beitragen, „verschämte Altersarmut" zu vermeiden und die „Geltendmachung bestehender Rechte im Rahmen der Sozialhilfe" zu erleichtern (BT-Drs. 14/4595: 1 und 38; BT-Drs. 14/5150: 48). Auf moralische Bedürftigkeitsprüfungen, speziell die für die Sozialhilfe typische Kontrolle der Arbeitsbereitschaft, konnte Rot-Grün verzichten, da das Selbsthilfepotenzial in Form des Verkaufs der Arbeitskraft durch das Erreichen der gesetzlich bestimmten gesetzten Altersgrenze oder das Zutreffen eines gesetzlich definierten Grades an Erwerbsminderung als ohnehin nicht vorhanden vorausgesetzt worden war.

Wie bei der Pflegversicherung so spielte auch bei der dritten Form der kategorialen Ausgliederung die besondere Würdigkeit der Adressaten eine hervorgehobene Rolle. Anders als bei der Pflegeversicherung zielte die Grundsicherung im Alter jedoch weder auf die individuelle Lebensstandardsicherung in dem Sinne, dass der Sozialhilfebezug im Missverhältnis zum während der Erwerbsphase erworbenen Anspruch stünde, noch diente sie der Korrektur der aus den Fugen gelaufenen Statusordnung. Ebenso wenig stellte der Sozialhilfebezug bei dieser Empfängerkategorie eine Lebenslage dar, für die ob ihrer Verbreitung in der Bevölkerung eine Lösung außerhalb der auf „Einzelfälle" orientierten Sozialhilfe gefunden werden musste. Denn diese Lösung gab es bereits in Form der Gesetzlichen Rentenversicherung. Mit der Dynamisierung der Rentenversicherung

---

oder doch dem bisherigen Pfad der Sozialversicherung in Deutschland treu bleibt (hierzu Hinrichs 1995; Pabst/Rothgang 2000; Lessenich 2003). Weiterhin unbehandelt bleibt hier die Frage, ob mit dem Pflege-VG die angestrebte Wirkung, nämlich die durch Pflegebedürftigkeit induzierte finanzielle Bedürftigkeit mit der Folge, in die Sozialhilfe „abzurutschen", bisher erreicht werden konnte. Ebenso wenig können hier die Schwachstellen der Versicherung mit „Teilkaskocharakter" (BMGS 2003: 185) und die aktuellen Vorschläge zur Reform dargestellt und bewertet werden (hierzu BMGS 2003; Wirtschaftsdienst 2007).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

1957 war die Absicht verbunden, die altersbedingte Nacherwerbsphase statusstabil zu gestalten. Eine Beschäftigung, die der Form des Normalarbeitsverhältnisses entsprach, galt für den durchschnittlichen Lohnabhängigen als Garant einer Existenzsicherung sowohl während als auch nach der Erwerbsphase (siehe Kapitel 8). Verbleibende Einzelfälle sollten in die Zuständigkeit der Sozialhilfe fallen. Die Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit ist nunmehr das institutionalisierte Eingeständnis sowohl der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses als auch der stigmatisierenden Wirkung des Sozialhilfebezugs. Zum einen werden Abweichungen vom Normalarbeitsverhältnis nicht wie zuvor als mit der Sozialhilfe bearbeitbare Einzelfälle gewertet, sondern als ein Problem, das ob des anwachsenden Personenkreises eines eigenständigen Programms bedürfe. Diese Abweichungen sowohl vom Anspruch als auch von der Wirklichkeit des Normalarbeitsverhältnisses sind zu einem großen Teil politisch erzeugt worden: durch eine Deregulierung und infolgedessen Prekarisierung der Beschäftigungsverhältnisse sowie durch eine Absenkung des Sicherungsniveaus der gesetzlichen Rente bei gleichzeitiger Teilprivatisierung der Alterssicherung im Rahmen eines rentenpolitischen Paradigmenwechsels. Zum andern wird die Mindestsicherung nach dem BSHG als eine Hilfsform bewertet, die ihr Ziel nicht erreicht, da sie den „wirklich Bedürftigen“ keine Hilfe bietet.

Die Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung ist als eine Dauerleistung komplementär zum neuen Drei-Säulen-Paradigma (gesetzlich – betrieblich – privat) der Alterssicherung angelegt worden. Im Rahmen des Drei-Säulen-Paradigmas kann und soll die gesetzliche Rentenversicherung den Lebensstandard nicht mehr sichern. Die daraus resultierende „Sicherungslücke“ muss durch betriebliche und vor allem private Vorsorge geschlossen werden. Mit der neuen Grundsicherungsart wird zugleich eingestanden, dass dies misslingen kann. Damit ist die Grundsicherung im Alter zu einem Indikator der Effektivität des neuen Paradigmas in der Alterssicherung geworden.

Mit der Ausgliederung derer, die während ihres Erwerbslebens ihre Arbeitskraft nicht ausreichend erfolgreich verkaufen und somit Armut vermeidende eigenständige Ansprüche im Rahmen der gesetzlichen, betrieblichen oder privaten Alterssicherung nicht erwerben konnten, und derer, die über zu geringe abgeleitete Ansprüche verfügen und die nunmehr nach Erreichen des Renteneintrittsalters ihre Arbeitskraft nicht mehr verkaufen müssen, sowie jener, die aufgrund von eingeschränkter oder vollständiger Erwerbsunfähigkeit ihre Arbeitskraft nicht mehr in einem Mindestumfang verkaufen können, wird eine neue Kategorie von Empfängern gebildet: Wer dieser Kategorie zugerechnet werden kann, gilt als „würdiger Armer“. Diese „Würdigen“ werden von den durch soziale und bürokratische Kontrolle abschreckenden Prozessen der finanziellen wie auch moralischen Bedürftig-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

keitsprüfung der Sozialhilfe teilweise entlastet. Eine entstigmatisierende Wirkung soll neben der Ausgliederung aus der Sozialhilfe nach dem BSHG, der reduzierten Bedürftigkeitskontrolle und der Pauschalierung des Bedarfs eine spezielle pädagogische Intervention entfalten: Die Rentenversicherungsträger sind verpflichtet, rentenberechtigte Personen „über die Leistungsvoraussetzungen und über das Verfahren" der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu informieren und zu beraten (§ 5 GSiG i.d.F. 2001). Den Empfängerinnen und Empfängern der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung soll eine „würdige und unabhängige Existenz" (BT-Drs. 14/5150: 48) gesichert werden. Der Würdigkeits-Status der Grundsicherungsempfänger wird gefestigt, indem drei Personengruppen ausgeschlossen werden: Antragsteller mit unterhaltsverpflichteten Verwandten ab einer bestimmten, hoch angesetzten Einkommensgrenze (100.000 Euro); Personen, „die in den letzten zehn Jahren ihre Bedürftigkeit vorsätzlich oder wenigstens grob fahrlässig" herbeigeführt haben[42] und „Ortsfremde" im Sinne jener Personen, die Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz geltend machen können (§ 2 Abs. 3 GSiG i.d.F. 2001).

Nach der Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sank die Anzahl der 65-Jährigen und älteren Empfänger von HLU außerhalb von Einrichtung von 189.374 in 2002 um knapp 60 Prozent (58,8) auf 78.107 in 2004.[43] Zwei Jahre nach Inkraftreten wurde das Grundsicherungsgesetz aufgehoben und mit geringen Modifizierungen als viertes Kapitel in das neue Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)[44] integriert, wobei einige Mängel korrigiert wurden. So erzeugte die zwar am Bedarf orientierte, jedoch nicht bedarfsdeckende Leistungshöhe in der alten Fassung von 2001 einen Effekt, der dem angestrebten Ziel, bürokratische Kontrolle abzubauen, diametral entgegenlief. Statt nur eine Leistung wie in der Sozialhilfe zu beziehen, mussten einige Empfänger zunächst das vorrangige Wohngeld, dann die Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz beantragen und anschließend nach dem BSHG aufstockende, bedürftigkeitskontrollierte Leistungen beantragen, weil sie spezielle Bedarfe hatten, die in der Pauschale nicht abgebildet waren (Dünn/Rüb 2004; Rothkegel 2005; Schoch 2004).

---

42 „Hierunter fallen beispielsweise solche Personen, die ihr Vermögen verschleudert oder dieses ohne Rücksicht auf die Notwendigkeit der Bildung von Rücklagen für das Alter verschenkt haben" (BT-Drs. 14/5150: 49).

43 Eigene Berechnung nach Statistisches Bundesamt (2005a: Tabelle A5.1). Zu der Entwicklung der GSiG in 2003 siehe Statistisches Bundesamt (2005b).

44 Siehe Artikel 1 des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch, vom 27.12.2003, BGBl. I 2003, S. 3022

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Restrukturierung des Souterrain: Hartz IV

Am 15. März 2002 hatte Bundeskanzler Schröder die fünfzehnköpfige „Kommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ eingesetzt, besser bekannt unter dem Namen ihres Leiters, des VW-Managers Peter Hartz. Anlass für die Bestellung der Kommission waren die Anfang des Jahres skandalisierten, weil geschönten Vermittlungszahlen bei der Bundesanstalt für Arbeit. Primäre Zielsetzung war zunächst eine Verwaltungsreform nach Maßgabe neuer Steuerungsmodelle. Fünf Monate später lag als Ergebnis ein dreizehn Module und 343 Seiten umfassender Bericht vor, der einschneidende Veränderungen in den Strukturen der Arbeitsmarktpolitik vorsah (Kommission MDA 2002). Ein Jahr später, am 13. März 2003, rief Schröder zu „Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung“ auf (PlProt 15/32: 2479-2493). Mit dieser Regierungserklärung formulierte er an die Hartz-Kommission anschließenden und darüber hinausreichenden Reformbedarf einer „Agenda 2010“ in den drei Bereichen Konjunktur und Haushalt, Arbeit und Wirtschaft sowie soziale Absicherung im Alter und bei Krankheit. Vorschläge der Hartz-Kommission (Brütt 2003: 661 f.; Jann/Schmid 2004: 92 ff.), wie vor allem die Streichung der Arbeitslosenhilfe zugunsten eines neuen Systems von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld, die mit dem „Ersten“ und „Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz I u. II“) vom Dezember 2002 noch nicht umgesetzt worden waren, kamen erneut zur Sprache.

Die Diskussion um eine Reform der bedürftigkeitsgeprüften und steuerfinanzierten sozialen Sicherung von Erwerbsfähigen durch eine Restrukturierung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist bereits vor den Vorschlägen der Hartz-Kommission 2002 geführt worden. In den 1980er Jahren war sie Bestandteil der sozialhilfe- und armutspolitischen Reformdiskussion. Die Problemdefinitionen der 1980er und der 2000er Jahre ähneln sich teilweise, doch die Lösungsvorschläge weisen in unterschiedliche Richtungen. In beiden Phasen wurde die finanzielle Belastung der Kommunen durch die Sozialhilfeausgaben sowie die steigende Anzahl arbeitsloser, erwerbsfähiger Hilfeempfänger problematisiert und eine Entlastung der Sozialhilfe von diesem Adressatenkreis sowie Entlastungen der Hilfeempfänger, die Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bezogen, vom doppelten bürokratischen Antragsaufwand empfohlen (Adamy/Naegele 1985; Stolterfort 1988; Kommission MDA 2002; BT-Drs. 15/1516: 42 f.). Das „Nebeneinander zweier staatlicher Fürsorgesysteme“ für Erwerbsfähige, so die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen in der Begründung des Entwurfs des Vierten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BT-Drs., 15/1516: 1), sollte beendet werden.

Die Problemdefinitionen der 1980er und 2000er wiesen jedoch unterschiedliche Akzente auf: Während die Diskussion in den 1980er Jahren stets ein Abrut-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

schen in den Sozialhilfebezug problematisierte und die dekommodifizierende, kompensatorische und Status erhaltende Funktion der Sozialpolitik akzentuierte, ist die 2000er Diskussion *workfare*-orientiert, indem sie ökonomische und moralische Folgen des Sozialhilfebezugs bei Erwerbsfähigkeit hervorhebt und abzubauen sucht. Fehlanreize, Fatalismus und Fehlverhalten seien systembedingte Fehlleistungen der Mindestsicherung, die in der Diagnose „Staatsversagen", genauer: Sozialstaatsversagen zusammengeführt werden könnten.

Wesentlich unterschiedlich sind zudem die Lösungsvorschläge. In den 1980er Jahren zielte die Ausgliederung der erwerbsfähigen Armen aus der Sozialhilfe auf eine Wiedereingliederung in die Beletage der Sozialversicherungen. Der Adressatenkreis des AFG sollte entweder durch eine Abschaffung der Anwartschaftszeiten als Zugangsvoraussetzung für die Arbeitslosenhilfe (Hauser et al. 1985: 245) oder durch eine als Sockel in das AFG integrierte bedarfsorientierte Grundsicherung (Bueb et al. 1988; Vobruba 1987b) auf alle registrierten Arbeitslosen erweitert werden. Die Diskussion in den 2000ern lief auf eine andere Lösung hinaus: Obwohl zwei Programme, die beide steuerfinanziert und bedürftigkeitsgeprüft waren, mit dem „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" vom 24.12.2003 verschmolzen worden sind, ist das so genannte „Hartz IV"-Gesetz nicht in erster Linie eine zusammenführende Maßnahme gewesen. Vielmehr hat die rot-grüne Bundesregierung mit „Hartz IV" die kategoriale Differenzierung der ehemals universell residual angelegten Mindestsicherung nach dem BSHG entlang von „Erwerbsfähigkeit" als zentralem Kriterium für Würdigkeit fortgesetzt. Mit dem „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" und dem „Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch" erhielt das System der Mindestsicherung eine neue Struktur. Um im bisher bemühten Bild zu bleiben: Aus der „Beletage" der Sozialversicherungen wurden die Bezieher der Arbeitslosenhilfe in ein neu vermessenes „Souterrain" ausgegliedert.

Der Zusammenfassung bedürftiger, arbeitsloser Erwerbsfähiger in einem im „Souterrain" angesiedelten Programm gingen drei durch die rot-grünen Regierungsparteien initiierte Gesetze voraus, deren offizielle Begründungen widersprüchlich und nicht Teil eines erkennbaren einheitlichen Plans waren, aber deren Kernelemente – eine organisatorische Reform der Verwaltung und eine Reformulierung und Restrukturierung der Leistungen – letztendlich im SGB II vereint worden sind. Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des SGB III[45] wurden die originäre Arbeitslosenhilfe gestrichen, so dass weitere erwerbsfähige Bedürftige auf die So-

45 Drittes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozilagesetzbuch (Drittes SGB III-Änderungsgesetz – 3. SGB II-ÄndG), vom 22.12.1999, BGBl. I 1999, S. 2624.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

zialhilfe verwiesen wurden. Für ehemalige Empfängerinnen und Empfänger der originären Arbeitslosenhilfe hatte das zur Folge, dass zum einen die Leistungshöhe grundsätzlich auf das Niveau der Sozialhilfe begrenzt war und zum anderen fortan die restriktiveren finanziellen wie moralischen Bedürftigkeitskriterien des BSHG galten. Die Fraktionen der regierenden Parteien von SPD und Bündnis 90/Die Grünen begründeten die Streichung im ursprünglichen Gesetzentwurf mit einem gerechtigkeitsbezogenen und einem fiskalpolitischen Argument: „Es erscheint nicht mehr vertretbar, Arbeitslosen, die vorher keinen oder nur kurzzeitigen Bezug zur Arbeitslosenversicherung hatten, Arbeitslosenhilfe und damit vollen Zugang zu den beitragsfinanzierten Leistungen der aktiven Arbeitsförderung zu gewähren“ (BT-Drs. 14/1523: 205). Die Kritik an der ungleichen Behandlung von nahezu voraussetzungsgleichen Leistungsempfängern zielte 1999 auf die Eigenart der originären Arbeitslosenhilfe, selbst bei nur im geringen Umfang geleisteten Beiträgen den Zugang zu den passiven wie aktiven Leistungen der Arbeitsförderung zu eröffnen. Im Vergleich zu den Leistungsempfängern sowohl der Arbeitsförderung mit vollwertiger Anwartschaftszeit als auch der Sozialhilfe schienen die Empfänger der originären Arbeitslosenhilfe als zu gut gestellt. Deshalb sahen es die Regierungsfraktionen als gerechtfertigt und gerecht an, sie auf das Leistungsniveau der Sozialhilfe herabzusetzen.

Dass die Streichung aus Sicht des Bundes primär fiskalpolitisch motiviert war, kann zum einen aus dem Umstand gefolgert werden, dass beitrags- und anwartschaftszeitbezogene Statusunterschiede innerhalb des SGB III bereits zuvor durch die Leistungshöhe und Leistungsdauer[46] gewährleistet waren. Zum anderen hätte die verbleibende Ungleichbehandlung zwischen Empfängern der originären Arbeitslosenhilfe und der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen funktional äquivalent aufgelöst werden können, indem, wie in den 1980ern vorgeschlagen, den erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern der Zugang zu den Leistungen des SGB III eröffnet worden wäre. Die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe zielte auf eine Gesamteinsparung im Bundeshaushalt bei zusätzlicher Belastung der Kommunen (BT-Drs. 14/1523: 168). Erst mit dem „Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ – es beruhte dem gleichnamigen Gesetz vom 20.11.200 (BGBl. I 2000, S. 1590) und wurde mit dem Apronym „MoZArT“ bezeichnet – wurden die Leistungen der Hilfe zur Arbeit des BSHG mit den Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung des SGB organisatorisch verzahnt (Hess et al. 2004), um über arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die Haushalte von Bund und Kommunen zu entlasten. Bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes und

46 Die originäre Arbeitslosenhilfe war auf eine maximale Dauer von zwölf Monaten begrenzt.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

der darauf aufbauenden Modellprojekte bestand nicht nur seitens der oppositionellen Parteien (BT-Drs. 14/4316: 4 f.), sondern auch seitens der sozialdemokratisch geführten Bundesländer weitergehender Umbaubedarf. So hatte die 77. Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder Ende Oktober 2000 auf Initiative der SPD geführten Länder Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein einstimmig beschlossen, im Rahmen einer „Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe" eine „Leistungsbeziehung auf Gegenseitigkeit" und „sinnvolle Verbindung von Arbeitsanreizen und Sanktionen" herzustellen, um bei Leistungsempfängern „die Bereitschaft, eigene Anstrengungen zur beruflichen Eingliederung einzusetzen", zu stärken (ASMK 2000).

Die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" griff sowohl die Vorschläge zur Verwaltungs- als auch Leistungsstrukturreform auf und prägte die bis heute geltende begriffliche Grundstruktur[47] für die Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Bedürftigkeit: „Arbeitslosengeld I" als Leistung der Sozialversicherung für Arbeitslose, „Arbeitslosengeld II" als Leistung der Fürsorge für erwerbsfähige und bedürftige Arbeitslose und „Sozialgeld" für erwerbsunfähige Bedürftige (Kommission MDA 2002: 127 f.). Der erste Schritt in Richtung Implementation der Kommissionsvorschläge erfolgte mit dem „Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (BGBl. I 2002, S. 4607). Indem die Partnereinkommen stärker angerechnet, der Vermögensfreibetrag um mehr als die Hälfte reduziert und der Erwerbstätigenfreibetrag für den Partner gestrichen[48] wurden, näherte die rot-grüne Bundesregierung die finanziellen Bedürftigkeitskriterien an die Sozialhilfe an. Damit setzte die Bundesregierung zunächst die Politik fort, die sie mit der Streichung der originären Arbeitslosenhilfe begonnen hatte und die zu einer Ausgliederung von Arbeitslosen aus der Sozialversicherung geführt hatte.

Mit dem Entwurf zu einem „Vierten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" führte Rot-Grün die unterschiedlichen Stränge – Streichung der Arbeitslosenhilfe und Eingliederung in das „Souterrain", Zugang zu vormals der

47 Diese begriffliche Dreiteilung entspricht nicht der organisatorischen Grundstruktur der heutigen Sicherung und war bereist zum Zeitpunkt der Veröffentlichung im Bericht der Kommission MDA nicht vollständig, da die ebenfalls erwerbsunfähige und bedürftige Personen adressierende, 2001 verabschiedete Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ignoriert worden war.

48 Quer zur sonstigen Anreizpolitik im Rahmen der Hartz-Gesetzgebung lautet die Begründung für die Streichung des Erwerbsfreibetrages: „Die Streichung beruht auf der Erwägung, dass ein Arbeitsplatz ein wertvolles Gut ist und es daher keines zusätzlichen finanziellen Anreizes bedarf, damit der Partner des Arbeitslosen eine Beschäftigung aufnimmt oder beibehält" (BT-Drs. 15/25: 32).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

„Beletage“ vorbehaltenen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik für alle erwerbsfähigen Hilfeempfänger unter den Bedingungen der finanziellen wie moralischen Bedürftigkeitskriterien der Fürsorge und im Rahmen eines Programms – zusammen. Insbesondere die Arbeitswilligkeit bei Erwerbsfähigkeit als Kernkriterium von Würdigkeit stellten die Regierungsparteien in das Zentrum des Gesetzes.

„Erwerbsfähigkeit“ ist das zentrale Kriterium des SGB II (Brühl 2004b; Rixen 2006). Die Handlungsoptionen der Einzelnen werden durch das Kriterium der Erwerbsfähigkeit auf zweifache Weise reguliert: Erwerbsfähige erhalten einerseits Zugang zu Transferleistrungen nur unter den Bedingungen moralischer Bedürftigkeit. Andererseits erhalten ausschließlich als erwerbsfähig eingestufte Bedürftige eine *re-entry*-Option, also Zugang zu einer Förderung des Wiedereintritts in den Arbeitsmarkt. Wer als erwerbsfähig eingestuft wird, muss – ob er/sie will oder nicht – die Arbeitsförderung in Anspruch nehmen; wer als nicht erwerbsfähig gilt, darf – ob er/sie will oder nicht – die Arbeitsförderung nicht in Anspruch nehmen. Trotz fehlender Selbstbestimmung für Arbeitslose formulierten die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Gesetzentwurf das Primat der Selbstverantwortlichkeit, also den „Grundgedanken [...], dass jeder Mensch grundsätzlich selbst dafür verantwortlich ist, seinen Bedarf und den Bedarf seiner Angehörigen zu sichern“, und sie knüpfen an das Prinzip der *less eligibility* an, indem dem „Grundsatz Rechnung getragen [wird], dass derjenige der arbeitet, über ein höheres Einkommen verfügen soll als derjenige, der trotz Erwerbsfähigkeit nicht arbeitet und Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitssuchende bezieht“ (BT-Drs. 15/1516: 44).

Als Folge der Hartz-Gesetze ist das „Souterrain“ in zwei Teile getrennt: Auf der einen Seite befinden sich die ehemaligen erwerbsfähigen Empfänger der Hilfe zum Lebensunterhalt sowie die ehemaligen Empfänger der Arbeitslosenhilfe als Adressaten der neu gebildeten Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II). Die SGB-II-Seite des Souterrains adressiert wiederum getrennt den Kreis der Erwerbsfähigen mit Ansprüchen auf das neu geschaffene Arbeitslosengeld II von dem Kreis ihrer aus Altersgründen (0 bis 14 Jahre) noch nicht oder aus anderen Gründen[49] grundsätzlich nicht erwerbsfähigen Angehörigen, die einen Anspruch auf das ebenfalls neu geschaffene Sozialgeld haben. Im anderen Teil des Souterrains befindet sich die untere

49 15- bis unter 18-jährige Kinder mit Behinderung haben aufgrund ihres Alters Anspruch auf Arbeitslosengeld II, aufgrund ihrer zur Erwerbsunfähigkeit führenden Behinderung jedoch nicht. Aufgrund ihres Alters haben noch keinen Anspruch auf Grundsicherung bei voller Erwerbsminderung. Sie erhalten jedoch keine eigenständige HLU, sondern als Angehörige eines Arbeitslosengeld-II-Empfängers Sozialgeld.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

Etage einer „Maisonette“, die das Residuum jener Bedürftigen adressiert, die weder Leistungen nach dem SGB II noch Leistungen nach der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beanspruchen können. Hierzu zählen Bedürftige, die aus Altersgründen noch nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen (0 bis 14 Jahre) und zugleich nicht einem Haushalt von Empfängern des Arbeitslosengeldes II angehören oder Bedürftige, die zwar Erwerbsunfähig sind, aber die Altersuntergrenze (18 Jahre) der Grundsicherung für Erwerbsgeminderte noch nicht erreicht haben und zudem keinem SGB-II-Haushalt angehören. Die obere Etage der Maisonette ist deckungsgleich mit dem 2001 als „Hochparterre“ geschaffenen Grundsicherungsgesetz (GSiG). Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung können im Gebäude der sozialen Sicherung insofern als „Maisonette“ bezeichnet werden, weil sie ein gemeinsames Gesetzbuch bilden (SGB XII), beide bedürftigkeitsgeprüft sind, beide Personen adressieren, die als noch nicht, temporär nicht oder nicht mehr kommodifizierbar gelten, bei beiden die familiale Subsidiarität nicht zum Tragen kommt, weil entweder keine Familie vorhanden oder sie nicht zu Unterhaltszahlungen verpflichtbar ist (untere Etage) oder unterhalb der 100.000-Euro-Grenze die unterhaltsfähigen Kinder oder Eltern nicht zur Unterhaltszahlung herangezogen werden (obere Etage) (§§ 7, 19 und 28 SGB II i.d.F. von 2003; §§ 19, 23 und 41 SGB XII i.d.F von 2003; Mrozynski 2004; Rothkegel 2005).

Nachdem die Empfängerzahl der Hilfe zum Lebensunterhalt 1983 im Vergleich zum Vorjahr um 11,3 Prozent auf 1,14 Millionen gestiegen war, lag sie bis zur Restrukturierung durch die Hartz-Gesetzgebung oberhalb der Empfängerzahl der Hilfen in besonderen Lebenslagen (im laufenden Jahr 1983: 1,0 Millionen). Ende 2004 bezogen 2,9 Millionen Menschen Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen und 1,5 Millionen Hilfen in besonderen Lebenslagen. Nach der Restrukturierung verblieben im Jahr 2005 knapp 81.000 im HLU-Bezug und 1,0 Millionen in Hilfearten, die zur Zeit des BSHG als Hilfen in besonderen Lebenslagen bezeichnet worden waren. Die HLU ist nunmehr sowohl de jure als auch de facto zu einer residualen Größe geschrumpft, während im Rahmen der Sozialhilfe nach dem SGB XII quantitativ die Bedeutung der auf einzelne Lebenslagen bezogenen Hilfen überwiegt.

Würde der Kontext der Wandlungen ignoriert, so könnte die Auffassung vertreten werden, die Sozialhilfe sei wieder das Programm für Einzelfälle und erfülle wieder die Funktion, für die sie vorgesehen war, kehre also zurück zu den Wurzeln des BSHG. Unter Berücksichtigung des Kontextes, sowohl der Entstehungszeit auch der Entwicklung bis zur Strukturreform 2003, ist eine die Restauration betonende Interpretation verfehlt. Die Sozialhilfe nach dem BSHG von 1962 hatte eine universell residuale Funktion innerhalb der Systematik der sozia-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

len Sicherung aufgrund der vorgelagerten Programme der Beletage und de facto aufgrund der Verbreitung von Arbeitskraftnutzungsverhältnissen, die dem institutionellen Arrangement des Normalarbeitsverhältnisses entsprachen. Die Sozialhilfe nach dem SGB XII seit 2005 hat eine kategorial residuale Funktion innerhalb der Systematik der sozialen Sicherung aufgrund der Differenzierung und Ausgliederung innerhalb der Programme der Mindestsicherung.

12 KONKRETISIERUNG DER WÜRDIGKEIT

Die Sozialhilfe strukturierte Handlungsoptionen der Einzelnen im Bereich der Mindestsicherung, indem sie nach Kriterien der Würdigkeit binnendifferenzierte. Die Zumutbarkeitskriterien konkretisierten die Umstände, unter denen Hilfeempfänger ihre Arbeitskraft nicht auf dem Arbeitsmarkt anbieten müssen und dementsprechend bei finanzieller Bedürftigkeit mit der Sozialhilfe über eine *exit*- bzw. *non-entry*-Optionen gegenüber dem Arbeitsmarkt verfügten. Die Sanktionsnormen definierten Tatbestände, in denen die Handlungsoptionen der Einzelnen im Sozialhilfebezug eingeschränkt werden sollten, sowie die Reichweite dieser Einschränkung. Mit der „Hilfe zur Arbeit“ standen seit 1961 Instrumente zur Verfügung, die in der aktuellen Diskussion um *workfare* in Deutschland als Maßnahmen zur Aktivierung empfohlen werden und im Rahmen des SGB II bereits umgesetzt worden sind.

Zumutbarkeit und Sanktionen

Konkretisierung der Zumutbarkeit

In der subsidiären, weder auf die Sicherung einer relativen Einkommensposition noch auf Erhalt der einmal erreichten Qualifikation und des erreichten Berufansehens ausgerichteten Sozialhilfe schien anders als in der auf Statusschutz zielenden Arbeitslosenversicherung[50] auf den ersten Blick wenig Potenzial für Veränderung vorhanden zu sein, die auf eine stärkere Kommodifizierung, das heißt

50 Zu einer Chronologie der veränderten Zumutbarkeitskriterien und darauf aufbauenden Sperrzeitenregelungen im Rahmen der Arbeitsförderung siehe für den Zeitraum 1927 bis 2005, also von der Einführung der Arbeitslosenversicherung in Form des AVAVG über ihre grundlegende Reform durch das AFG 1969 bis zur Ausgestaltung des SGB III nach den so genannten Hartz-Reformen, die detaillierte Darstellung von Karasch (2005).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

rigidere Auslegung der Zumutbarkeit von Arbeit zielte. Denn die Zumutbarkeitsbestimmungen des BSHG galten bereits als sittlich-moralische Untergrenze. Das weitaus größere Veränderungspotenzial bestand in Richtung eines bedingungslosen Transferbezugs. Dennoch führten zwei Änderungen der Zumutbarkeitskriterien zu einer stärkeren Kommodifizierung und zugleich Defamilialisierung. Mit dem Zweiten Haushaltsstrukturgesetz[51] konkretisierte die konservativ-liberale Bundesregierung die stets negativ formulierten Kriterien („Dem Hilfesuchenden darf eine Arbeit nicht zugemutet werden, wenn […]" §18 Abs. 3 BSHG i.d.F. 1961) durch einen mit einer doppelt negativen Formulierung eingeleiten („[…] Eine Arbeit ist insbesondere nicht allein deshalb unzumutbar, weil […]" (§ 18 Abs. 3 BSHG i.d.F. nach dem 2. HStruktG 1981), vier Punkte umfassenden Kriterienkatalog. Eine Tätigkeit galt nicht als unzumutbar, weil sie im Vergleich zum einmal erreichten Status zum einen eine *berufliche* Abwärtsmobilität erforderte, also mit einem geringeren sozialen Ansehen, mit einem geringeren Einkommen sowie mit schlechteren Arbeitsbedingungen verknüpft war, zum anderen die Qualifikationsanforderungen geringer als die bisher erworbene Qualifikation waren und des Weiteren eine höhere räumliche Mobilität gemessen an längeren Wegzeiten erforderlich machte. An diesen Kriterien war insofern nichts neu, als dass sie bereits zuvor Praxis gewesen waren (Peters-Lange 1992: 63 f.). Sie wurden allein deshalb explizit im Gesetz verankert, um im Rahmen der zu der Zeit geführten Missbrauchsdebatte die Nachrangigkeit der Sozialhilfe erneut zu betonen und insbesondere den Statusunterschied zur Arbeitslosenversicherung hervorzuheben (BT-Drs. 9/842: 86). Mit dem Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23.06.1993 (BGBl. I 1993, S. 944) wurde notwendige Kinderbetreuung als Unzumutbarkeitskriterium für den Verkauf der Arbeitskraft relativiert. Insbesondere Alleinerziehende konnten fortan auf das Angebot außerfamilialer, institutioneller Betreuung verwiesen werden: „[…] die Träger der Sozialhilfe sollen darauf hinwirken, daß Alleinerziehenden vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird" (§18 Abs. 3, Satz 3 BSHG i.d.F. nach dem FKPG 1993). Die schwarz-gelbe Bundesregierung begründete diese sozialhilferechtlich geförderte Defamilialisierung der Kinderbetreuung mit den fiskalischen Folgen einer dekommodifizierten Arbeitskraft Alleinerziehender (BT-Drs. 12/4401: 79). Damit wurden die Handlungsoptionen Alleinerziehender zwar verändert, aber nicht erweitert: Denn zum einen war die „Bevorzugung" Alleinerziehender als Soll-Bestimmung weder eine garantierte noch eine für Alleinerziehende disponible Option. Zum anderen

51 Zweites Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (2. Haushaltsstrukturgesetz – 2. HStruktG), vom 22.12.1981, BGBl. I 1981, S. 1523.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

schränkte die neue Vorrangigkeit, die Arbeitskraft Alleinerziehender zu kommodifizieren, das Recht der Eltern ein, vorrangig einschätzen und entscheiden zu können, was dem Wohl ihres über dreijährigen Kindes förderlich wäre.

Wandel der Sanktionsformen

Ohne die angedrohte Sozialhilfekürzung liefe der im BSHG formulierte Vorbehalt „Lohnarbeitsbereitschaft zeigen, damit...“ (Vobruba 1990) ins Leere. Insofern unterstreicht Paragraph 25 BSHG die Pflicht und den Zwang, als erstes Mittel der Selbsthilfe die eigene Arbeitskraft zu verkaufen. Die politische wie herrschende juristische Interpretation des Sanktionsparagraphen hob hingegen stets hervor, dass die Kürzungsandrohung eine Form der Hilfe, also „Hilfenorm“ (BVerwGE 67, 1; Rothkegel 2000: 102) sei, da das „Selbsthilfestreben“ (Boecken 2003: 46) der Hilfeempfänger auf diese Weise gefördert würde. So ist die Haltung der konservativ-liberalen Bundesregierung zu verstehen, als sie auf eine parlamentarische Anfrage scheinbar widersprüchlich antwortete: „Hilfeempfänger werden nicht ‚zur Arbeit gezwungen‘. Nach § 25 Abs. 1 BSHG hat keinen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt, wer sich weigert, zumutbare Arbeit zu leisten“ (BT-Drs. 10/6055: 22).[52] In der Fassung des BSGH vom 30. Juni 1961 (BGBl. I 815 ff.) stand der Paragraph 25 im Abschnitt zwei im Unterabschnitt vier mit der Überschrift: „Folgen bei Arbeitsscheu und unwirtschaftlichem Verhalten“. Paragraph 25 hob hervor, dass bei Verweigerung zumutbarer Arbeit kein Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt (Absatz 1) in dem Sinne bestand, dass in diesem Falle „die Hilfe bis auf das zum Lebensunterhalt Unerläßliche eingeschränkt“ (Absatz 2) werden konnte. Ergänzt wurde Paragraph 25 durch eine weitere Sanktionsmöglichkeit, die der damalige Paragraph 26 enthielt: „Unterbringung in einer Arbeitseinrichtung“. Im Gesetzesentwurf zum BSHG erläuterte die Bundesregierung das Ziel der Unterbringung damit, „daß der Untergebrachte sich möglichst rasch bereit findet, außerhalb der Anstalt wieder den Lebensunterhalt für sich und seine Angehörigen durch Arbeit zu verdienen“ (BT-Drs. 3/1799: 43).

Praktische Bedeutung hatten jene Maßnahmen, mit denen das Grundrecht der Freiheit der Person eingeschränkt werden konnte, kaum. Weder wurden im großen Umfang „Arbeitsscheue“ in Arbeitseinrichtungen (§ 26 BSHG i.d.F. von

52 Die dazugehörige Frage lautete: „Wie bewertet die Bundesregierung ferner die Tatsache, daß bei solchen entrechteten Beschäftigungsformen [nach §§ 19-20, CB] die Hilfeempfänger in der Regel unter Androhung des Verlustes (oder zumindest einer Minderung) ihres Anspruchs auf Sozialhilfe (§ 25 BSHG) zur Arbeit gezwungen werden?“ (BT-Drs. 10/6055: 21).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

1961) noch „Gefährdete“ in „Heime“ oder gleichartige Einrichtungen (§ 72 und 73 BSHG i.d.F. von 1961) eingewiesen. Seit Inkrafttreten des BSHG 1962 bis 1967 seien laut Bundesregierung 26 Einweisungen bei „Gefährdeten“ verfügt und weniger als die Hälfte davon (zehn) tatsächlich umgesetzt worden (Bundesregierung zitiert nach BVerfGE 22, 180, 199). Fünf Jahre nach Inkrafttreten des BSHG erklärte das Bundesverfassungsgericht zu Paragraph 73 BSHG: „Die zwangsweise Anstalts- oder Heimunterbringung eines Erwachsenen, die weder dem Schutz der Allgemeinheit noch dem Schutz des Betroffenen selbst, sondern ausschließlich seiner ‚Besserung‘ dient, ist verfassungswidrig“ (BVerfGE 22, 180, 181). Das Kriterium des Schutzes der Allgemeinheit sah dasselbe Gericht dreieinhalb Jahre später im Zusammenhang mit der zu prüfenden Verfassungskonformität des Paragraphen 26 BSHG in einer bestimmten Konstellation als erfüllt an. Paragraph 26 BSHG, der die „Unterbringung zur Arbeitsleistung“ androhte, war nach Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1970 insofern verfassungskonform, „als er die Möglichkeit eröffnet, jemand zur Arbeitsleistung in einer Anstalt unterzubringen, der sich trotz wiederholter Aufforderung beharrlich weigert, zumutbare Arbeit zu leisten, so daß laufende Hilfe zum Lebensunterhalt an Unterhaltsberechtigte gewährt werden muß“ (BVerfGE 30, 47, 47).

In der Praxis war der Freiheitsentzug bei „Arbeitsscheu“ kaum von Relevanz[53], da insbesondere die Kosten der Unterbringung höher waren als die zum Nutzen der Allgemeinheit erhofften Einsparungen bei den Sozialhilfekosten. Zudem standen Unterbringungseinrichtungen nicht in ausreichender Anzahl zur Verfügung, so dass die generalpräventive, also durch bloße Androhung des Freiheitsentzugs im Arbeitshaus abschreckende Wirkung sich nicht entfalten konnte. Darüber hinaus betonte die Bundesregierung, dass im Bereich des Strafrechts die Unterbringung in ein Arbeitshaus als „Maßregel der Sicherung und Besserung“ bereits 1969 abgeschafft worden war (BT-Drs. 7/308). Kurz und knapp lautete die Begründung, die Arbeitshauseinweisung aus dem BSHG zu streichen: „Es besteht kein Bedürfnis für die Aufrechterhaltung dieser Vorschrift“ (BT-Drs. 7/308: 11). Mit dem *Dritten BSHGÄndG* vom 25.03.1974 (BGBl. I 1974, S. 777) wurde zum einen die Überschrift des Unterabschnitts vier sowie der Arbeitseinrichtungsparagraph gestrichen.

Zuvor war der Sanktionsparagraph 25 mit dem Zweiten BSHG-Änderungsgesetz (BGBl. I 1969, S. 1153) um einen Tatbestand erweitert worden, der die Möglichkeit zum Missbrauch des Finalitätsprinzip verhindern sollte (BT-Drs.

53 Rudolph (1995: 86) gibt für den Zeitraum vom 01.06.1962 bis zum 01.07. 1964 eine Fallzahl von 52 angeordneten Unterbringungen an.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

V/3495: 11): Wer Vermögen und Einkommen mit der Absicht vermindert, Zugang zur bedürftigkeitsgeprüften Sozialhilfe zu erhalten oder den Hilfeanspruch zu erhöhen, konnte mit einer Kürzung der Transferleistung auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche bestraft werden (§ 25 Abs. 2 Nr.1 BSHG i.d.F 2. BSHGÄndG 1969).

Bis zum Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramm (FKPG) 1993, also knapp zweieinhalb Jahrzehnte, blieb der Sanktionsparagraph im Wesentlichen unverändert. Hinsichtlich der Sozialhilfe verfolgte die konservativ-liberale Bundesregierung mit dem FKPG das Ziel, „das wohlverstandene Interesse der Hilfeempfänger, von der Sozialhilfe wieder unabhängig zu werden, zu fördern“ (BT-Drs. 12/4401: 47). Dementsprechend rekalibrierten FDP und CDU/CSU die „Hilfenorm“ sowohl hinsichtlich der Sanktionstatbestände als auch der Sanktionsformen. Die Sanktionstatbestände wurden erweitert, indem bestimmte Zugangswege wie auch Verbleibsformen zusätzlich mit Sanktionsdrohungen belegt wurden. Bei den Zugangswegen handelte es sich um nunmehr im BSHG fortgeschriebene Sanktionen des AFG, die aufgrund von Unwilligkeit zum Verkauf oder zur Verbesserung der Verkaufschancen (der heute so genannten *employability*) verhängt worden waren: Wenn Sperrzeiten oder ein Erlöschen der Transferleistungen des AFG materielle Bedürftigkeit verursacht und einen sozialhilferechtlichen Anspruch ausgelöst hatten, wurde dieser Zugangsweg zur Sozialhilfe zugleich als mangelhafte moralische Bedürftigkeit gewertet. Derselbe Tatbestand, der bereits im Rahmen des AFG zu Sanktionen geführt hatte, wurde demzufolge mit einem Absenken des individualen Transferleistungsvolumens „auf das zum Lebensunterhalt Unerläßliche“ (§ 25 Abs. 2 BSHG) im Sozialhilfebezug ein weiteres Mal sanktioniert. Im Bereich der Verbleibsformen wurde als Sanktionstatbestand nunmehr explizit auch das Ablehnen einer zumutbaren Arbeitsgelegenheit einbezogen. Die ebenfalls veränderten Sanktionsformen führten zu einer Einschränkung des Ermessensspielraums der Sozialverwaltung zu Ungunsten der Hilfeempfänger. Statt bestimmte Verhaltensweisen der Hilfeempfänger sanktionieren zu *können*, das heißt, es auch unterlassen zu können, *sollten* die Sozialämter fortan die Sanktionen in diesen Fällen verhängen. Im Gesetzentwurf argumentierte die Bundesregierung, dass mit der Verschärfung die Zielrichtung der Sanktionen, „den Hilfeempfänger zur Aufgabe seines vorwerfbaren Verhaltens zu veranlassen, verstärkt werden“ sollte (BT-Drs. 12/4401: 81). Drei Jahre später engte die Bundesregierung mit dem „Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts“ (BGBl. I 1996, S. 1088) den verbliebenen Ermessensspielraum der Soll-Regelung weiter ein, indem bei vorliegenden definierten Tatbeständen nunmehr eine Sanktion erfolgen *musste*. Zudem legte die Bundesregierung fest, wie die Sanktion zu erfolgen hatte, indem sie als erste Kürzungsstufe einen An-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

teil von mindestens 25 Prozent des jeweiligen Regelsatzes festlegte. Aus der Sicht der Bundesregierung war diese erneut restriktivere Novellierung notwendig, um Leistungsbereitschaft und Arbeitsethos aufrecht zu erhalten:

„Es geht aber auch darum, die Akzeptanz in der Gesellschaft für soziale Leistungen aufrechtzuerhalten. Die Akzeptanz schwindet, wenn die Menschen, die mit ihrer Arbeit soziale Leistungen erst möglich machen, das Gefühl haben, daß sich andere auf ihre Kosten ausruhen. Soziale Leistungen dürfen nicht zu einer falschen Bequemlichkeit führen. Das zerstört Leistungsbereitschaft und höhlt das notwendige Arbeitsethos in der Gesellschaft aus“ (BT-Drs. 13/2440: 25).

Ingesamt ist in Bezug auf die Sanktionsmöglichkeiten im BSHG festzustellen, dass auf der Ebene der Gesetzesänderungen bis zu Beginn der 1990er Jahre keine Ver-, sondern eher eine Entschärfung stattgefunden hatte, während seit 1993 die Regelungen in zwei Schritten restriktiver formuliert worden war.

Die Entwicklung des Sanktionsparagraphen kann problemlos anhand der Materialien zur Gesetzgebung herausgearbeitet werden. Problematischer ist hingegen die Frage zu beantworten, ob und wie sich die Praxis der Sanktionen, also die Anwendung des Paragraphen 25 BSHG gewandelt hat. Über Art und Ausmaß der Anwendung des Paragraphen 25 BSHG existieren kaum Daten, da hierüber keine Statistiken geführt wurden. Selbst vorhandene quantitative Daten erlauben keine Aussagen über den tatsächlichen repressiven oder helfenden Charakter der Sozialhilfe, der vielmehr aus der Summe qualitativ zu betrachtender Einzelfälle hervorginge. Auch Scherer (1995: 3) hebt im Vorwort einer Umfrage der Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen (BAG-SHI) (Scherer 1995), die Angaben von lokalen Sozialhilfeinitiativen zu Fallzahlen und Ämterpraxis auch im Bereich der Sanktionen dokumentiert, hervor, dass eine fundierte quantitative Datengrundlage nicht existiere. Diesen Befund bestätigt die konservativ-liberale Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und FDP aus dem Jahr 1998 (BT-Drs. 13/10759: 14 f.).

Über die Ursachen dieses Datenmangels trotz im Prozess der Sozialhilfeverwaltung generierbarer Daten kann nur spekuliert werden. Der Deutsche Städtetag nennt in seinen Studien zur „Hilfe zur Arbeit“ sowohl verwaltungstechnische, aber auch solche Gründe, die die bisherige Begründung für die restrikivere Formulierung der Sanktionsnormen unterlaufen hätten unterlaufen können:

„Die Mehrzahl der Städte, die keine Angaben über die Ablehnung von Beschäftigungsangeboten [im Rahmen der HzA, CB] machen konnte, führt keine entsprechende Statistik. Vielfach wurde darauf hingewiesen, daß die Nachfrage der Hilfesuchenden nach Beschäf-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

tigung das Angebot übersteigt und Ablehnungen so gut wie nicht vorkommen“ (DST 1994: 15).

Auf verwaltungstechnische wie auch politische Gründe verweist der Deutsche Städtetag auch in er der Folgestudie:

„Insgesamt kann man davon ausgehen, daß es sich hier um eine Untererfassung handelt. Aus den Beratungen in den Fachgremien und dem allgemeinen Erfahrungsaustausch kann der Schluß gezogen werden, daß einige Städte angesichts der politischen Diskussion über die Folgen der Verweigerung zumutbarer Arbeit auf Angaben verzichtet haben“ (DST 1997: 23).

Aussagen über die Entwicklung der Sozialhilfekürzungen in der Praxis sind deshalb nur eingeschränkt möglich. Um dennoch einen Einblick in zu erhalten, können Studien über die Hilfe zur Arbeit (HzA) herangezogen werden, die teilweise auf die Folgen bei „Ablehnung zumutbarer Arbeit“ eingehen (DST 1994, 1997, 2001, 2003; Hartmann 1984; Pilgrim 1990). Aus der Studie von Hartmann (1984), die die Situation Anfang der 1980er Jahre erfasst, geht hervor, dass zum einen weniger als die Hälfte (45 Prozent) der Sozialhilfeträger überhaupt Angaben zu Kürzungen nach Paragraph 25 BSHG machten und dass zum anderen davon mehr als drei Viertel der Sozialhilfeträger (78 Prozent) sehr geringe Fallzahlen (bis zu 15 Personen) für das Jahr 1982 nannten. Wenn Kürzungen vorgenommen wurden, betrugen sie bei 40 Prozent der Sozialhilfeträger bis 20 Prozent der Regelsätze, bei 17 Prozent genau 25 Prozent der Regelsätze und bei 31 Prozent genau 30 Prozent der Regelsätze. Auf die Frage, wie hoch die Zahl der Sozialhilfeempfänger war, die aufgrund der HzA-Pflicht auf die Sozialhilfe verzichteten, gaben vier Fünftel (81 Prozent) der Sozialhilfeträger Fallzahlen von weniger als 15 Personen an (Hartmann 1984: 31). 1988 verhängten zwei Drittel (66,1 Prozent) der Kreisfreien Städte, drei Viertel (74,7 Prozent) der Landkreise und mehr als vier Fünftel (83,7 Prozent) der Delegationsgemeinden sowie das Land Berlin als einziger Stadtstaat Sanktionen gegen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger (ebd.: 27, Schaubild 18). Für das Jahr 1988 ermittelte Pilgrim für BBJ (Pilgrim 1990: 28), dass von Kürzungen nur ein geringer Anteil aller Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe betroffen war: Gut ein Viertel (27 Prozent) der Träger haben bei unter zehn Prozent der Sozialhilfeempfänger die Leistungen gekürzt, und weitere 30 Prozent bei bis zu 20 Prozent der Empfänger. Eine vollständige Streichung der Sozialhilfe „auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche“ wurde von knapp zwei Dritteln (64 Prozent) der Träger bei einem Zehntel der Empfänger, die zur HzA verpflichtet werden sollten, vorge-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nommen. In den Studien des Deutschen Städtetages (DST 1994, 1997, 2001, 2003) werden nur unsystematisch Aussagen zum § 25 BSHG getroffen. Jedoch heben die Studien des DST hervor, dass im Jahr 1993 29,5 Prozent und im Jahr 1996 31, 61 Prozent der HzA-Verpflichteten die Arbeit ablehnten (DST 1994: 14, 1997: 23). Vor dem Hintergrund der Gesetzeslage für diese Zeiträume kann davon ausgegangen werden, dass die Kürzungen entsprechend der Anzahl der Verweigerungen „zumutbarer Arbeitsgelegenheiten" ausgefallen waren. Die Angaben der DST-Studie zum Jahr 2002 sind unklar formuliert, da die Bezüge der Zahlen zueinander mehrdeutig sind (DST 2003: 34). Demnach hätten 106 Städte mit insgesamt 85.385 HzA-Beschäftigten auf die Frage nach Sanktionen bei abgelehnter Arbeit geantwortet und angegeben, dass 8081 Personen, also knapp zehn Prozent eine derartige Arbeit abgelehnt hätten. In 76 Städten mit 50.312 HzA-Beschäftigten wären 2909 Personen, also knapp sechs Prozent, einer Arbeitsverpflichtung nicht nachgekommen oder hätten in Folge dessen den Sozialhilfeantrag zurückgezogen. Des Weiteren hätten 101 Städte mit insgesamt 92.794 nach den Paragraphen 19 und 20 Beschäftigten in 11.800 Fällen, also bei knapp dreizehn Prozent, eine Kürzung der Hilfe verhängt.

Aus einem Abgleich der rechtlichen Entwicklung mit der Praxis der Sanktionen kann geschlossen werden, dass eine empirisch belegbare Entwicklung in der Sanktionspraxis nicht als Argumentationsgrundlage für die in den 1990er Jahren zunehmend restriktivere Formulierung der Sanktionsnormen hätte herangezogen werden können. Dementsprechend fehlten in den jeweiligen Begründungen der Gesetzentwürfe, mit den die Sanktionsnormen der Sozialhilfe restriktiver gestaltet worden waren, jegliche empirische Belege. Die Verschärfungen des Sanktionsparagraphen im Bundessozialhilfegesetz beruhten also nicht auf empirischen Erkenntnissen, sondern waren allein mit anreiztheoretischen und politisch-moralischen Erwägungen begründet.

„Hilfe zur Arbeit"

Die Entwicklung der gesetzlichen Regelung der Instrumente der Hilfe zur Arbeit (HzA) und die jeweilige politische Begründung kann anhand der Bundesgesetzblattes und der entsprechenden Gesetzesmaterialien analysiert werden. Wie schon bei den offiziell als Hilfenormen ausgelegten Sanktionsregeln ist es ungleich aufwändiger und letztendlich auch nur eingeschränkt möglich, empirisches Material zu finden, anhand dessen die Entwicklung der Praxis der HzA dargestellt und interpretiert werden kann. Zunächst ist zu konstatieren, dass keine bundesweiten Längsschnittdaten zur HzA existieren. Des Weiteren beruhen die vorliegenden Studien teilweise auf Schätzungen, zum Beispiel wenn die Ge-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

samtheit derjenigen Sozialhilfeempfänger bestimmt werden soll, die prinzipiell zu Maßnahmen der HzA hätten herangezogen werden können. Eine Ursache ist die mangelnde oder schlicht nicht vorhandenen statistische Erfassung. Aus der für BBJ-Consult von Pilgrim (1990) angefertigten Studie „Praxis der ‚Hilfe zur Arbeit‘“, die die Situation Ende der 1980er Jahre erfasst, geht hervor, dass weniger als ein Drittel aller Sozialhilfeträger (31,8 Prozent) überhaupt eine Statistik über HzA-Maßnahmen führten (Pilgrim 1990: 10, Tab. 2). Aufgrund der vorliegenden Studien von Helmut Hartmann (1984), vom Deutschen Städtetag (DST 1994, 1997, 2001, 2003) und von BBJ-Consult (Pilgrim 1990) können weder Aussagen über den gesamten hier untersuchten Zeitraum vom Inkrafttreten des BSHG 1962 bis zu seinem Außerkraftreten zum 01.01.2005 getroffen werden, noch können die Studien aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsmethoden ohne weiteres fortlaufend gelesen und interpretiert werden. Zusätzliche Informationen können aus parlamentarischen Vorgängen, insbesondere aus Anfragen an die Bundesregierung, gewonnen werden. Zwei einschlägige Dokumente liegen hierzu vor: zum einen die Antwort der Bundesregierung vom 24.09.1986 auf die Große Anfrage aus der Fraktion Die Grünen „Armut und Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland“ (BT-Drs. 10/6055); zum anderen die Antwort der Bundesregierung vom 22.05.1998 auf eine Große Anfrage der konservativ-liberalen Regierungsfraktionen zur HzA (BT-Drs. 13/10759). Die in den Antworten gegebenen Daten reichen jedoch im Wesentlichen nicht über die hier herangezogenen Studien hinaus. Oftmals referieren sie die durch die Studien bekannten Daten oder beziehen sich anderweitig auf deren Ergebnisse.

Entwicklung der rechtlichen Normen der HzA

Die erste Änderung der Normen der Hilfe zur Arbeit in den HzA-Paragraphen 18 bis 20 BSHG erfolgte knapp zwanzig Jahre nach Inkraftreten des BSHG mit dem Zweiten Haushaltsstrukturgesetz 1981 (BGBl. I 1981, S. 1523). Sie umfasste nur eine Ergänzung um einen Satz,[54] intervenierte jedoch in einen rechtlichen Disput, inwiefern Asylbewerberinnen und Asylbewerber trotz Arbeitsverbot zu einer Pflichtarbeit in der Mehraufwandsentschädigungsvariante herangezogen werden konnten. Während aus der Sicht der Befürworter der gzA-Verpflichtung die Asylsuchenden wie alle Hilfeempfänger Leistungen der Sozialhilfe nur unter bestimmten, aufgrund ihres „geminderten verfassungsrechtlichen Status“ (Columbus 1982: 153) jedoch weniger individuell gestaltbaren Voraussetzungen („Wartezeit“ bzw. temporäres Arbeitsverbot) des abverlangten Einsatzes der

54 Ausgenommen sind hier die Änderungen, die die Zumutbarkeit von Arbeit betreffen. Siehe hierzu die vorherigen Abschnitte.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

Arbeitskraft erhalten können (Columbus 1982), sahen die Kritiker in der gzA-Verpflichtung für Asylbewerber ohne Arbeitserlaubnis eine Verletzung der Strukturprinzipien des BSHG (Krahmer 1982, 1983; Zuleeg 1983). Weder hätte die unter diesen Bedingungen sanktionsbewehrt abverlangte Pflichtarbeit mit den Prinzipen der sozialen oder pädagogischen Hilfe der HzA, noch mit einem ohnehin im BSHG nicht vorhandenen Gegenleistungsprinzip oder dem Nachranggrundsatz der Sozialhilfe rechtlich begründet werden können (Zuleeg 1983). Erklären lässt sich die Verpflichtung Asylsuchender zur gzA mit dem durch das Zweite Haushaltstrukturgesetz von 1981 verfolgten Ziel, die Attraktivität Deutschlands für Asylsuchende durch abschreckende Bedingungen zu mindern, also den potenziellen *pull*-Faktor „Mindestsicherung" abzuschwächen. Auf das gleiche Ziele waren das ebenfalls mit dem Haushaltstrukturgesetz 1981 eingeführte Gebot, die Hilfe soweit möglich nicht als Geld-, sondern als Sachleistung zu gewähren sowie die Möglichkeit, Geldleistungen auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche einzuschränken, ausgerichtet (§ 120 Abs. 2 BSHG i.d.F. 2. HStruktG 1981). Mit dem FKPG 1993 verpflichtete die konservativ-liberale Bundesregierung die Träger der Sozialhilfe, HzA-Arbeitsgelegenheiten anzubieten, und sie betonte erneut die Pflicht der Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger, diese annehmen zu müssen. Die Regierungsfraktionen beabsichtigten damit, „die grundsätzliche Verpflichtung jedes Hilfesuchenden, seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einzusetzen" deutlicher hervorzuheben und somit „stärker als bisher Beachtung" finden zu lassen (BT-Drs- 12/4401). Bisher hätte sich diese Pflicht nur „aus der Interpretation" ergeben. Nunmehr wurde sie mit der Änderung „ausdrücklich normiert" (ebd.).

Mit diesen Änderungen ist das BSHG zwar nicht erst „in Richtung ‚Arbeitspflicht' umgebaut worden" (Sell 1995: 217), da die Arbeitspflicht seit der ersten Fassung des BSHG ein konstitutives Merkmal gewesen war. Doch insgesamt lässt sich die gesetzliche Entwicklung der Paragraphen 18-20 BSHG als eine restriktivere Fassung der Kriterien moralischer Bedürftigkeit, also eines verstärkten Abforderns des aktiv bezeugten Willens zum Arbeitskraftverkauf verstehen, die von Bemühungen begleitet wurde, einen Verkaufserfolg unter allen verfügbaren Beschäftigungsbedingungen herbeizuführen. Mit dem „Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts" (BGBl. I 1996, S. 1088) richtete die Regierung unter Kohl diese Bemühungen innerhalb der Hilfe zur Arbeit des BSHG darauf aus, den Verkaufserfolg sowohl angebots- als auch nachfrageseitig mit Transferleistungen anzureizen. Damit hielten erstmalig an zentraler Stelle *in-work benefits* in Form von Lohnsubvention Einzug in die Sozialhilfe (siehe Kapitel 13.2).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Entwicklung der Praxis der HzA

Die Anwendung der HzA-Paragraphen des BSHG fristete bis Ende der siebziger Jahre eher ein Schattendasein. Als Instrument kommunaler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wurden die Instrumente der HzA erst seit Ende der 1980er Jahre vermehrt eingesetzt (Böckmann-Schewe/Röhrig 1997: 18; Priester/Klein 1992: 46). Bis Anfang der 1980er Jahre kam nahezu ausschließlich die Mehraufwandsentschädigungsvariante zum Einsatz (Pilgrim 1990; Deutscher Verein 1984). Die flächendeckende Anwendung der gzA begann im Winter 1981/82, als pakistanische Asylbewerber Winterstreu-Granulat von Berlins Straßen fegen mussten (Hoppensack/Wenzel 1985: 250). Der erzwungene Arbeitseinsatz fand im Kontext einer allgemeinen „Abschreckungsstrategie“ (Zuleeg 1983: 188) statt, die auch ein temporäres Arbeitsverbots („Wartezeit“) für Asylbewerberinnen und Asylbewerber umfasste. Vereinzelt hatten bereits zuvor Sozialhilfeträger Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger zu HzA-Maßnahmen verpflichtet. So zog der Berliner Bezirk Wedding bereits seit 1974 Asylbewerber zu HzA-Maßnahmen heran (Tagesspiegel 25.02.1982). Auch in anderen Städten, so berichten Vertreter von Sozialämtern auf der Fachtagung „Gemeinnützige und zusätzliche Arbeit“ des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, wurden in Einzelfällen Sozialhilfeempfänger verpflichtet, eine Arbeitsgelegenheit auszuüben (Deutscher Verein 1984: 65 ff.). In einer Selbsteinschätzung gaben 1984 sechs Prozent der Sozialhilfeträger an, bereits vor 1980 verstärkt Sozialhilfeempfänger zur HzA herangezogen zu haben, weitere sechs Prozent nannten das Jahr 1980 und 14 Prozent das Jahr 1981. Mehr als die Hälfte der Sozialhilfeträger (51 Prozent) wenden laut Selbsteinschätzung seit 1982 und weitere 23 Prozent seit 1983 verstärkt HzA-Maßnahmen an (Hartmann 1984: 22).

Obwohl seit Beginn der 1980er Jahre ein Wandel der HzA-Praxis in Quantität und Struktur zu beobachten war, gab es einige Konstanten: Die Einsatzorte der HzA-Verpflichteten und die Höhe der Mehraufwandsentschädigungen waren gleich geblieben. Nach wie vor dominierten Arbeiten im Bereich von „Grünflächen“ und einfache, unqualifizierte Tätigkeiten (Hartmann 1984: 33; Pilgrim 1990: 22; DST 1997: 17), und nach wie vor erhielten die in den Mehraufwandsentschädigungsvarianten Beschäftigten zwischen einer und drei Mark pro Stunde (Hartmann 1984: 36; Pilgrim 1990: 24, Rein 1998). Für das gesamte Jahr 1982 nennt Hartmann (1984) 20.039 Beschäftigte; bereits für 1983 ergab seine Umfrage bei den Sozialhilfeträgern einen auf die BRD hochgerechneten *Monats*wert von 23.800 Beschäftigten. BBJ-Consult ermittelte für 1988 für die gesamte Bundesrepublik ohne Stadtstaaten 44.537 Beschäftigte (Pilgrim 1990: 11). In den folgenden Jahren war die Anzahl der HzA-Beschäftigten weiter gestiegen. So erfasste der Deutsche Städtetag 1993 allein bei seinen Mitgliedern 41.487 und

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

1996 73.311 Beschäftigte. In den folgenden Jahren war die Zahl der HzA-Beschäftigten in den Städten weiter gestiegen: von 97.998 im Jahr 1998 auf 131.317 im Jahr 2000 bis auf 133.317 im Jahr 2002. Hochrechnungen des Deutschen Städtetages für das gesamte Bundesgebiet ergaben, dass 2002 die Beschäftigtenzahl mit 390.000 mehr als dreimal so hoch war wie 1993 (119.000) (DST 1995, 1997, 2001, 2003).

Um ein realistisches Bild der Entwicklung der HzA-Beschäftigten zu erhalten, müssen die absoluten Fallzahlen in Relation zum Arbeitskraftpotenzial der Gesamtheit aller Sozialhilfeempfänger gestellt werden. Oder anders formuliert: Wer konnte und wer wurde zur HzA herangezogen? Dabei ist zu beachten, dass das Arbeitskräftepotenzial zum einen auf die Empfänger der Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) beschränkt war und zum anderen nur jene HLU-Empfängerinnen und -Empfänger in Frage kamen, die die Hilfe außerhalb von Einrichtungen bezogen. Die Gesamtzahl reduzierte sich hinsichtlich des Arbeitskräftepotenzials wiederum um jene Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger, die aufgrund von Zumutbarkeitsbestimmungen nicht verpflichtet werden konnten.

Eine durchgehende Schätzung des Arbeitskräftepotenzials existiert erst seit 1994. Für den vorangehenden Zeitraum lag allein für die Jahre 1992 und 1994 eine vom Bundesministerium für Gesundheit in Auftrag gegebene Studie vor (Krug/Meckes 1995: 7 und 1997: 12). Die Autoren schätzten die Zahl der potenziellen HzA-Kandidaten, also das Arbeitskräftepotenzial unter den Sozialhilfeempfängern, 1992 zwischen 513.034 bis 572.173 (22 bis 24 Prozent aller Sozialhilfeempfängerinenn und -empfänger) und 1994 zwischen 579.169 und 645.611 (26 bis 29 Prozent). Seit 1994 werden in der Sozialhilfestatistik Daten zum Erwerbsstatus der Empfänger der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt erfasst, so dass seitdem das Arbeitskräftepotenzial genauer geschätzt werden kann.[55] Das Netto-Arbeitskräftepotenzial entsprach im Durchschnitt 38 Prozent der 15 bis unter 65-Jährigen Empfängerinnen und Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen bzw. 63 Prozent aller Empfängerinnen und Empfänger der HLU. Das Netto-Arbeitskräftepotenzial hatte mit 1,16 Mil-

55 Das Statistische Bundesamt hat bisher keine eigene Zeitreihe zur Schätzung des Arbeitskräftepotentials angefertigt. Die vorliegenden Schätzungen für einzelne Jahre – siehe BT-Drs. 14/5990 für 1998, Haustein (2001) für 1999, Kaltenborn (2004) für 2000, Statistisches Bundesamt (2003a) für 2001, Statistisches Bundesamt (2003) für 2002, Statistisches Bundesamt (2004) für 2003 und Statistisches Bundesamt (2006c) für 2004 – sind insofern unbefriedigend, da sie sich einmal auf eine Altergruppe der 18 bis 59-Jährigen beziehen und in Berechnungen ab 2002 auf die üblicherweise als potentielle Erwerbspersonen zählenden 15 bis unter 65-Jährigen.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

lionen Personen 2004 den höchsten Wert erreicht und 1994 mit knapp mehr als 900 Tausend Personen (903.316) den niedrigsten Wert.[56]

Der Anstieg des Anteils der prinzipiell arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger, also des Volumens des Arbeitskräftepotenzials, war ein zentraler Aspekt sowohl für den quantitativen Ausbau als auch den qualitativen Wandel der HzA-Praxis. Der Bedeutungszuwachs der HzA-Beschäftigung kann nicht exakt quantifiziert werden. Wenn jedoch die Hochrechnungen des Deutschen Städtetages zur HzA-Beschäftigung in Bezug zu den Schätzungen des Netto-Arbeitskräftepotenzials auf Grundlage der Sozialhilfestatistik gesetzt werden[57], bestätigt sich der in der Literatur oftmals nur vermutete Zuwachs an HzA-Maßnahmen. Der Anteil der Personen in HzA-Maßnahmen stieg von unter einem Fünftel (18,5 Prozent) des Arbeitskräftepotenzials in 1996 auf zwei Fünftel (39,4 Prozent) in 2002. Anders formuliert waren Mitte der 1990er Jahre mehr als 80 Prozent der prinzipiell dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Personen im HLU-Bezug frei von „aktivierenden“ Maßnahmen, während es 2002 noch 60 Prozent waren.

Die Beschäftigungszeiten lagen 1982 zwischen einem und 12 Monaten (Hartmann 1984: 35) und 1996 zwischen einem und mehr als 24 Monaten (DST 1997: 19). Insgesamt hat sich die HzA-Beschäftigungsdauer seit Anfang der 1980er Jahre verschoben: 1982 liefen 95 Prozent der HzA-Maßnahmen weniger als oder genau 12 Monate (Hartmann 1984: 35). 1993 endeten 70 Prozent und 1996 76 Prozent aller HzA-Maßnahmen spätesten nach einem Jahr.

Die Verschiebung in der Beschäftigungsdauer ging einher mit einer Verschiebung in den Zielen der HzA. Während Anfang der 1980er Jahre Arbeitseinsätze nach den Mehraufwandsentschädigungsvarianten dominierten, kamen seit Mitte der 1980er Jahre verstärkt die Entgeltvarianten zum Einsatz (Pilgrim 1990: 16). Anfang der 1980er überwog eine „fiskalisch-repressive Perspektive“ (Sell 1995: 216), die den Aspekt der Kontrollmöglichkeit und der zweiten Bedürftigkeitsprüfung mit Aspekten der Mitteleinsparung verknüpfte (Schulze-Böing 1995). Mit der Umorientierung hin zur Entgeltvariante im Verlauf der 1980er

56 *Brutto-Arbeitskräftepotenzial*: Personen im HLU-Bezug außerhalb von Einrichtungen im Alter 15 bis 64 abzüglich der Nichterwerbstätigen wegen häuslicher Bindung oder Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit und ab 2002 auch wegen voller Erwerbsminderung. *Netto-Arbeitskräftepotenzial*: Brutto-Arbeitskräftepotenzial abzüglich Erwerbstätiger (Voll- und Teilzeit) und Nichterwerbstätiger wegen Aus- und Fortbildung. Eigene Berechnungen auf Grundlage der Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes.

57 Bei diesen Angaben ist zu beachten, dass hier Schätzwerte in Bezug zu Schätzwerten gesetzt werden.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

wurden diese Aspekte jedoch nicht beseitigt, da die Instrumente der HzA nach wie vor sowohl disziplinierend als auch ausgrenzend eingesetzt werden konnten (Sell 1995: 217). Auch der Umstand, dass die Verschiebung von der Mehraufwandsentschädigungsvariante zur Entgeltvariante keine wesentliche Änderung hinsichtlich des Qualifikationsniveaus und der Art der Tätigkeit mit sich bringen muss, deutete darauf hin, dass die politischen Ziele Kontrolle und Abschreckung weiterhin eine Rolle spielten.

Effekte Hilfe zur Arbeit

In der Diskussion um die Effekte der „Hilfe zur Arbeit" dominierten zwei Aspekte: zum einen inwieweit die Re-Integration in den Arbeitsmarkt gelang; zum anderen inwieweit mit der HzA bei steigender Arbeitslosigkeit mit gleichzeitiger Reduktion oder gänzlicher Streichung[58] vorgelagerter Auffangpositionen der fiskalische Problemdruck auf die Kommunen bearbeitbar war. Insgesamt konnten die Finanzierer der Sozialhilfe durch die Instrumente der HzA auf drei unterschiedlichen Wegen entlastet werden: *erstens*, die Kontroll- oder auch Abschreckungs-Funktion im Sinne einer „zweiten Bedürftigkeitsprüfung" der HzA wirkte, so dass zum Arbeitseinsatz aufgeforderte Sozialhilfeempfänger ihren Anspruch auf Leistungen nach dem BSHG nicht mehr geltend machten; *zweitens*, die *re-entry*-Funktion der HzA wirkte, so dass die finanzielle Hilfebedürftigkeit aufgrund einer tatsächlichen Integration in den Arbeitsmarkt entfiel; *drittens*, der fiskalische Verschiebebahnhof wirkte, das heißt durch die HzA-Tätigkeit wurden Zugänge zu den vorgelagerten Systemen sozialer Sicherung, also konkret der Leistungen der Arbeitslosenversicherung, eröffnet.

Anfang der 1980er Jahre verwiesen die Kommunen insbesondere auf die Funktion der HzA als „zweite Bedürftigkeitsprüfung" und gaben mehrheitlich (51 Prozent) an, Einsparungseffekte durch den Ausschluss von Missbrauchsfällen erzielen zu können (Hartmann 1984: 41 f.). Mit wachsendem Umfang der HzA wuchs ihre Bedeutung als zweite Bedürftigkeitsprüfung nicht zuletzt durch den Ausbau der Sozialbürokratie. So existieren für die HzA teilweise gesonderte Referate oder Stabsstellen und teilweise neue Organisationsformen wie z.B. Beschäftigungsgesellschaften. Die so entstandenen „Doppel- und Dreifachstrukturen" implizierten, so Böckmann-Schewe und Röhrig (1997: 45 f.) weiter, das „Kalkül" der Nichtinanspruchnahme von Leistungen trotz Bedürftigkeit.

58 Wie im Falle der Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Dritten Buchs Sozialgesetzbuch (3. SGB-III-ÄndG) vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I, 1999, S. 2624) zum 1. Januar 2000.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

Anfang der 1980er Jahre hielten mehr als die Hälfte der Sozialhilfeträger (58 Prozent) die HzA für ausbaufähig (Hartmann 1984: 38). Doch während knapp die Hälfte (47 Prozent) der von Hartmann befragten Sozialhilfeträger die Beschäftigungseffekte der HzA als positiv bewerteten, verneinte die Mehrheit (53 Prozent) der 371 befragten Träger die Frage, ob die Maßnahmen die „Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern“ würden (ebd.: 39). Auf eine weitere Frage nach „wesentlichen“ Integrationseffekten antwortete ein Fünftel der Sozialhilfeträger, dass dies in keinem der geförderten Fälle zugetroffen hätte. Vier Fünftel sahen positive Integrationseffekte, jedoch in wenigen Fällen: zwei Prozent gaben positive Effekte bei allen HzA-Fällen an, sechzehn Prozent bei vielen Fällen und 61 Prozent bei einigen Fällen (ebd: 40).

In der BBJ-Studie (Pilgrim 1990), die Aussagen über die Situation Ende der 1980er Jahre trifft, sind die möglichen Effekte der HzA differenzierter dargestellt. Hinsichtlich der Beschäftigungseffekte zeigt sich Ende der 1980er Jahre ein ähnliches Bild wie zu Beginn des Jahrzehnts. Eine Mehrzahl der Träger kann zwar von positiven Beschäftigungseffekten berichten, diese konzentrieren sich jedoch auf Einzelfälle. Selbst in den Entgeltvarianten überwiegen die Einzelfälle als Positivmeldungen, während bei den Mehraufwandentschädigungsvarianten ein Drittel (§19 (2), Var. 2: 32,6 Prozent) bzw. die Hälfte der Fälle (§ 20: 50 Prozent) keine positiven Effekte im Sinne einer Vermittlung in reguläre Beschäftigung bewirkte. Hinsichtlich der Beschäftigungsfähigkeit, hier verstanden als Erhalt der individuellen Qualifikation, war die Prognose der Sozialhilfeträger für HzA-Verpflichtete, die nach der Mehraufwandsentschädigungsvariante beschäftigt worden waren, pessimistisch. Knapp die Hälfte der Träger ging davon aus, dass eine Qualifikation erhaltende Beschäftigungsfähigkeit bei keinem Fall erreicht werde. Die Gewöhnung an Arbeit als Effekt der HzA wurde hingegen von nur wenigen Trägern als verfehlt bewertet.

Fiskalische Gründe erklären den Umschwung von HzA-Maßnahmen mit Mehraufwandsentschädigung zu sozialversicherungspflichtigen HzA-Maßnahmen. Auf die „Kommunalisierung der Kosten der Arbeitslosigkeit“ antworteten die Kommunen seit Mitte der 1980er Jahre durch eine „Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik“ (Schaak 1997: 82) in Form der HzA. Mit steigenden Zahlen der Empfänger von HLU, darunter wachsender Anteil aufgrund von Arbeitslosigkeit, trat die HzA aus ihrem Schattendasein. Mit der Hilfe zur Arbeit betrieben die Kommunen zunehmend fiskalpolitisch motivierte Arbeitsmarktpolitik, indem die Instrumente der HzA eingesetzt worden waren, um einen fiskalischen Verschiebebahnhof zu organisieren. Der Verschiebebahnhof, also der im institutionellen Arrangement der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit eingelassene fiskalpolitische Anreiz, konnte erst wirksam werden, als die Mehrzahl der HzA-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

Verpflichteten statt nach der Mehraufwandsentschädigungsvariante nach der Entgeltvariante für mindestens ein halbes Jahr (originäre Arbeitslosenhilfe bis Januar 2000) respektive mindestens ein Jahr (Arbeitslosengeld) sozialversicherungspflichtig beschäftigt worden war. Anfang der 1980er Jahre waren die Einspareffekte durch einen fiskalischen Verschiebebahnhof irrelevant.[59] Hingegen ermittelte Hartmann, dass knapp mehr als ein Fünftel (21 Prozent) vorhandene Einsparungen auf die *re-entry*-Funktion der HzA, also auf die Reintegration in den Arbeitsmarkt, zurückführten, jedoch mehr als zwei Fünftel (44 Prozent) der Träger der HzA keinerlei Einspareffekte zuschrieben (ebd.: 41 f.).

Anhand von Ergebnissen der BBJ-Consult-Studie (Pilgrim 1990) wird deutlich, dass die Instrumente der HzA zu unterschiedlichen Zielen eingesetzt werden konnten und eingesetzt wurden. Insbesondere bei den sozialversicherungspflichtigen Varianten der HzA wird das Konversionspotenzial der HzA deutlich, also die Möglichkeit, mit einem Instrument unterschiedliche Ziele zu akzentuieren: In Einzelfällen konnten sozialversicherungspflichtig im Rahmen von HzA Beschäftigte im Anschluss an die Maßnahme in den ersten Arbeitsmarkt reintegriert werden. In solchen Fällen stand jeweils der Arbeitsmarkteffekt für den Einzelnen im Vordergrund. Hingegen konnte mit dem gleichen Instrument in drei Viertel aller Fälle ein Anspruch auf Leistungen der Sozialversicherung vermittelt werden. Für den Einzelnen bedeutete dies eine Entlastung von den strikten Verhaltensanforderungen der Sozialhilfe. Für die Kommunen bedeute dies eine finanzielle Entlastung von den Kosten der Sozialhilfebedürftigkeit. Mit der Ausweitung der sozialversicherungspflichtigen Varianten der HzA war somit zugleich der Umschlag auf dem fiskalpolitischen Verschiebebahnhof zwischen dem kommunalen Haushalt und dem Haushalt des Bundesamtes für Arbeit erhöht worden (Pilgrim 1990: 33).

In den fiskalischen Vorteilen sah auch die Bundesregierung Ende der 1990 Jahre einen zentralen Anreiz zur Umsetzung der Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG: „Bei allen Sozialhilfeträgern, die sich engagiert und umfassend des Integrationsinstrumentariums des Sozialhilferechts bedient haben, sind entgegen dem allgemeinen Trend die Zuwächse bei den Sozialhilfeausgaben gebremst worden, in vielen Fällen gingen die Ausgaben sogar zurück“ (BT-Drs. 13/10759). Jedoch muss diese Einschätzung durch Daten aus der Evaluation der HzA relativiert werden. Die im geringen Umfang und in nicht ausreichender Qualität verfügbaren vorhandenen Daten zur re-integrierenden Wirkung der HzA-Maßnahmen lassen Aussagen allenfalls über den kurzfristigen Verbleib ehemaliger Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu (Böckmann-Schewe/Röhrig 1997: 38). Aus den vorliegenden Daten für die 1990er Jahre geht hervor, dass

59 Daher spielten sie in der umfänglichen Studie von Hartmann (1984) keine Rolle.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

der Anteil derjenigen, die nach HzA-Maßnahmen auf der fiskalpolitischen Drehscheibe in die Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit weitergeleitet worden waren zusammen mit denjenigen, die im Anschluss an die Maßnahme erneut Leistungen nach dem BSHG erhielten, die überwiegende Mehrzahl ausmachten. In den sechs Bundesländern, von denen diesbezügliche Daten vorliegen, erhielten nach einer HzA-Maßnahme zwei Drittel der Teilnehmer Leistungen nach dem BSHG oder der Arbeitslosenversicherung (Böckmann-Schewe/Röhrig 1997: 39, Tabelle 4; vgl. auch ISG 1995: 129).

Mit den Instrumenten der HzA wurde also keine „Brücke in die Arbeitswelt“ (BT-Drs. 13/10759: 1) gebaut, wie es die Bundesregierung erhofft und behauptet hatte. Noch Ende der 1990 Jahre bewertet der Deutsche Städtetag die arbeitsmarktpolitischen Absichten, die mit HzA verknüpft worden waren, als unumsetzbar:

„Es ist völlig unrealistisch, von den Kommunen zu verlangen, sämtliche der mehr als 700.000 arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger zu beschäftigen oder zu qualifizieren. Hierzu fehlen nicht nur die personellen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen. Auch der volkswirtschaftliche Nutzen öffentlich geförderter Beschäftigung in einem solchen Umfang ist in Zweifel zu ziehen“ (DST 1997: 2).

Die HzA wirkte auf unterschiedliche Weise: als moralische Bedürftigkeitsprüfung gegenüber den Sozialhilfebezieherinnen und -beziehern, als Nachweis der Missbrauchsvermeidung gegenüber den Finanzieren, insbesondere den Steuerzahlerinnen und -zahlern und nicht zuletzt fiskalpolitisches Instrument, mit dem sich die Kommunen gegen die Kommunalisierung der Kosten der Arbeitslosigkeit wehrten, indem sie die HzA als der Mittel der Abschreckung und als fiskalpolitischen Verschiebebahnhof nutzen.

13 ÖKONOMISCHE INTERVENTIONEN

Die Entwicklung der Regelsätze ist für die Diskussion, dass radikale Änderungen nicht unbedingt radikaler Maßnahmen bedürfen, sondern ebenso als Wirkung kumulierter inkrementaler Anpassungen eintreten können (Kersbergen 2001; Hinrich/Kangas 2003), ein zentraler Indikator. Wenn der Bedarf nicht mehr in Höhe des sozio-kulturellen Existenzminimums über die Regelsätze gedeckt wird, dann liegt damit ein wesentlicher Grund vor, von einem paradigmatischen Wandel am unteren Ende des Systems sozialer Sicherung zu sprechen. Das muss nicht zwangsläufig bedeuten, dass Teilhabe mittels Bedarfsdeckung als Ziel der Sozialhilfe grundsätzlich aufgeben wird. Die Bedarfsdeckung allein über die Regelsätze ist nur eine mögliche Form. Regelsätze können auch als Teil eines Einkommensmixes verstanden werden, indem verschiedene Einkommens-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

quellen gemeinsam zur Bedarfsdeckung beitragen. Teilhabe würde bei einer solchen Form nicht synonym mit der Transferleistungshöhe gesetzt werden.

Zunächst werde ich zeigen, dass der Anspruch der Sozialhilfe, den Mindestbedarf Hilfebedürftiger individuell zu decken, durch fiskalpolitische Erfordernisse und moralpolitische Forderungen relativiert worden war. Anschließend werde ich argumentieren, dass sich die ökonomische Intervention durch die Sozialhilfe seit 1993 sowohl in der Zielsetzung als auch in den Instrumenten insofern geändert, als ´dass sie sich seitdem von einem *out-of-work benefit* zu einem *in-work benefit* zu wandeln begonnen hatte. Diese zunehmende Ausrichtung der Mindestsicherung im Sinne eines *market workfare* war eingebettet in eine allgemeine Diskussion um Lohnsubventionen in Form von Kombilöhnen und Lohnkostenzuschüssen.

Zwischen Bedarfsdeckung und Arbeitsanreiz

Bedarfsdeckung nach Haushaltslage und Würdigkeit

Bis zur Einführung des Statistikmodells in der Zeit von Juli 1990 bis Juli 1992 wurden die Regelsätze anhand eines Warenkorbmodells berechnet.[60] Unmittelbar nach der Einführung des BSHG wurden die Regelsätze und auch die auf bestimmte Personengruppen begrenzten, also kategorial gewährten, Mehrbedarfssätze[61] der Sozialhilfe im Vergleich zur vorherigen Fürsorge deutlich und bis 1969 leicht erhöht. In dieser Zeit wiesen auf der Basis von 1963 der Index für den Realwert der Regelsätze und der Preisindex für Zwei-Personen-Haushalte von Renten- und Sozialhilfeempfängern (ohne Wohnungsmieten) nahezu gleiche Werte aus (siehe Abbildung 4). Von 1970 bis 1974 war der Realwertindex sogar höher. In diese Zeit fiel auch eine erhöhende Anpassung des Warenkorbs – sie war bis zur Erstellung des Alternativen Warenkorbes 1985 die letzte geblieben. Vorherige Versuche, den Warenkorb zu aktualisieren, scheiterten 1975 und 1979/80 „an massiven Interventionen der kommunalen Spitzenverbände“ (Adamy/Naegele 1985: 100), zumal sich Leistungskürzungen in den vorgelagerten Sozialversicherungen kostensteigernd auf die Sozialhilfe auswirkten (Alber 1989: 284 ff.). Seit 1975 entfernen sich die Werte der Indizes zuungunsten der realen Eckregelsätze zunehmend.

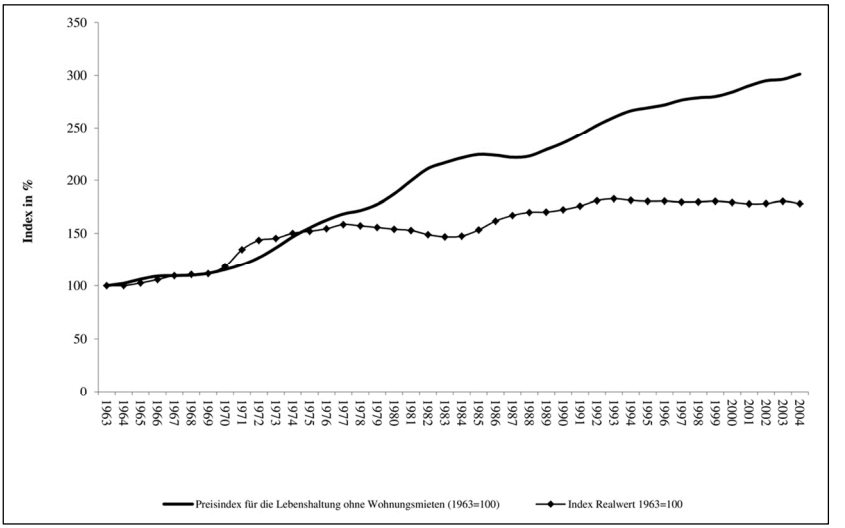
60 Siehe zur Diskussion um mögliche Modi zur Bestimmung des Niveaus der Regelsätze Leibfried et al. (1985); Galperin (1985); Oberbracht (1993).

61 Es handelt sich um Personen, die aufgrund des Erreichens der Renteneintrittsalters nicht mehr arbeiten mussten oder aufgrund von Erwerbsunfähigkeit (nicht mehr) arbeiten konnten oder denen aufgrund anderer gesellschaftlich anerkannter Lebensumstände (Schwangerschaft) oder Tätigkeiten (Pflege und Erziehung von Kindern) eine besondere Würdigkeit zugesprochen worden war.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Seit Beginn der 1980er Jahre wurden die Regelsätze wiederholt gedeckelt: Mit dem Zweiten Haushaltsstrukturgesetz vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I 1981, S. 1523) schrieb die sozialliberale Bundesregierung die Anhebung der Regelsätze für 1982 und 1983 auf jeweils drei Prozent fest und bestimmte, dass die Leistungen für Asylbewerber als Sachleistungen erbracht werden sollten und laufende Geldleistungen auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche eingeschränkt werden konnten. Bis auf den Mehrbedarf für Erwerbstätige (§ 23 Abs. 4 Nr. 1 BSHG i.d.F. 2. HStruktG 1981) waren auch die kategorialen Mehrbedarfe gekürzt worden.[62]

Abbildung 3: Realwerte des Eckregelsatzes und der Preise für Lebenshaltung 1963-2004 (1963=100)



Bis 1998: Preisindex für die Lebenshaltung eines 2-Personen- Haushalts von Renten- und Sozialhilfeempfängern, ab 1999: Preisindex für die Lebenshaltung aller Haushalte.
Quellen: BT-Drs. 14/5990: Anhangtabelle II.3; BT-Drs. 15/5015: Anhangtabelle II.3; eigene Berechnungen.

62 Mehrbedarfe wurden als prozentualer Anteil der Regelsätze berechnet. Gekürzt wurden die jeweiligen Vomhundertsätze der Mehrbedarfszuschläge. Für Personen über 65, Erwerbsunfähige und werdende Mütter sank der Vomhundertsatz von 30 auf 20 Prozent. Der Mehrbedarfstatbestand „werdende Mutter“ wurde zudem beschränkt auf die Zeit ab dem sechsten Schwangerschaftsmonat. Der Vomhundertsatz für Alleinerziehende mit zwei oder mehr Kindern wurde von 30 auf 20 Prozent und mit vier und mehr Kindern von 50 auf 40 Prozent reduziert (§ 23 BSHG i.d.F. 2. HStruktG 1981).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

Das Haushaltsbegleitgesetz 1983 (BGBl. I 1982, S. 1857) verschob zum einen die Anpassung um ein halbes Jahr vom 1. Januar auf den ersten Juli 1983, und setzte zum anderen für die Zeit vom Juli 1983 bis Juni 1984 die Anpassung von drei Prozent auf zwei Prozent herab. Durch das Haushaltsbegleitgesetz des folgenden Jahres (BGBl. I 1983, S. 1532) beschränkte die Bundesregierung die Anpassung vom Juli 1984 bis Juni 1985 auf die zu erwartende Steigerung der Lebenshaltungskosten. Erst mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des BSHG (BGBl. I 1985, S. 1081)[63] wurde die Deckelung wieder aufgehoben. Der so genannte Alternative Warenkorb brachte ab Juli 1985 in den einzelnen Bundesländern eine Regelsatzerhöhung zwischen vier und sieben Prozent. Die Personengruppen, denen die kategorialen Mehrbedarfe zugesprochen worden waren, vergrößerte das Vierte BSHG-Änderungsgesetz entlang der Merkmale Alter und Erziehungstätigkeit. Die Altersgrenze für den Mehrbedarf aufgrund altersbedingter Beeinträchtigungen senkte es von 65 auf 60. Die Gruppe der Alleinerziehenden mit Mehrbedarfsanspruch erweiterte es um jene mit Kindern unter sieben Jahren. In beiden Fällen argumentierte der Freistaat Bayern, auf dessen Initiative das Gesetz beruhte (BR-Drs. 93/85), mit besonderen Bedarfslagen. Bei Alleinerziehenden sah er den Mehrbedarf dadurch ergeben, da sie „wegen der Sorge um ihre Kinder weniger Zeit haben, preisbewusst einzukaufen und zugleich höhere Aufwendungen zur Kontaktpflege und zur Unterrichtung in Erziehungsfragen tragen müssen“ (BT-Drs. 10/3079: 5).

Im Rahmen des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes[64] zielten die dekommodifizierend und familialisierend wirkenden Anpassungen des Personenkreises und der Vomhundertsätze der Mehrbedarfe auf eine Flankierung der neuen Abtreibungsregelung. Mit der Erweiterung der Personengruppe „werdende Mütter“ von Schwangeren ab dem sechsten Monat auf Schwangere nach der zwölften Schwangerschaftswoche war ein Beitrag beabsichtigt, „die Existenzsicherung der schwangeren Frau, die sich für die Fortsetzung ihrer Schwangerschaft entscheidet, auf ein breites Fundament zu stellen“ (BT-Drs. 12/2605 (neu): 21). Die Erhöhung der Vomhundersätze des Mehrbedarfs für Alleinerziehende mit einem Kind unter sieben Jahren oder zwei oder drei Kindern unter

63 Das Gesetz beruht auf einem Gesetzantrag des Freistaates Bayerns (BR-Drs. 93/85), den der Bundesrat beschlossen und als Gesetzentwurf mit einer insgesamt zustimmenden Stellungnahme in den Bundestag eingebracht hat (BT-Drs. 10/3079).

64 „Gesetz zum Schutz des vorgeburtlichen/werdenden Lebens, zur Förderung einer kinderfreundlichen Gesellschaft, für Hilfen im Schwangerschaftskonflikt und zur Regelung des Schwangerschaftsabbruchs (Schwangeren- und Familienhilfegesetz)“ vom 27.07.1992 (BGBl. I 1992, S. 1398).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sechzehn Jahren von 20 Prozent auf 40 Prozent und bei vier oder mehr Kindern auf 60 Prozent des maßgebenden Regelsatzes zielte ebenso auf Dekommodifizierung und Familialisierung von Arbeitskraft. Mit dem FKPG 1993 wurde der Kreis der Mehrbedarfberechtigten Personen in der Kategorie Alter erneut geändert, indem die Altersgrenze, ab der von altersbedingtem Mehrbedarf ausgegangen worden war, von 60 wieder auf 65 Jahre angehoben wurde. Wesentlicher jedoch war die Veränderung des kategorialen Mehrbedarfs bei Erwerbstätigkeit. Der Anspruch erhöhende Tatbestand „Erwerbstätigkeit“ wurde gestrichen und als Transferentzug mindernder Absetzbetrag neu eingefügt. Mit dem neuen Freibetrag wurden zwei Diskussionen forciert: zum einen, inwieweit durch Freibeträge statt der Politik des Bedarfsausgleich durch den Mehrbedarfszuschlag für bereits Erwerbstätige eine auf Arbeitsaufnahme setzende Politik der Anreize gesetzt werden sollte; zum anderen, inwieweit das Lohnabstandsgebot durch den neuen Freibetrag verändert worden war.

Nachdem Anfang der 1990er Jahre (Juli 1990 bis Juli 1992) das die Regelsätze erhöhende Statistikmodell den Warenkorb abgelöst hatte, folgten bis zur letzten Änderung des BSHG (1996) weitere Deckelungen: Seit dem FKPG sollen die Regelsätze halbjährlich festgelegt sowie vom 01.07.1993 bis zum 30.06.1994 halbjährlich um insgesamt zwei Prozent, vom 01.07.1994 bis zum 30.06.1995 halbjährlich um insgesamt drei Prozent und vom 01.07.1995 bis zum 30.06.1996 um insgesamt höchstens drei Prozent erhöht werden. Eine nochmalige Deckelung der Regelsätze legte die Bundesregierung mit dem Zweiten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms vom 30.12.93 (2. SKWPG, BGBl. I 1993, S. 2374) fest. Vom 1.07.1994 bis 30.06.1995 war die Regelsatzanpassung auf maximal zwei Prozent, vom 1.07. 1995 bis 30.06. 1996 ebenfalls auf maximal zwei Prozent (höchstens jedoch jeweils in der Höhe der voraussichtlichen Entwicklung der durchschnittlichen Nettolohn und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer in der alten BRD 1994 und 1995) begrenzt. Das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts vom 23.07.1996 setzte die Deckelung fort: zum 1.07. 1996 war eine Anhebung um ein Prozent vorzunehmen und zum 1.07. 1997 sowie zum 1.07. 1998 wurde die Regelsatzentwicklung an die Entwicklung der Renten in den alten Bundesländern gekoppelt (§ 22 Abs. 6 BSHG). Mit der Anbindung an die Rentenentwicklung setzte die konservativ-liberale Bundesregierung die Bedarfsorientierung nunmehr explizit außer Kraft.[65] Sowohl die Deckelung als auch die Rentenanbindung verlängerte die rot-grüne Bundesregierung bis 2004.[66]

65 Diese Anbindung der Regelsätze der Mindestsicherung an die Entwicklung der Rentenanpassung, die vom BSHG in das SGB II übertragen worden sind, hat das Bundes-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Lohnabstand: Less eligibility als „Leistungsgerechtigkeit"

Bereits im Sozialhilfe-Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 20.04 1960 (BT-Drs. 3/1799: 6, § 20 Abs. 2) war ein Lohnabstandsgebot enthalten. Jedoch war es im Gesetzestext nicht näher bestimmt, sondern wurde in § 4 der Regelsatzverordnung konkretisiert. Erst zwanzig Jahre später schrieb die sozial-liberale Bundesregierung das Lohnabstandsgebot mit dem Zweiten Haushaltstrukturgesetz vom 22.12.1981 (BGBl. I 1981, S. 1523) direkt in das BSHG. Zudem änderte sie die Vergleichsgrößen, aus denen der Lohnabstand zu berechnen war: Gegenüber dem Wortlaut der Regelsatzverordnung sind die Vergleichsgrößen „Sozialhilfe" und „untere Lohngruppen" dahingehend verändert worden, dass nunmehr auf der Seite des Markteinkommens neben dem bereits zuvor addierten Kindergeld zusätzlich das Wohngeld zu addieren war. Die Übernahme des Lohnabstandsgebotes in den Text des BSHG bedeutete, dass die Bundesregierung die *less eligibility* als Grundprinzip jeder nachrangigen, bedürftigkeitsgeprüften Mindestsicherung nochmals besonders verankert und betont hatte.

Mit dem *FKPG* 1993 wurde das Lohnabstandsgebot neu gefasst: Es „zwingend zu beachten" (BT-Drs- 12/4401: 80) sollte, so die Zielssetzung der Regierungsfraktionen von CDU/CSU und FDP, zusammen mit der weiteren Deckelung der Regelsätze dazu beitragen, „daß die drei Einkommenskategorien So-

---

verfassungsgericht mit einem viel beachteten Urteil vom 09.02.2010 als „sachwidrigen Maßstabswechsel" kritisiert und für „nicht tauglich" befunden, da (BVerfG, 1BvL 1/09 vom 09.02.2010, Nr. 184). Die Anpassung der Regelsätze könne besser anhand des Nettoeinkommens und vor allem die Preisentwicklung bemessen werden (ebd.). Mit diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht die Position gestärkt, dass nach Artikel 1 GG (Menschenwürde) in Verbindung mit Artikel 20 GG (Sozialstaatsprinzip) jede Bürgerin und jeder Bürger Deutschlands ein „Grundrecht auf die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums" hat (ebd.: Nr. 133). In welchem Umfang dieser Anspruch besteht, muss der Gesetzgeber fortan in einem „transaparenten und sachgerechten Verfahren realisttätsgerecht sowie nachvollziehbar" ermitteln (ebd.: Leitsatz 4). Die bisherige Methode der Regelsatzermittlung hat das Bundesverfassungsgericht für unvereinbar mit der Verfassungs erklärt. Zur einer ersten Einschätzung der Reichweite des Urteils siehe Berlit (2010), Lenze (2010a) und Rothkegel (2010).

66 Siehe das Siebte Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes vom 25.06.1999 (BGBl. I 1999, S. 1442), Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Wohngeldgesetzes und anderer Gesetze vom 22.12.1999 (BGBl. I 1999, S. 2671 und das Gesetz zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz vom 27.04.2002 (BGBl. I 2002, S. 1462).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

zialhilfe, Lohnersatzleistung und Erwerbseinkommen auch betragsmäßig wieder die richtige Reihenfolge einnehmen“ (BT-Drs. 12/4401: 46). Obschon die Einkommensart „Lohnersatzleistung“ im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens gestrichen worden war, hatten die Regierungsfraktionen die Diskussion um das Lohnabstandsgebot de facto zu einer Diskussion um ein Lohn*ersatz*abstandsgebot erweitert. Die Fraktionen von CDU und FDP begründeten ihre Vorschläge mit „strukturellen Fehlentwicklungen“, die „in nicht unerheblicher Zahl“ zu einer Verletzung des Lohnabstandsgebotes geführt hätten (BT-Drs. 12/4401: 46). Nach dem FKPG war das Lohnabstandsgebot nicht nur „zwingend“ zu beachten, sondern beruhte seitdem auf anderen Vergleichsgrößen. Der den bisherigen Mehrbedarfszuschlag für Erwerbstätige ersetzende Absetzbetrag nach § 76 Abs. 2a BSHG (i.d.F. FKPG 1993) galt zum einen fortan als Bestandteil jenes durch Sozialhilfe erzielbaren Transfereinkommens, das unterhalb der unteren Lohn- und Gehaltsgruppen zu liegen hatte und wurde zum anderen als Mindestabstand interpretiert (Engels 1999; Volkert 2002), der in Vergleichsrechnungen in der Regel auf 50 Prozent des Eckregelsatzes festgelegt wurde (Engels 2001: 56, Fn. 4). Bezüglich des Einkommens erwerbstätiger Sozialhilfeempfänger änderte sich mit dem neuen Freibetrag nichts; bezüglich der Regelsatzfestlegung wandelten sich jedoch die definitorischen Bedingungen für einen Vergleich zwischen Lohn und Sozialhilfe. Je höher die Freibeträge und damit die Anreize zur Erwerbstätigkeit für Sozialhilfeempfänger, desto größer war der Gesamtbetrag der Sozialhilfeleistungen, der mit dem Einkommen unterer Lohngruppen zu vergleichen war. Über das Lohnabstandsgebot hatte also die Höhe des Freibetrages Einfluss auf die Höhe der Regelsätze für alle, das heißt auch für die nicht erwerbstätigen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger, erhalten. Größere Arbeitsanreize durch höhere Freibeträge konnten damit geringere Bedarfssätze bei Nichterwerbstätigkeit nach sich ziehen. Fortan konnte das Lohnabstandsgebot nicht allein durch Erhöhung der Bedarfe in Form der universellen Eckregelsätze verletzt werden, sondern ebenso durch die Erhöhung der Erwerbsanreize in Form der kategorialen Freibeträge (Steffen 1994a; Engels 1999). Der neue Freibetrag für Erwerbstätige nach § 76 Abs. 2a war somit gleichzeitig positiver wie negativer Anreiz, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen: Er erhöhte die relative Position würdiger, weil beim Verkauf der Arbeitskraft erfolgreicher Hilfeempfänger und senkte die relative Position weniger würdiger, weil nicht erwerbstätiger Hilfeempfänger.

Um „Fehldeutungen zu vermeiden“ (BT-Drs. 12/5510: 10), änderte die Regierung Kohl ein halbes Jahr später mit dem *2. SKWPG* erneut die Vergleichsgrößen für das Lohnabstandgebot, indem sie die Vergleichsgruppe auf der Seite der Sozialhilfe, die bis dahin als „größere Haushaltsgemeinschaften mit vier oder

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

mehr Personen“ (§ 22 Abs. 3 Satz 3 BSHG i.d.F. FKPG 1993) bestimmt war, auf Haushalte mit fünf Personen begrenzte. Weitere drei Jahre konstatierte die Bundesregierung erneut ordnungspolitischen Handlungsbedarf: „In der sozialen Marktwirtschaft haben Löhne und Gehälter und Sozialhilfe in einer sinnvollen Beziehung zueinander zu stehen“ (BT-Drs. 13/2440: 23). Um das Lohnabstandsverhältnis „sicherzustellen“ (ebd.), erweiterte und präzisierte die Bundesregierung die Vergleichsgrößen im Rahmen des Gesetzes zur Reform des Sozialhilferechts vom 23. Juli 1996. In die Berechnung des Lohnabstandes waren seitdem auf der Seite der Sozialhilfe die Durchschnittsbeträge für einmalige Leistungen und auf Seite des Erwerbseinkommens die anteiligen einmaligen Zahlungen einzubeziehen. Das bedeutete eine relative, rechnerische Erhöhung des Sozialhilfeeinkommens gegenüber dem Referenzhaushalt eines Alleinverdieners mit Ehegatten und drei Kindern, da 1995 die relativen Anteile der Einmalzahlungen bei Bruttomonatseinkommen von Erwerbstätigen (8,3 Prozent/neue Bundesländer 7,5 Prozent) unter dem durchschnittlichen Anteil der einmaligen Leistungen der Sozialhilfe in Bezug auf den Regelbedarf (netto 12,5 Prozent/13,9 Prozent) lagen (Steffen 2006).

Die Stärkung des Prinzips der *less eligibilty* in Form des Lohnabstandsgebotes war überwiegend ordnungs- und legitimationspolitisch motiviert. Empirische Analysen des Lohnabstandsgebotes, teilweise von der Bundesregierung selbst in Auftrag gegeben (Breuer/Engels 1994; Engels 1999), stellten im Großen und Ganzen fest, dass in den überwiegenden Fällen ein ausreichender Abstand der Sozialhilfe zum Markteinkommen gewährleistet gewesen wäre. Doch insbesondere bei größeren Haushaltsgemeinschaften mit Kindern war das Gebot gebrochen worden. Das hätte jedoch nicht allein als Problem zu hoher Regelsätze der Sozialhilfe, sondern ebenso gut als Problem eines ungenügenden Familienlastenausgleichs im engeren Sinne (Kindergeld) wie auch im weiteren Sinne (Wohngeld) diskutiert werden können (Adamy 1998; Bäcker/Steffen 1995; Breuer/Engels 1994; Breuer/Hartmann 1982; Engels 1999, 2001; Steffen 1993, 1994b; Hanesch 1995a). Die in Tabelle 10 aufgeführten Daten zeigen, dass bei Haushalten mit Kindern, die zu den Bedarfsgemeinschaften mit dem geringsten Lohnabstand zählen, der Lohnabstand im Längsschnitt nicht kleiner, sondern größer geworden ist (Engels 1999, 2001; siehe auch Klein 1989).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Tabelle 6: Abstand Haushaltseinkommen zu Sozialhilfebedarf in Prozent 1963 bis 2000[1)]

	Ehepaar, männlicher Alleinverdiener			
Jahr	**mit 2 Kindern**	**mit 3 Kindern**	**mit 4 Kindern**	**mit 6 Kindern**
1963	10,0	3,5	-4,1	-16,9
1973	8,3	4,7	-0,8	-10,7
1983	17,1	18,2	15,3	9,7
1993	13,9	9,2	7,3	2,0
1999	20,2	15,0	12,1	8,4
2000	20,4	15,3	--	--

1) jeweils Leistungsgruppe 3, Früheres Bundesgebiet

Quelle: Für die Werte 1963 bis 1999 Engels 1999: 27, Tabelle 8; für die Werte 2000 Engels 2001: 58, Tabelle 3.

Inwiefern die Konstellation „Ehepaare mit 3 Kindern“ als Referenzhaushalt für die Bemessung des Lohnabstandes angemessen war, wurde ob des geringen Anteils dieses Haushaltstyps an allen Bedarfsgemeinschaften – zwischen 1997 und 2003 betrug der geringste Wert 2,7 Prozent (2002) und der höchste Wert 3,5 Prozent (1998)[67] – immer wieder problematisiert (Engels 1999: 8, 2001: 60; Erbe/Erbe 1993; Steffen 2000: 129). Wie schon die stetig restriktiver gefassten Sanktionsnormen so konnte also auch die zunehmend striktere Formulierung des Lohnabstandsgebotes nicht mit empirischen Erkenntnissen begründet werden. Vielmehr waren auch hier anreiztheoretische und insbesondere politisch-moralische Erwägungen für die politischen Veränderungen des Lohnabstandsgebotes ausschlaggebend.

Vom out-of work zum in-work benefit

Kritiken des Lohnabstandes

Die Feststellung, dass dem im Bundessozialhilfegesetz vorgeschriebenen Lohnabstand aus empirischer Sicht Genüge getan worden war, greift ausschließlich

67 Im gleichen Zeitraum lag die Sozialhilfequote, das heißt der Anteil der HLU empfangenden Haushalte eines Typs an allen Haushalten desselben Typs in Deutschland, für die Konstellation „Ehepaar mit mehr drei und mehr Kindern“ zwischen 4,2 Prozent und 5,1 Prozent. Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13 Reihe 2, verschiedene Jahrgänge.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

bei einer von insgesamt drei Kritiken des Lohnabstandsgebotes. Jede der drei Kritiken rekurriert auf das Prinzip des *less eligibilty*. Die Unterschiede liegen in der Interpretation des Prinzips und seiner Kontextbedingungen. In der ersten Variante ist das Prinzip des *less eligibility* als ein *inter*subjektiver Vergleich der relativen Lebensführungsmöglichkeiten und einkommensbemessenen Statuspositionen formuliert, bei dem kulturelle Aspekte der Würdigkeit maßgebend sind. Die Losung lautet: Wer Sozialhilfe bezieht soll weniger haben als derjenige, der seine Arbeitskraft zu Bedingungen des Normalarbeitsverhältnisses verkauft. Die Trennlinie zwischen der Transferleistung und den unteren Marktlöhnen wird aufgrund der normativ gesetzten und empirisch gestützten Annahme, dass jeder Verkaufserfolg auf dem Arbeitsmarkt zu einem Einkommen deutlich oberhalb des soziokulturellen Existenzminimums führt, statisch und ohne Grauzonen gezogen. Als Einkommensquelle kommen entweder eine Transferleistung oder eine Erwerbstätigkeit in Frage. Die Logik der Transferleistung ist, dass sie bei ökonomischer und moralischer Bedürftigkeit bedarfsdeckend und mit gebührlichem Abstand zu den erzielbaren Marktlöhnen eine Alternative zum Lohneinkommen gewährt. Sie zielt auf die Sicherung der relativen Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand, in der die Arbeitskraft zwar nicht dekommodifiziert ist, jedoch der ausbleibende Verkaufserfolg temporär akzeptiert und kompensiert wird. Die Dynamik der Transferleistung folgt dabei der Dynamik der Marktlöhne. Eine Mischung der Einkommensquellen gilt als Ausnahme, die mit einem erhöhten Bedarf bei Erwerbstätigkeit, sprich: Mehrbedarf, begründet wird.

Die *zweite* Kritik bleibt von den angeführten empirischen Untersuchungen unberührt. In ihr wird der Lohnabstand als *intra*subjektiver Vergleich konzipiert, bei dem ökonomische, auf Anreize zielende Aspekte maßgebend sind. Die Losung lautet: Wer Sozialhilfe bezieht, soll weniger Transfereinkommen erhalten als ihm ein aktueller Verkaufserfolg auf dem Arbeitsmarkt einbringen könnte. Statt durchschnittliche Verkaufserfolge von Arbeitskraftanbietern heranzuziehen, werden die jeweils aktuellen Verkaufschancen des Hilfeempfängers und die damit erzielbaren Marktlöhne als Referenzgröße verwendet. Aus dem Lohnabstandsgebot wird demzufolge ein Abstandsgebot, das auf Beschäftigungschancen abhebt. Eine Teilhabeorientierung der Regelsätze mit kollektiver Bezugsgröße (durchschnittliche untere Löhne) wird damit tendenziell durch eine Teilnahmeorientierung mit individueller Bezugsgröße (potenzielle Löhne eines konkreten Sozialhilfeempfängers) ersetzt. Die Diskussion verschiebt sich damit von der Frage, wie generös die arbeitsmarktliche *exit*-Option Sozialhilfe ausgestaltet ist zur Frage, wie die Sozialhilfe die *re-entry*-Option in den Arbeitsmarkt strukturiert, welche Vorteile also durch den Verkauf der Arbeitskraft im Vergleich zum Verbleib in der Sozialhilfe erreicht und welche Nachteile vermieden werden

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

können. Die Höhe der Transferleistungen spielt in der *re-entry*-orientierten Diskussion auch eine Rolle, jedoch nicht mit dem Akzent der moralisch zu bewertenden Lebensführungsmöglichkeiten, sondern in erster Linie hinsichtlich der ökonomisch zu erklärenden Wahlentscheidung zwischen Arbeit und Nicht-Arbeit. Diese zweite Kritikvariante nennt zudem andere Kontextbedingungen, auf die sie zu reagieren vorgibt: Die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes bietet nicht mehr selbstverständlich ein Einkommen an, das deutlich über den Regelsätzen liegt. Im Vordergrund der Diskussion steht sodann nicht mehr die Frage der moralisch eingehegten aktuellen Bedarfsdeckung, sondern die prospektiv formulierte Problematik des durch die Transferleistung erzeugten Anspruchslohns, der in Konflikt mit der Zahlungsbereitschaft potenzieller Käufer der Arbeitskraft steht. Daher werden für die Bemessung des Lohnabstandsgebots die potenziellen Marktlöhne einem vermuteten Qualifikations- und somit Produktivitätsniveau der Sozialhilfeempfänger entsprechend nicht im unteren, sondern untersten Lohnniveau verortet, um zu ermitteln, in welchem Verhältnis der erwartbare Marktlohn zu einem durch die Sozialhilfe gegebenen Anspruchslohn steht (BDA 1993; Boss 2002; Deutsche Bundesbank 1996; Schneider/Kempe 2002).

Für die *dritte* Kritikvariante sind ebenfalls die empirischen Ergebnisse, welche auf dem Wortlaut des Lohnabstandsgebots im BSHG basieren, von geringer Relevanz. Die Kritik zielt auf eine neue Logik der Schnittstelle von Transferleistung und Erwerbseinkommen. Sie kann zum einen empirisch auf die qualifikationsspezifischen Arbeitslosigkeitsquoten verweisen, die in der Regel durch den einfache Arbeit sparenden technischen Fortschritt, die internationale Niedriglohnkonkurrenz, die Rigidität der Tarifstruktur und nicht zuletzt durch die zu hohe Anspruchslöhne ermöglichende soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit erklärt wird (beispielhaft Wissenschaftlicher Beirat BMWi 2002: 10 ff.; SVRW 2005: Zf. 193 ff.). Und sie bezieht sich zum anderen auf die ökonomietheoretisch Annahme, dass insbesondere der institutionell induzierte Anspruchlohn nicht nur das Angebot, sondern zudem auch die Nachfrage von Arbeitskraft verhindere (Zukunftskommission FES 1998: 246; Wissenschaftlicher Beirat BMWi 2002: 18; SVRW 2002: Zf. 433; Sinn et al. 2002: 20; kritisch Gebauer et al. 2002). Mit der dritten Kritikvariante wird der doppelte normative Anspruch aufgegeben, dass in jedem Fall entweder das Transfereinkommen oder der Verkaufserfolg auf dem Arbeitsmarkt für sich genommen zu einem existenzsichernden Einkommen führen muss. An die Stelle des klaren Schnitts, eines Entweder-Oder zwischen Transferleistung und Marktlohn, tritt eine Grauzone, ein Sowohl-als-Auch, in der existenzsichernde Einkommen durch eine Mischung der Einkommensquellen erreicht werden sollen. Statt kompensierend sollen Transfer-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

leistungen komplementär zum Markteinkommen wirken. Aus einer Lohnersatz- wird somit eine „Lohnergänzungsleistung" (WB BMWi 2002: 19; vgl. Bäcker/ Hanesch 1997; BDA 2002). Radikalisiert lautet die Losung: Erwerbsfähige Bedürftige können und sollen zur existenzsichernden Bedarfsdeckung Sozialhilfe mit Erwerbsarbeit kombinieren. Innerhalb der neuen Logik gemischter Einkommensquellen verliert die Mindestsicherung keineswegs ihre Funktion als faktischer Mindestlohn, sondern allein die Wirkung ändert die Richtung: Bewirkte sie vormals eine Stauchung der Lohnstruktur, soll sie nunmehr eine Spreizung nach unten ermöglichen; hatten vormals die unteren Lohngruppen die Funktion der Obergrenze für die Regelsätze, wird nunmehr die Funktion der Regelsätze als Untergrenze für die Löhne problematisiert. Indem die Regelsätze unter das Niveau der Existenzsicherung gesenkt werden, soll ein Sinken der Anspruchs- und folglich der Marktlöhne erreicht werden (Steffen 1994b). Sollte ein *re-entry* aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt vormals die Reaktion auf eine vorhandene Nachfrage sein, zielt nunmehr die Mindestsicherung auf die Generierung dieser Nachfrage. Das Lohnabstandsgebot verliert damit seine vormals monopolartige Bedeutung für die Bestimmung der Höhe und somit der Anreizstruktur der Transferleistung.

Nach der neuen Logik sind mehrere Maßnahmenschritte nötig: Erstens eine klare, kategoriale Trennung der Mindestsicherungssysteme nach würdigen und unwürdigen Hilfeempfängern entlang des Kriteriums „Erwerbsfähigkeit". Auf dieser Grundlage werden zweitens negative Anreize eingeführt, indem die Transferleistungen für Erwerbsfähige pauschal gesenkt und Kosten des Transferbezugs durch striktere Konditionierung des Anspruchsrechts (bürokratische Kontrolle, Pflichtarbeit, striktere Zumutbarkeit) erhöht werden (Feist 2000: 66; Schulze-Böing 2002: 161; SVRW 2002: Zf. 447 ff.). Negative Anreize für Hilfeempfänger gelten nicht als zielführend, wenn sie die einzigen Anreize sind, da Hilfeempfänger in die so genannte „Schwarzarbeit" abwandern könnten. Daher seien drittens ebenso positive Anreize zur Aufnahme einer regulären, das heißt legalen Beschäftigung notwendig. Indem die Transferentzugsrate abgesenkt oder Löhne/Lohnkosten subventioniert werden, sollen die Träger der Arbeitskraft entweder wieder in den Arbeitsmarkt eintreten und somit die so genannte Arbeitslosigkeitsfalle verlassen oder ihr Angebot ausweiten und somit die so genannte Armutsfalle verlassen (Feist 2000; Pohl 2000; Sinn et al. 2002: 20; SVRW 2002: Zf. 434 ff.; Wissenschaftlicher Beirat BMWi 2002: 41 ff.).

Ausdehnung der *in-work benefits* im BSHG

Die Mindestsicherung nach dem Bundessozialhilfegesetz war nicht als *in-work benefit* angelegt. Ebenso wenig war sie ein reiner *out-of work benefit*. Wenn in

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

jüngeren Lehrbüchern zur Sozialpolitik formuliert wird, dass die Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland zu den Mindestsicherungsprogrammen gerechnet wird, „die als unterste Netze der Sozialpolitik mitunter einen schier hundertprozentigen Schutz vor Marktabhängigkeit garantieren, also Dekommodifizierung pur bereitstellen“ (Schmidt 2005: 226), dann beschreiben sowohl die Grundlogik von Fürsorgeprogrammen im Allgemeinen als auch des BSHG im Besonderen falsch. Von Beginn beruhte die Sozialhilfe auf einer *in-work*-Orientierung, die sie einerseits mit einem individuell zu erbringenden Nachweis des Willens zum Verkauf der Arbeitskraft einforderte (moralische Bedürftigkeitsprüfung, u.a. in Form der Pflichtarbeit) und durchzusetzen in der Lage war (Kürzungen der Leistungen). Andererseits belohnte sie einen erfolgreichen Verkauf von Arbeitskraft bei fortbestehender ökonomischer Bedürftigkeit mit einer Aufstockung von Leistungen (Mehrbedarf für Erwerbstätige). Doch bis Anfang der 1990er Jahre dominierte eine Politik negativer Anreize in Form von Kontrolle, Abschreckung, Leistungskürzungen.

Mit dem FKPG wurden erstmals die negativen Anreize, also insbesondere die Sanktionsnormen, sowohl verschärft als auch um zusätzliche positive Anreize ergänzt. An diese zunächst formal erscheinende Umstellung knüpfte eine Debatte um eine zunehmende Abkehr vom Bedarfsprinzip und Hinwendung zum Leistungsprinzip an. Zur Diskussion stand, ob die Sozialhilfe einerseits weiterhin einen Schwerpunkt auf den Ausgleich des mit einer bereits aufgenommenen Erwerbstätigkeit steigenden Bedarfs legen sollte oder ob andererseits mit der Ausgestaltung des Absetzbetrags der Anreiz zur Arbeitsaufnahme als solche gestärkt werden sollte. Die konservativ-liberale Bundesregierung wies in der Regel darauf hin, dass die Neuregelung der alten Mehrbedarfsregelung entspreche.[68] Ökonomen deuteten den Freibetrag stets schon als positiven Arbeitsanreiz (Feist 2000: 74 ff.; Loeffelholz et al. 1997: 68; Sell 1998b). Drei Jahre nach der Einführung des Absetzbetrages verdeutlichte die Regierung Kohl im Rahmen des Gesetzes zur Reform des Sozialhilferechts ihre Zielsetzung, indem sie den Freibetrag auf jenen Adressatenkreis beschränkte, der berechtigt war, Hilfe zum Lebensunterhalt zu beziehen und damit jene ausschloss, die Hilfe in besonderen Lebenslagen (nach §§ 28 ff. BSHG) erhielten, da sich der Absetzbetrag „bei diesen Personen nicht als zusätzlicher Arbeitsanreiz auswirkt“ (BT-Drs. 13/2440: 27). Dass nicht der Ausgleich eines durch die Erwerbstätigkeit entstehenden höheren Bedarfs an zum Beispiel Nahrung und Kleidung das Ziel der „systemati-

68 Siehe hierzu die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Petra Bläss et al. „Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger und Sozialhilfeempfängerinnen“ (BT-Drs. 13/1507); vgl. Berlit (1999) sowie Spindler (2000).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

schen Umstellung“ (BT-Drs. 13/2440: 27) auf einen Freibetrag war, sondern der „Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit“ (BR-Drs. 1039/97: 6), und dass die Bereitschaft, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, nicht allein durch negative Anreize, also durch angedrohte Leistungskürzung im Falle abgelehnter zumutbarer Arbeit, herbeigeführt werden könne, hob die Bundesregierung in ihrem Entwurf zur Veränderung der Durchführungsverordnung des § 76 BSHG (BR-Drs. 1039/97) nochmals hervor:

„Diese notwendige Sanktionsnorm [§25 BSHG, CB] kann jedoch den allgemeinen Erfahrungssatz nicht ersetzen, daß das notwendige eigene intensive Bemühen um einen Arbeitsplatz und das erforderliche eigene Engagement zur Erhaltung einer Erwerbstätigkeit in der Regel am ehesten dadurch gefördert wird, daß sich Arbeit auch finanziell lohnt. In Zeiten einer angespannten Arbeitsmarktlage erhält dieser Gedanke noch zusätzliche Bedeutung“ (BR-Drs. 1039/97: 7).

Der Freibetrag nach § 76 Abs. 2a BSHG in der Fassung des FKPG und nach den Veränderungen der Sozialhilfereform 1996 bestand aus einem Sockelbetrag in Höhe von einem Viertel des Eckregelsatzes zuzüglich eines Steigerungsbetrags in Höhe von 15 Prozent des den Sockelbetrag übersteigenden Betrages; er durfte maximal die Hälfte des Eckregelsatzes betragen.[69] Der im Entwurf der Durchführungsverordnung vorgeschlagene neue Freibetrag setzte sich ebenfalls aus einem Sockel- und einem Steigerungsbetrag zusammen. Die Höhe des neuen Sockelbetrages wäre nicht wie zuvor allein als prozentualer Anteil (15 Prozent) des Eckregelsatzes bemessen worden, sondern sie wäre zum einen durch eine Kinderkomponente (je vier Prozent des Eckregelsatzes pro Kind) und eine Komponente bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze (15 Prozent des Eckregelsatzes) ergänzt worden. Und die Höhe des neuen Steigerungsbetrages wäre anders als zuvor am gesamten Nettoerwerbseinkommen, differenziert und nach oben gekappt nach Haushaltsgröße[70], mit zehn Prozent festgelegt worden (BR-Drs. 1039/97). Insgesamt befand sich der Vorschlag, über die Ausweitung der Freibeträge den monetären Arbeitsanreiz zu erhöhen, in einer „Lohnabstandsfal-

69 Ausgehend von dem bundesdurchschnittlichen Eckregelsatz in 1994 von 265 Euro war der Freibetrag demnach auf maximal 132,50 Euro begrenzt.

70 Steigerungsbetrag: 10 Prozent des Nettoerwerbseinkommens, jedoch maximal bei einem Ein-Personenhaushalt 25 Prozent des Regelsatzes, bei Haushalten mit zwei Personen 22 Prozent des Gesamtregelsatzes, mit drei Personen 19 Prozent, mit vier Personen 16 Prozent, mit fünf Personen 13 Prozent und bei mehr als fünf Personen 10 Prozent.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

le“ (Sell 1998b: 29), da der Freibetrag nach § 76 Abs. 2a BSHG seit dem FKPG de facto den Mindestabstand zwischen Sozialhilfe und Löhnen definierte: Je höher der Freibetrag, desto prekärer stünde es rein rechnerisch um den Lohnabstand. Der Verordnungsentwurf der Bundesregierung scheiterte letztendlich an der ablehnenden Empfehlung des Finanzausschusses und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrats. Die Ausschüsse hatten sowohl die Diagnose (fehlende monetäre Anreize als Ursache für den Verbleib in der Sozialhilfe) als auch die Therapie (positive statt negative Anreize) sowie die Effizienz der Maßnahme (Vermittlung in Arbeit und fiskalische Entlastung) in Frage gestellt (BR-Drs. 546/98; vgl. Sell 1998b).

Mit der Sozialhilfereform 1996 setzte die Bundesregierung unter Kohl den sozialhilfepolitischen Perspektivwechsel des FKPG fort (BT-Drs. 13/10142: Tz 212). Im Mittelpunkt stand die Anreizstruktur der Sozialhilfe. Einerseits baute sie die vorhandenen negativen Anreize aus, andererseits erweiterte sie die positiven Anreize um Lohnsubventionen. Rechtlich hatte bereits vor dem Reformgesetz 1996 die Möglichkeit bestanden, Arbeitgebern Zuschüsse für die Einstellung von Sozialhilfeempfänger zu gewähren.[71] Die Bundesregierung strebte jedoch eine höhere Rechtssicherheit an und verwies zudem auf die bisher nicht mögliche Bezuschussung von Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfängern. Eine explizite Regelung von Lohnsubventionen trage aus ihrer Sicht dazu bei, „die Bereitschaft zur Förderung von Arbeitsverhältnissen zu erhöhen“ (BT-Drs. 13/2764: 2). Das Ziel, die Kommunen finanziell zu entlasten, wäre nicht durch den „Ausbau vorrangiger Leistungen“ (BT-Drs. 13/2764: 1), sondern durch den Umbau der Sozialhilfe in Richtung Arbeitsmarktintegration zu erreichen (BT-Drs. 13/2440: 16). Aspekte einer Politik des *market workfare* traten damit in den Vordergrund: Die Transferleistungen sollten als *in-work benefit* einen Anreiz zur Arbeitsmarktintegration bei den Empfängern von Sozialhilfe bewirken und zudem als Preissignal Nachfrage generieren.

71 Die Zahlung von Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber war rechtlich bereits zuvor im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen nach § 28 Abs. BSHG i.d.F. 1961 bis 2004 möglich, stand aber bis auf das so genannte „Gifhorner Modell“ (Ulbrich/Keuch 1987) nicht weiter zur Diskussion. Der Bundesrat lehnte daher Lohnkostenzuschüsse mit dem Hinweis ab, dass die bestehenden Regelung im Rahmen der Hilfe zur Arbeit ausreichend gewesen wären (BT-Drs. 13/2440: 39).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Tabelle 7: In-work benefits in der Sozialhilfe

Einführungsjahr	Bezeichnung
1961	Mehrbedarf für Erwerbstätige nach § 23 BSHG
	Lohnkostenzuschüsse im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen nach § 27 Abs. 2 BSHG
1993	Freibetrag für Erwerbstätige § 76 Abs. 2a BSHG ersetzt Mehrbedarf für Erwerbstätige nach § 23 BSHG
1996	Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber nach § 18 Abs. 4
	Kombilohn für Arbeitnehmer nach § 18 Abs. 5
1998	Experimentier- und Öffnungsklausel für weitere Kombilohnvarianten nach § 18 Abs. 5 BSHG

Quelle: BGBl. I, verschiedene Jahrgänge, eigene Zusammenstellung

Mit der Sozialhilfereform 1996 hatte die konservativ-liberale Bundesregierung Lohnsubventionen an Arbeitgeber und an Arbeitnehmer als neue Instrumente eingeführt. Umfragen des des Deutschen Städtetages (DST 1997, 2001, 2003) unter seinen Mitgliedern ergaben, dass die neuen Instrumente in den Jahren 1996 bis 2002 im Vergleich zu den anderen Instrumenten der HzA kaum genutzt worden waren. Der Anteil der Beschäftigten mit Zuschüssen an allen HzA-Beschäftigten hatte sich von 1996 bis 1998 von knapp vier auf knapp acht Prozent verdoppelt und sank bis 2002 auf gut sieben Prozent (DST 1997, 2001, 2003; eigene Berechnungen). Eine Ausnahme war die Entwicklung des Arbeitnehmerzuschusses in den Jahren 2000 bis 20002: die Fallzahl stieg von 239 auf 1554 HzA-Beschäftigte. Dieser rasante Anstieg war jedoch auf allein drei Städte, die der DST in seiner Studie nicht nennt, zurückzuführen, so dass der Anstieg keine Breitenwirkung hatte (DST 2003: 31). Aufgrund dieser Daten bewertete der Deutsche Städtetag die Politik des *market workfare* als vorhersehbaren Misserfolg, da es „generell schwer ist, Sozialhilfeempfänger durch Subventionierung der Lohnkosten im allgemeinen Arbeitsmarkt unterzubringen“ (DST 1997: 13). Arbeitsanreize für die Angebotsseite wären ausreichend vorhanden, Anreize zur Arbeitsplatzschaffung wenig wirksam gewesen (DST 2001: 30; Czommer/ Weinkopf 2002).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Weitere zwei Jahre später wurde zum einen die maximale Dauer der Kombilöhne von sechs auf zwölf Monate erhöht.[72] Und zum anderen erweiterte die konservativ-liberale Bundesregierung das Spektrum potenzieller Lohnsubventionen im BSHG durch eine „Experimentier- und Öffnungsklausel“ (BT-Drs. 13/11021: 10), den Zuschuss an ehemalige Sozialhilfeempfänger freier zu gestalten. Ein Modellversuch, der aus dieser Änderung folgte, war das so genannte „Einstiegsgeld“ in Baden-Württemberg, das einen Kombilohn in Form veränderter Anrechnungsregeln vorsah.

Lohnsubventionen: Kombilöhne und Lohnkostenzuschüsse

Breite Rezeption der Negativen Einkommenssteuer

Dass mit der Sozialhilfereform 1995 keine weitreichende Einführung von *in-work benefits* erreicht worden war, war weniger den parteipolitisch-inhaltlichen Differenzen als den machtpolitischen Konstellationen von Bundesrat und Bundestag geschuldet. Sowohl konservative wie auch in sozialdemokratische Kreisen diskutierten seit Beginn der 1990er Jahre intensiv über eine Politik, die Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren sollte. Besondere Aufmerksamkeit erfuhr die Gruppe der „suboptimal produktiven Arbeitskräfte“ (Kaufmann 1997: 92 ff.), also der Geringqualifizierten. In konservativen Kreisen kursierten Reformvorschläge, die ebenso auf Milton Friedmans (2004) Modell der negativen Einkommenssteuer wie auch auf Vorstellungen des Kronberger Kreises[73] (1986) rekurrierten. Mit dem Begriff Negative Einkommenssteuer (NES) bzw. „Bürgergeld“ wurden unterschiedliche Modellvarianten bezeichnet. Allen Varianten war der Vorschlag gemein, das Steuersystem durch einen negativen Steuerbereich zu ergänzen, so dass bei Unterschreiten eines zu definierenden Einkommens nicht nur keine Steuern erhoben, sondern Transfers auszuzahlen gewesen wären. Während die erste Grundvariante das gesamte System sozialer Sicherung durch allgemeine steuerfinanzierte und vom Finanzamt auszuzahlende Transfers ersetzen will, beschränkt sich die zweite Grundvariante auf eine Ergänzung zu den Sozialversicherungen. In der bundesdeutschen Diskussion war überwiegend von der zweiten Variante die Rede, wenn der Begriff „Bürgergeld“ bzw. „Negative Einkommenssteuer“ benutzt wurde. Modelle, die auf dieser zweiten Variante aufbauen, wurden von der FDP (1994, 1998), der CDA (1993, 1995, 1997) und

72 Die Änderung erfolgte durch Artikel 2 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Medizinproduktegesetzes (1. MPG-ÄndG) vom 06. August 1998, BGBl. I 1998, S. 2005.

73 Der Kronberger Kreis ist der wissenschaftliche Beirat des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung e.V.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

der Wirtschaftsvereinigung der CDU (WIR) sowie auf sozialdemokratischer Seite von Fritz W. Scharpf (1993, 1994 a, 1994b, 1995) und der Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (Zukunftskommission FES 1998) vertreten. Darüber hinaus sprach auch das Wuppertal Institut in seiner Studie „Zukunftsfähiges Deutschland" der Negativen Einkommenssteuer eine positiv nachhaltige Wirkung auf den Umbau der Gesellschaft zu (Bund/Misereor 1997).

Die Ausgangspunkte des Bürgergeldes wie auch der negativen Einkommenssteuer lagen im diskursiven Übergang vom schlanken zu einem aktivierenden, an *market workfare* orientiertem Staat, der bedürftige Erwerbsfähige im Rahmen der Logik gemischter Einkommensquellen Hilfe gewährt. Am bisherigen Sozialsystem wurden zum einen die Ineffizienz (unkoordinierte Leistungen führen zu Sozialleistungsmissbrauch) und die zu hohen Verwaltungskosten und zum anderen die abschreckende Sozialbürokratie („verschämte Armut") sowie die fehlenden positiven Anreize zur Erwerbsarbeit in der Sozial- und Arbeitslosenhilfe („Arbeitslosigkeits- und Armutsfalle") kritisiert (Meinhardt et al. 1994; Mitschke 1995a, 1995b; Spermann 1994; siehe auch Kapitel 3.2). Mitschke adressierte seinen Vorschlag sowohl an die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes, indem er niedrigere Lohnkosten in Aussicht stellte, als auch an die Anbieter von Arbeitskraft, denen er ein Existenz sicherndes Einkommen trotz Niedriglohn ermöglichen wollte: „Das Bürgergeld beschreibt einen für Arbeitnehmer und Gewerkschaften annehmbaren Weg, nicht existenzsichernde Löhne bedarfsgerecht auszufüllen" (Mitschke 1995a: 83). Die negative Einkommenssteuer war eine Variante der Logik gemischter Einkommensquellen, die nicht zur Anwendung gelangte. Stattdessen wurden Lohnsubventionen in Form von Kombilöhnen oder Lohnkostenzuschüssen diskutiert, umgesetzt und teilweise auch evaluiert.

Varianten der Lohnsubvention

Im Wesentlichen können die Varianten der Lohnsubvention entlang von fünf Merkmalen unterschieden werden (siehe Tabelle 15). Das *erste Merkmal* bestimmt die Zielgruppe, also die Adressaten des Instruments. Zunächst ist zu unterscheiden, ob eine Lohnsubvention die Angebotsseite oder die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes adressiert, ob also zum einen von einem Kombilohn oder von einem Lohnkostenzuschuss die Rede ist und zum anderen ein Arbeitsangebot ausgelöst oder erhöht respektive eine Nachfrage generiert werden soll. Im BSHG waren mit der 1995er Sozialhilfereform beide Varianten eingeführt worden: Kombilöhne nach § 18 Abs. 5 BSHG und Lohnkostenzuschüsse nach § 18 Abs. 4 BSHG. Im AFG war seit 1996 die „Arbeitnehmerhilfe" (ANHI) als Kombilohn und seit 1992 die „produktive Arbeitsförderung Ost" als Lohnkostenzuschuss verfügbar.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Tabelle 8: Differenzierungsmerkmale von Lohnsubventionen

Merkmal	**Kriterium**	**Beispiele**
Adressaten	Lohnkostenzuschuss an Arbeitgeber	§ 18 Abs. 4 BSHG; SGI Modell
	Kombilohn an Arbeitnehmer	§ 18 Abs. 5 BSHG
	Quasi universell	De facto Lohnsubvention durch „solidarisches Bürgergeld“ und Varianten des Grundeinkommens
	Kategorial	SGI-Modell, Förderung nach BSHG und AFG/SGB III
Disponibilität	Individuell verfügbar	Mini- und Midi-Jobs De facto Lohnsubvention durch „solidarisches Bürgergeld“ und Varianten des Grundeinkommens
	Sanktionsbewehrte Zuweisung qua Verwaltungsakt	Produktive Arbeitsförderung (AFG/SGB III) Arbeitnehmerhilfe (AFG)
Fristigkeit	Befristet	Förderung nach BSHG und AFG/SGB III
	Unbefristet	NES; Solidarisches Bürgergeld
Bezugsgröße	Stundenlohn – Monatslohn – Jahreslohn	k.A.
Zahlungsmodus	(pauschaler) Betrag	ANHI; Entgeltsicherung nach § 421 j SGB III
	(begrenzte) Freistellung von Abgaben	Mini- und Midi-Jobs; Magdeburger Alternative
	Transferentzugsrate	SGB II; Vorschläge SVRW, WB BMWi, ifo

Quelle: Eigene Darstellung nach SVRW 2006: 32, Tz. 40, 42, 52; Kaltenborn 2001; Jaehrling/Weinkopf 2006; Sinn et al. 2007; eigene Ergänzungen.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

Des Weiteren kann der Adressatenkreis danach differenziert werden, ob die Lohnsubvention kategorial oder universell gewährt wird. Kategoriale Lohnsubventionen sind auf bestimmte Gruppen oder bestimmte Beschäftigungsverhältnisse beschränkt. So adressiert die „produktive Arbeitsförderung" ausschließlich bestimmte Gruppen von Leistungsberechtigten nach dem AFG/SGB III, und die ANHI war auf Bezieher von Arbeitslosenhilfe begrenzt.[74] Lohnsubventionen sind *per definitionem* keine universellen Transferleistungen, da sie anders als zum Beispiel ein garantiertes Grundeinkommen „Arbeitsbürger" und nicht ohne weitere Einschränkungen „Staatsbürger" adressieren. Das schließt nicht aus, dass ein Grundeinkommen *de facto* als Lohnsubvention wirken kann, weil es zum Beispiel nicht existenzsichernd ausgestaltet ist. Werden auch jene Formen der Transferleistungen hinzugenommen, die nicht *de jure* als Lohnsubventionen angelegt sind, jedoch *de facto* als solche wirken, so wäre das das Bürgergeldmodell des Thüringer Ministerpräsidenten Dieter Althaus (2007, vgl. Borchard 2007) ebenso ein Beispiel für eine „universelle" Lohnsubvention wie andere Modelle des Grundeinkommens, die mit einer speziellen Ausgestaltung von Transferentzugsregeln die so genannten Armuts- oder Arbeitslosigkeitsfallen umgehen wollen (Vanderborght/Van Parijs 2005: 77 f. und 81 f.). Wenn von einer „universellen Lohnsubvention" die Rede ist, dann sind sowohl die de facto Lohnsubventionen in Form nicht existenzsichernder Grundeinkommen gemeint als auch die *rechtlich* als *in-work benefits* gestalteten Transferleistungen, die als alleiniges Zugangskriterium ein abgeschlossenes Beschäftigungsverhältnis voraussetzen.

Ein *zweites Differenzierungsmerkmal* ist die Ausgestaltung der Disponibilität. Für die Frage, inwieweit staatliche Sozialpolitik die Handlungsoptionen des Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zur Sicherung seiner Existenz formt, ist es von grundlegender Bedeutung, ob und inwieweit der Zugang zu einem Instrument selbstbestimmt oder fremdbestimmt wird. Individuell disponible Lohnsubventionen können von den Einzelnen formell selbstbestimmt in Anspruch genommen werden, sofern die Einzelnen den Förderkriterien des jeweiligen Instruments entsprechen. So liegt zum Beispiel die formale Entscheidung, einen Mini-Job anzunehmen, grundsätzlich genauso im Ermessen des Einzelnen wie die Aufnahme einer vollständig sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Fremdbestimmt ist der Zugang dann, wenn der Einzelne Transferleistun-

74 Als Beispiele für kategoriale, auf geringqualifizierte Langzeitarbeitslose begrenzte Lohnsubventionen siehe auch die aktuellen Vorschläge des ifo (Sinn et al. 2002, 2006) und des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVRW 2006).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

gen bezieht und ihm in Form eines Verwaltungsaktes sanktionsbewehrt die Inanspruchnahme der Lohnsubvention auferlegt wird. Beispiele für fremdbestimmte, also nicht individuell disponible Varianten waren die Lohnsubventionen im BSHG, die produktive Arbeitsförderung und die Arbeitnehmerhilfe im AFG/SGB III; seit 2005 zählen hierzu, mit Ausnahme der Freibetragsregelung, auch die Formen der Lohnsubventionen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II (siehe Kapitel 14.2).

Parallel zu den fortdauernden wissenschaftlichen und politischen Diskussionen um verschiedene Modellvarianten waren 1996 in das BSHG und bereits zuvor in das AFG *in-work benefits* eingeführt worden, die Lohn*ersatz*leistungen zu Lohn*ergänzungs*leistungen umwandelten.[75] Die als Lohnkostenzuschüsse konzipierten Subventionen an Arbeitnehmer im Rahmen des AFG waren nicht individuell disponibel, kategorial, zeitlich befristet und wurden als pauschale Beträge ausgezahlt. Zum 1. Januar 1993 trat ein regional, zeitlich sowie auf zusätzliche Tätigkeiten in bestimmten Bereichen begrenzter Lohnkostenzuschuss in Kraft, der später als „produktive Arbeitsförderung Ost“ bezeichnet worden war.[76] Das Instrument beruhte auf der Idee, „Beitragsmittel zur Arbeitslosenversicherung und Bundesmittel für die Arbeitslosenhilfe, die andernfalls für konsumtive Zwecke ausgegeben würden, beschäftigungswirksam im Bereich der Umweltsanierung zu verwenden“ (BT-Drs. 12/3211: 32). Statt Lohnersatzleistungen an Arbeitslose wurden Lohnkostenzuschüsse an Träger gewährt, die ohne Subventionen finanziell nicht in der Lage gewesen wären, bestimmte meritorische Güter – „Arbeiten, die der Umweltsanierung, der Verbesserung der Umwelt, der sozialen Dienste oder der Jugendhilfe dienen“ (§ 249 h Abs. 3 AFG i.d.F. von 1993) – herzustellen.

Mit dem Beschäftigungsförderungsgesetzes 1994 (BGBl. I 1994, S. 1786) dehnte die Bundesregierung eineinhalb Jahre später die *in-work benefit* Logik der „Lohnersatzleistung [...] mit beschäftigungswirksamen Effekten“ (BT-Drs. 12/3211: 32) auf die alten Bundesländer aus (§ 242 s AFG i.d.F. BeschfG 1994) und erweiterte das Spektrum förderungsfähiger Tätigkeitsbereiche der produktiven Arbeitsförderung Ost.[77] Beide Lohnkostenzuschüsse waren durch eine Art

75 Zur Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung als eine Form der Subventionierung von Lohnkosten siehe Kapitel 10.

76 Gesetz zur Änderung von Förderungsvoraussetzungen im Arbeitsförderungsgesetz und in anderen Gesetzen, vom 18.12.1992, BGBl. I 1992, S. 2044.

77 Mit Lohnkostenzuschüssen kofinanzierbar waren fortan auch „Arbeiten zur Erhöhung des Angebots im Breitensport und in der freien Kulturarbeit sowie für Arbeiten zur

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

„Lohnabstandsgebot“ in der Höhe begrenzt auf Entgelte, die zehn Prozent unterhalb der erzielbaren Entgelte nicht geförderter Arbeitnehmer in gleicher Beschäftigung lagen. Unter der Bezeichnung „Strukturanpassungsmaßnahmen“ (SAM) wurde mit dem AFRG (BGBl. I 1997, S. 594) das Prinzip der produktiven Arbeitsförderung in das neu geschaffene Dritte Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) übernommen (§§ 270 ff. SGB III).

Einen kategorialen und zeitlich eng begrenzten, aber erstmalig nicht regional begrenzten Kombilohn führte die konservativ-liberale Bundesregierung mit dem Arbeitslosenhilfereformgesetz (AlhiRG, BGBl. I 1996, S. 878) ein: Die „Arbeitnehmerhilfe“ (ANHI) umfasste einen Lohnzuschuss von täglich 25 DM, der als Bedarfsausgleich, Arbeitsanreiz und Bestandteil moralischer Bedürftigkeitsprüfung eingesetzt worden war. Als Bedarfsausgleich sollte der Zuschuss die „durch die befristete Beschäftigung entstehende Mehrbelastung pauschal ausgleichen“ (BT-Drs. 13/2998: 7). Als Arbeitsanreiz sollte er insbesondere jüngere Bezieher von Arbeitslosenhilfe zur Aufnahme einer „vorübergehenden, niedriger entlohnten Beschäftigung“ (BT-Drs. 13/2898: 7) anregen. Und als Instrument der moralischen Bedürftigkeitsprüfung zielte die ANHI auf die Unterscheidung würdiger von unwürdigen Leistungsempfängerinnen und -empfängern, da durch die ANHI geförderte Beschäftigung als zumutbare Arbeit sanktionsbewehrt von den Arbeitsämtern vermittelt werden konnte:

„Da die Nachfrage nach Arbeitsplätzen das Angebot übersteigt, kann die Arbeitsbereitschaft von Arbeitslosenhilfebeziehern vielfach nicht überprüft werden. Arbeitslosenhilfe können deshalb auch Personen beziehen, die keine Arbeit suchen. Sie nehmen die Arbeitslosenhilfe missbräuchlich in Anspruch. Die Verbesserung bestehender und die Erschließung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten und Trainingsmaßnahmen bewirken auch, daß die Arbeitsbereitschaft vermehrt überprüft und etwaiger Leistungsmißbrauch festgestellt werden kann. Insoweit ist mit Einsparungen zu rechnen“ (BT-Drs. 13/2898: 5).

Aufgrund ihrer Ausrichtung an niedrig entlohnten, „der Natur der Sache nach auf längstens drei Monate befristeten“ Tätigkeiten (§134 b AFG i.d.F. AlhiRG 1996) wirkte die ANHI als sanktionsbewehrte Aufforderung zur Saisonarbeit, wie sie insbesondere für den primären Sektor typisch ist.[78]

Vorbereitung denkmalpflegerischer Maßnahmen“ (§ 249 h Absatz 1 i.d.F. BeschfG 1994). Siehe eine detaillierte Darstellung bei Bach (1995).

78 Siehe die Anlage-Tabellen zur Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zur Arbeitnehmerhilfe (BT-Drs. 13/8436: 4 ff.). Im SGB III wurde die ANHI unter den §§ 56 und 421 b fortgeführt.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Das *dritte Merkmal* zielt auf die Fristigkeit (befristet/unbefristet), das *vierte Merkmal* auf die Bezugsgröße der Transferleistung (Stundenlohn, Monatslohn, Jahreslohn). Das *fünfte Merkmal* differenziert Lohnsubventionen nach dem Zahlungsmodus. Ein pauschaler Betrag wurde zum Bespiel im Rahmen der Arbeitnehmerhilfe und im Hamburger Modell (Gerhardt/Larsen 2005; Jirjahn et al. 2006) gezahlt. Die Subventionierung geringfügiger Beschäftigung durch Mini- und Midi-Jobs erfolgt wie vormals bei dem „Mainzer Modell“[79] (Gerster/Deubel 1999; Kaltenborn et al. 2005) oder bei dem Vorschlag „Magdeburger Alternative“ (Schöb/Weimann 2005, 2007) durch eine begrenzte Freistellung von Abgaben. Lohnsubventionen können zuletzt auch über die Transferentzugsrate auf die Kumulierbarkeit von Transfer- und Markteinkommen wirken, wie es rudimentär bei der Freibetragsregel nach § 76 Abs. 2a BSHG sowie beim Einstiegsgeld in Baden-Württemberg (Dann et al. 2002), das auf der Experimentierklausel des § 18 Absatz 5 BSHG beruhte, der Fall war und wie es mit der Hinzuverdienstregelung seit dem SGB II der Fall ist.

Status quo ante „Hartz IV“

Bei einem Vergleich der Instrumente ökonomischer Interventionen im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes mit der Gesetzeslage nach dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt fällt auf, dass es 2005, also nach Inkraftreten des SGB II, nichts gibt, was es nicht bereits 2004 gegeben hätte. Allein die Mischungsverhältnisse, die Konfiguration der einzelnen Elemente ist merklich verändert worden. Einst dominante Elemente sind zugunsten zuvor randständiger Elemente in den Hintergrund getreten: Bedarfsdeckung war bis zur Zusammenlegung der Hilfe zum Lebensunterhalt mit der Arbeitslosenhilfe ein Ziel – nur dass der Bedarf nicht mehr zwangsläufig über die Regelsätze, sondern gemischt aus Transferleistungen und Markteinkommen angestrebt wurde. *In-work benefits*, die ebenfalls stets schon vorhanden, aber von marginaler Bedeutung waren, erhielten seit Beginn der 1990er Jahre eine zunehmend wichtigere Funktion. Was in der Diskussion im Übergang vom Mehrbedarfszuschlag zum Erwerbstätigenfreibetrag bereits angelegt und außerhalb der Sozialhilfe im AFG mit der produktiven Arbeitsförderung formuliert worden war, führte über die Debatte um Lohnsubventionen zu einer Neubestimmung der Mindestsicherung: statt Arbeitslosigkeit sollte Arbeit finanziert werden. Das System der Mindestsi-

79 Das Mainzer Modell wurde durch das Sonderprogramm der Bundesregierung „Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten“ fortgeführt und ist mit Einführung der Midi-Jobs 2003 eingestellt worden.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

cherung hatte fortan nicht mehr allein das Ziel, einen Übergang zum ersten Arbeitsmarkt herzustellen, sondern wurde im Sinne eines *market workfare* zunehmend für die Funktion in Anspruch genommen, die Nachfrage über die Gestaltung des Preises der Arbeitskraft positiv zu beeinflussen. Die staatliche Regulation der Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, der Art und Weise und des Umfang des Verkaufs der Arbeitkraft zwecks Existenzsicherung war im Bereich der Mindestsicherung stets auf den Arbeitsmarkt bezogen. In den 1990er Jahre ist der Anspruch entstanden, dass die Sozialhilfe nicht allein auf eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt orientiert ist und dementsprechend auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes reagiert, sondern zunehmend sowohl aktivierend auf die potenziellen Anbieter als auch auf die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes Einfluss nehmen soll.

14 WORKFARE-POLITIK MIT DEM SGB II

Am 15. März 2002 hatte Bundeskanzler Schröder die fünfzehnköpfige „Kommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ eingesetzt, besser bekannt unter dem Namen ihres Leiters, des damaligen VW-Managers Peter Hartz. Fünf Monate später lag als Ergebnis ein dreizehn Module und 343 Seiten umfassender Bericht vor, der einschneidende Veränderungen in den Strukturen der Arbeitsmarktpolitik vorsah. Ein Jahr später, am 13. März 2003, rief Schröder zu „Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung“ auf. Mit dieser Regierungserklärung formulierte er an Hartz anschließenden und darüber hinausreichenden Reformbedarf einer „Agenda 2010“ in den drei Bereichen Konjunktur und Haushalt, Arbeit und Wirtschaft sowie soziale Absicherung im Alter und bei Krankheit (PlPr. 15/32: 2479-2493). Vorschläge der Hartz-Kommission, wie vor allem die Streichung der Arbeitslosenhilfe zugunsten eines neuen Systems von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld, die im „Ersten“ und „Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz I u. II“) vom Dezember 2002 noch nicht umgesetzt wurden, kamen erneut zur Sprache. Am 17.10.2003 beschloss der deutsche Bundestag das Dritte und Vierte Hartz-Gesetz („Hartz III u. IV“). Der Übergang vom BSHG zur Grundsicherung für Arbeitssuchende im SGB II war in der öffentlichen Wahrnehmung jener „big bang“, der eine Abkehr vom althergebrachten Paradigma der sozialen Sicherung einleitete. Den paradigmatischen Wandel hat es tatsächlich gegeben – nur nicht in Form einer *critical juncture*. Der paradigmatische Wandel der Mindestsicherung hatte bereits Ende des ersten Drittels der 1990er Jahre eingesetzt, ohne dass er in der breiten Öffentlichkeit und in der Forschung zum Wohlfahrtsstaatswandel zur Kenntnis ge-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

nommen worden ist. Die Sonderstellung des Vierten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt besteht darin, die einzelnen Stränge des paradigmatischen Wandels zu einer neuen Form der Mindestsicherung zusammen gefügt zu haben.

Mit der Grundsicherung für Arbeitssuchende führte die rot-grüne Bundesregierung den Politikwechsel in der staatlichen Regulation der Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung fort.[80] Im Bereich der auf den Rechtsstatus der Einzelnen zielenden Interventionen knüpfte Rot-Grün an eine Politik an, die im Jahr 2001 mit dem Job-AQTIV-Gesetz rechtlich kodifiziert wurde. Diese Politik verfolgte den Anspruch, die Optionen der Einzelnen in den Beziehungen zur Arbeits- und Sozialverwaltung grundlegend zu verändern; sie wird als neuer Kontraktualismus bezeichnet. Im Bereich der ökonomischen Interventionen griff die rot-grüne Bundesregierung den von der vorhergehenden Regierung begonnen Ausbau des *market workfare* in der Mindestsicherung wieder auf und radikalisierte ihn.

Vom Hilfeempfänger zum bedürftigen Kunden

T.H. Marhall hat den Ausbau sozialer Rechte als ein Eindringen von Elementen des Rechtsstatus in den Vertrag interpretiert. Die Gegenbewegung, der „neue Kontraktualismus“ oder die Entwicklung „from status to contract“ (Handler 2004; Lødemel/Trickey 2001; Reis/Brülle 2001), überformt den Rechtsstatuts durch Elemente des Vertrags. Bezogen auf die Mindestsicherung suggeriert der Vertragsgedanke eine Umstellung der vormals bürokratisch geprägten, vertikalen sozialen Beziehung zwischen Hilfeempfänger und Verwaltungsmitarbeiter auf eine horizontale soziale Beziehung zwischen dem „Kunden“ und dem Dienstleister. Aus dem Klienten „Arbeitsloser“ der Sozialverwaltung, der einen sozialrechtlich verbürgten Anspruch gegenüber dem Amt geltend machen konnte, sollte mit der rhetorischen Volte ein „Partner“ und „Kunde“ eines „modernen Dienstleisters“ werden (Job-AQTIV-Gesetz, BT-Drs. 14/6944: 28; vgl. Kommission MDA 2002: 48 ff., 67 ff.; BT-Drs. 15/1515: 71 ff.). Bereits mit dem Job-AQTIV-Gesetz[81] legte die rot-grüne Bundesregierung dem partnerschaftli-

80 Nachfolgende Verweise auf das SGB II beziehen sich auf die erste Fassung des SGB II in Artikel 1 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BGBl. I 2003, S. 2954).

81 Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz) vom 10.12.2001 (BGBl. I 2001, S. 3443).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

chen Dienstleistungsverhältnis die Leitnorm des „Förderns und Forderns“ (BT-Drs. 14/6944: 25) zugrunde (Kapitel 6.3). Auf der Grundlage eines Profiling müssen seitdem Dienstleister und Kunde eine Eingliederungsvereinbarung schließen. Als „Profiling“ bezeichneten die Fraktionen von SPD und von Bündnis 90/Die Grünen im Gesetzentwurf „eine obligatorische individuelle Chanceneinschätzung […], die das Arbeitsamt gemeinsam mit dem Arbeitslosen vorzunehmen hat“ (BT-Drs. 14/6944: 28). Mit dem Job-AQTIV-Gesetz setzte die rot-grüne Mehrheit durch, dass im Rahmen des Profiling „die für die Vermittlung erforderlichen beruflichen und persönlichen Merkmale des Arbeitslosen, seine beruflichen Fähigkeiten und seine Eignung“ festzustellen sowie zu klären war, „ob eine berufliche Eingliederung erschwert ist und welche Umstände sie erschweren“ (§ 6 Absatz 1 SGB III i.d.F. Job-AQTIV-Gesetz 2001). Sofern das Profiling unverwertbar blieb, musste der Kunde an einem so genannten Assessment-Verfahren teilnehmen, das die Funktion hatte, die Beschäftigungsfähigkeit des Arbeitslosen zu ermitteln (§§ 35 und 49 SGB III i.d.F. Job-AQTIV-Gesetz 2001; vgl. Körner 2002; Steinmeyer 2002). Das Kunden-Dienstleister-Verhältnis wurde im Wesentlichen durch das mit dem Job-AQTIV-Gesetz eingeführte Instrument der Eingliederungsvereinbarung geformt. An die Stelle des einseitigen und hierarchischen Verwaltungshandelns trat der Idee nach eine kooperative Handlungsform der Verwaltung mit der Erwartung, dass sich aus dem Prozess des Vereinbarens selbstaktivierendes, jedenfalls aktives, konformes Verhalten des Kunden gegenüber den getroffenen Vereinbarungen ergäbe (zur Kritik Schweiger 2002). Wie schon zuvor in der Arbeitsförderung des SGB III beruht auch in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II die Kunden- und Dienstleistungsrhetorik im Wesentlichen auf zwei Aspekten: zum einen auf einer Unklarheit über das angebotene Produkt, zum anderen auf einer im hohen Maße asymmetrischen Beziehung zwischen Kundschaft und Dienstleister.

Das Gut des SGB II

Dienstleistungen bilden mit Geldleistungen und Sachleistungen die drei Leistungsarten des Sozialleistungsrechts (§ 11 SGB I). Im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist vorgesehen, jede dieser drei Leistungen anzubieten (§ 4 SGB II). Die fürsorgerische, arbeitsmarktnahe Dienstleistung, die mit dem SGB II als Gut angeboten wird, ist nicht beschränkt auf die sozialrechtliche Leistungsart „Dienstleistung“, sondern umfasst jede der drei genannten Leistungsarten. Damit ist zunächst nicht mehr gesagt, als dass die „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ mit ökonomischen, pädagogischen und ökologischen Interventionen die Handlungsoptionen Einzelner zu formen beabsichtigt, indem entsprechende Leistungen angeboten werden. Eine genauere Bestimmung des Gutes des

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

SGB II gelingt, wenn zunächst allgemein unter einer Dienstleistung ein immaterielles Gut verstanden wird, das *erstens uno-actu* produziert und konsumiert wird, *zweitens* in Ko-Produktion und auch Ko-Präzenz hergestellt wird, dessen Qualität – *drittens* – im hohen Maße von der Interaktion von Dienstleister und Kunde abhängt und das *viertens* stets in einem aktuellen Prozess hergestellt werden muss, da es immateriell und nicht speicherbar und *fünftens* heterogen, das heißt nur im geringen Maße standardisierbar ist (Berger/Offe 1984; Reis/Brülle 2001; Weihrich/Dunkel 2003). Über die fünf Formaspekte hinaus weisen Dienstleistungen des Weiteren funktionale Aspekte auf. Berger und Offe (1984) bestimmen die gemeinsame Funktionalität aller Dienstleistungen in der „Instandhaltungsarbeit“ bzw. der „Instandhaltung von etwas“:

„Unserem Ansatz zufolge besteht die soziologische Gemeinsamkeit aller Dienstleistungsarbeiten darin, daß sie sämtlich mit der Sicherung, Bewahrung, Verteidigung, Überwachung, Gewährleistung usw. der historischen Verkehrsformen und Funktionsbedingungen einer Gesellschaft und ihrer Teilsysteme zu tun haben. Ihr unterscheidendes Merkmal ist die ‚Instandhaltung von etwas‘“ (Berger/Offe 1984: 235).

Die Dienstleistung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende trägt zur sozialstaatlichen Regulation der Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs ihrer Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung bei. Das Gut des SGB II ist eine Dienstleistung, die auf die Instandhaltung der lohnarbeitzentrierten Eigenverantwortlichkeit unter der Bedingung von Unterbeschäftigung und in der Denkweise eines *market workfare* zielt. Dementsprechend sind die Leistungen des SGB II *erstens* auf das Vermeiden oder Beseitigen, Verkürzen oder Vermindern der Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit, *zweitens* auf das Erhalten, Verbessern und Wiederherstellen der Erwerbsfähigkeit und *drittens* auf das Entgegenwirken geschlechtsspezifischer Nachteile, die Berücksichtigung familienspezifischer Lebensverhältnisse und das Überwinden behindertenspezifischer Nachteile ausgerichtet (§§ 1 Abs. 1 Satz 4 und 3 SGB II). Die Grundsicherung für Arbeitssuchende zielt mit dem Zuschnitt ihres Adressatenkreises – 15- bis 65-jährige, hilfebedürftige Erwerbsfähige (§§ 7 und 8 SGB II) – auf eine weitgehende Kommodifizierung des verfügbaren hilfebedürftigen Arbeitskräftepotenzials.

Sowohl im BSHG von 1961 als auch im SGB II von 2003 ist das Ziel formuliert, dass die Hilfe zur Unabhängigkeit der Empfängerinnen und Empfänger von der Transferleistung beitragen soll. Der Unterschied zwischen BSHG und SGB II wird an einer Verschiebung in der Zielhierarchie deutlich: Im BSHG war an

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

erster Stelle das Ziel formuliert, dem bedürftigen Einzelnen das Führen eines Lebens zu ermöglichen, „das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 Abs. 2 BSHG i.d.F. 1961); im SGB II steht an erster Stelle die Stärkung der „Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben“ (§ 1 Abs. 1 SGB II i.d.F. Hartz IV 2003). Die unterschiedliche Prioritätensetzung ist eine Folge der Ausdifferenzierung des Adressatenkreises (siehe Kapitel 11.2). Mit dem BSHG sollte das soziokulturelle Existenzminimum aller aus dem Arbeitsmarkt sowie der familialen und sozialversicherungsrechtlichen Absicherung Herausgefallenen gesichert werden. Das BSHG war als residuale und als universelle Mindestsicherung angelegt worden. Es beruhte auf der prognostischen Prämisse, dass Arbeitslosigkeit (oder gar Massenarbeitslosigkeit) nicht als Problem einer Mindestsicherung in Betracht kommen. Die Grundsicherung für Arbeitssuchende im SGB II adressiert hingegen kategorial residual, weil sie auf erwerbsfähige Hilfsbedürftige ausgerichtet ist. Das SGB II beruht hingegen auf der prognostischen Prämisse, dass es nachhaltig oder immer wieder gelingt, die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren, indem es im Sinne der Kommission Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt Hilfe zur Selbstintegration leistet:

„Stellt der Grundsatz ‚Fördern und Fordern‘ aus der Versicherungslogik heraus die Förderleistung in den Vordergrund und verbindet sie mit Sanktionen bei regelwidrigem Verhalten, so betont ‚Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen‘ in erster Linie die eigene Integrationsleistung des Arbeitslosen, die durch das Dienstleistungs- und Förderangebot gestützt und abgesichert wird“ (Kommission MDA 2002: 45).

Das BSHG beruhte jedoch auf einer prognostischen Fehlleistung. Sie bestand in der Annahme, dass sowohl die Hilfe in Einzelfällen als auch das gesamte Programm transitorischen Charakter habe: den Einzelfällen hätte schnell geholfen werden können, und bald verschwände Bedürftigkeit als Problem der Sozialpolitik. Die prognostische Fehlleistung des SGB II könnte darin bestehen, dass es eine dauerhafte, der Menschenwürde entsprechende soziale Absicherung außerhalb des Arbeitsmarktes nicht als Kernproblem betrachtet. Das BSHG in der Fassung von 1961 und das SGB II aus dem Jahre 2003 weisen als Gemeinsamkeit einen optimistischen Blick auf den Arbeitsmarkt auf. In der Art und Weise, wie der Optimismus begründet ist, unterscheiden sie sich. Während der Optimismus des BSHG auf externen Faktoren beruhte – Wirtschaftswachstum, aktive Arbeitsmarktpolitik, Ausbau der vorgelagerten sozialen Sicherung – verbucht das SGB II die Gründe für den Optimismus zum Teil als Eigenleistung – Erhalten oder Wiederherstellen der lohnarbeitszentrierten Eigenverantwortlichkeit

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

durch quantitative und preisliche Regulierung der Arbeitskraft im Sinne eines *market workfare*.

Eindringen des Vertrags in den Status

Aus funktionaler Sicht ist mit dem SGB II die soziale Absicherung sowohl des Erhalts als auch der Wiederherstellung von Beschäftigungsfähigkeit vorgesehen, welche in Eigenverantwortlichkeit als (Bereitschaft zur) Kommodifizierung mündet und dazu beiträgt, das vorhandene Potenzial an Arbeitskräften für eine Ausdehnung des Niedriglohnsektors zu mobilisieren. Dementsprechend ist es die Aufgabe der Fallmanager, bei den Kunden eine Akzeptanz gegenüber den Bedingungen eines flexiblen Arbeitsmarktes herzustellen (Ludwig-Mayerhofer et al. 2008).

Mit einem interaktionsorientierten Ansatz können die Spezifika der sozialen Beziehung zwischen dem Fallmanager als Dienstleister und den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als Kunden analysiert werden. Weihrich und Dunkel (2003) modellieren in Anschluss an Ervin Goffman (1973) eine Dienstleistungsbeziehung als Dreieck zwischen Dienstleistungsgeber, Dienstleistungsnehmer und einem Gegenstand der Dienstleistung. Das Objekt der Dienstleistungsbeziehung ist in Goffmans Beispiel[82] ein beschädigtes „komplexes physisches System“ im Eigentum des Dienstleistungsnehmers. Der Dienstleistungsgeber hat dieses beschädigte Objekt „zu reparieren, aufzubauen oder helfend an ihm einzugreifen“ (Goffman 1973: 309; vgl. Nerdinger et al. 2008: 30 ff.; Weihrich/Dunkel 2003: 763). Die „Instandhaltung von etwas“ (Berger/Offe 1984) als Funktion von Dienstleistungen wird hier als Gegenstand eines Interaktionsprozesses zweier Akteure konzipiert, deren unterschiedliche Interessen die Dienstleistungsbeziehung prägen. Weihrich und Dunkel argumentieren, dass auch in Tausch basierten Dienstleistungsbeziehungen die Beziehung „mit Tausch allein nicht hinreichend zu fassen ist“ (Weihrich/Dunkel 2003: 763), dass also nicht allein Preissignale ausschlaggebend seien, sondern zusätzlich Kooperation notwendig sei. Das Kooperationserfordernis ziehe jedoch vier Kooperationsprobleme (ebd. 764 f.) nach sich: Erstens, die Problembeschreibung sei kontingent und somit Gegenstand von Aushandlungen (der Haarschnitt beim Friseur), Anamnese (medizinische Leistung) oder – bezogen auf das SGB II – des Profiling. Zweitens, die Kooperationsbeziehung muss im Sinne einer Ko-Produktion und Ko-Präsenz hergestellt und für die Dauer der Dienstleistungserbringung aufrechterhalten werden:

82 Goffman (1973: 305 ff.) analysiert in seinem Aufsatz „Das ärztliche Berufsmodell und die psychiatrische Hospitalisierung. Einige Bemerkungen zum Schicksal der helfenden Berufe“ persönliche Dienstleistungsberufe.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Der Friseurkunde muss still sitzen bleiben, der Patient die Medikamente einnehmen und der erwerbslose Hilfesuchende muss sich beraten, vermitteln oder Maßnahmen zuweisen lassen. Drittens führen Weihrich und Dunkel (2003: 765) das „Problem des unvollständigen Vertrages“ an, das sich aus dem Umstand ergebe, dass weder Prozessverlauf noch Prozessergebnis vorab genau bestimmbar seien: Die Frisur entspricht der Vereinbarung aus Sicht des Friseurs, nicht aber aus Sicht des Kunden, die Behandlung verlief erfolgreich aus Sicht des Arztes, nicht aber aus Sicht des Patienten und die Eingliederungsmaßnahme ist in der Interpretation des Fallmanagers das Beste für den Kunden, doch der Kunde interpretiert das Gegenteil. Viertens bestehe bei kommerziellen Dienstleistungen das „Problem des Verhältnisses von Tausch- und Kooperationsbeziehung“ (ebd.) Im Bewusstsein der Spezifika von Dienstleistungsbeziehungen könnten die Dienstleistungsnehmer und Dienstleistungsgeber damit rechnen, das entweder die Leistung oder die Gegenleistung geringer als vereinbart ausfällt. Doch das Problem des Zurückhaltens von Geldleistungen durch den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als Kunden besteht in den Dienstleistungsverhältnissen nicht, da das im Rahmen „staatlich-öffentlicher Dienste“ (Berger/Offe 1984: 247) bestehende Dienstleistungsverhältnis nicht auf einer ökonomischen, sondern auf einer rechtlichen Basis beruht. Es ist kein Tauschverhältnis, in dem Leistung gegen Geld getauscht wird, sondern die Dienstleistung wird als „Gebrauchswert“ gewährt. Das heißt jedoch nicht, dass keine Gegenleistung erwartet wird. Die Gegenleistung zum Gut des SGB II – wie auch schon zuvor im BSHG – besteht in einer umfassenden Normkonformität, die in den Kriterien moralischer Bedürftigkeit zum Ausdruck kommt. Eigenverantwortung ist sowohl Ziel als auch Gegenleistung der Dienstleistungsbeziehung im Rahmen des SGB II. Eigenverantwortung wird den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in fürsorgerischer Logik unter Bedingungen von Heteronomie abverlangt. Die Heteronomie umfasst weit mehr als die im Allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuches (SGB I) geregelte Mitwirkungspflicht (§§ 60-62 und 65-67 SGB I), welche auf jenes Maß von Ko-Produktion und Ko-Präsenz gerichtet ist, das für die Herstellung der sozialen Dienstleistung erforderlich ist. Die Heteronomie ergibt sich aus der konkreten Ausgestaltung der rechtlichen Intervention, mit der die Bedingungen des Zugangs zur Transferleistung wie des Verbleibs im Leistungsbezug entlang von finanzieller und insbesondere moralischer Bedürftigkeit festgelegt werden. Bis auf das Problem der Spannungen zwischen Tauschverhältnis und Kooperationsverhältnis tritt jedes der von Weihrich und Dunkel (2003) angeführten Kooperationsprobleme auch in einer Dienstleistungsbeziehung von Fallmanager und erwerbsfähigem Hilfebedürftigen auf. Doch im Gegensatz zu kommerziellen Dienstleistungsverhältnis-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

sen kann der Dienstleistungsanbieter im Rahmen des SGB II sanktionsbewehrt auf die Probleme einwirken und sie somit einseitig beeinflussen.

Das Dienstleistungsverhältnis zwischen einem „erwerbsfähigem Hilfebedürftigen“ (§ 1 SGB II) und dem als „persönlicher Ansprechpartner“ (§ 14 SGB II) fungierenden Fallmanager weist die Merkmale einer sozialen Beziehung auf, die mit Goodin (1988: 175 f.) als „ausbeutbare Anhängigkeit“ bezeichnet werden kann. Die Merkmale einer ausbeutbaren Abhängigkeit sind: die Asymmetrie der Sozialbeziehung, die einseitige existenzielle Angewiesenheit auf die Sozialbeziehung, das nicht Vorhandensein einer *exit*-Option und die monopolartige Anbieterstellung in Verbindung mit weitgehender Ermessensfreiheit beim Abgeben oder Einbehalten des Gutes. Die Beziehung zwischen einem bedürftigen Kunden, alias Arbeitssuchender oder erwerbsfähiger Hilfebedürftiger (§§ 1 und 7 SGB II), und einem Fallmanager ist asymmetrisch, weil die Möglichkeiten zur Gestaltung der Beziehung überwiegend auf der Seite des Fallmanagers liegen. Der erwerbsfähige Hilfesuchende geht nach der Überprüfung seiner Zugangsberechtigung – Altersgrenze, Erwerbsfähigkeit sowie finanzielle und moralische Bedürftigkeit (§ 7 SGB II) – aus einer Position der Schwäche in die Beziehung hinein. Hingegen kann der Fallmanager zum einen Art und Umfang der zu erbringenden Dienstleistung bestimmen und zum anderen die Kriterien der kundenseitig zu beweisenden moralischen Bedürftigkeit festlegen. Wie zuvor im Rahmen des BSHG ist die moralische Bedürftigkeit sowohl eine Bedingung für den Zugang zum und für den Verbleib im Transferleistungsbezug als auch für die Transferleistungshöhe (siehe Kapitel 10.2). Als zentrales Kriterium moralischer Bedürftigkeit gilt eigenverantwortliches Handeln. Als eigenverantwortlich gilt jedes Handeln, das dem „Ziel der Eingliederung in Arbeit“ (§ 14 SGB II) dient. Zum Bereich des Zumutbaren zählen daher auch „im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeiten“, die entweder in Form einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme oder als Mehraufwandsentschädigungsvariante angeboten werden können (§ 16 Abs. 3 SGB II[83]). Der Einzelne muss also jede zumutbare, das heißt oberhalb einer sittlich-moralischen Untergrenze liegende Gelegenheit zum Verkauf seiner Arbeitskraft anstreben, annehmen oder perpetuieren (§ 10 SGB II), um „die Belastung der Allgemeinheit durch seine Hilfebedürftigkeit zu minimieren“ (BT-Drs. 15/1516: 53).

Mit dem Bezug auf die Belange der Allgemeinheit, d.h. konkret auf die Bereitschaft der Steuerzahler, eine Mindestsicherung zu finanzieren, tritt ein weite-

83 Seit dem „Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ vom 21.12.2008 (BGBl I 2008, S. 2917) sind die Arbeitsgelegenheiten in § 16d SGB II geregelt.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

res Moment, das für grundlegend für jede Form steuerfinanzierter Mindestsicherung ist und grundsätzlich zur Asymmetrie zwischen Dienstleister und Kunden beiträgt: „Es gibt nicht einen Kunden, sondern zwei, die potentiell differierende Interessen aufweisen“ (Reis/Brülle 2001: 9). Dienstleistungsnehmer und Finanzierer der Dienstleistung sind nicht identisch. Neben dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sitzt dem Fallmanager ein dritter Interessent – die steuerzahlende Allgemeinheit – gegenüber.

In der Form der Eingliederungsvereinbarung ist die Asymmetrie ebenfalls systematisch angelegt. Die Eingliederungsvereinbarung zählt zu den so genannten „öffentlich-rechtlichen Verträgen“ (§§ 53 ff. SGB X; vgl. zur Diskussion Berlit 2003: 205; Lang 2006: 181 ff.; Spellbrink 2008: Rn. 8 ff.), sie „konkretisiert das Sozialrechtsverhältnis zwischen dem Erwerbsfähigen und der Agentur für Arbeit“ (BT-Drs. 15/1516: 54). Das Spezifische an der Vertragskonstruktion der Eingliederungsvereinbarung ist, dass sowohl der Vertragsschluss als auch der Vertragsinhalt einseitig vom Fallmanager unter Androhung von Sanktionen festgelegt werden kann. Der Kunde unterliegt einem „sanktionsbewehrten Kontrahierungszwang“ (Berlit 2003: 205); die Eingliederungsvereinbarung ist somit ein Vertragstyp, der unter Verzicht auf das Freiwilligkeitsprinzip konstruiert worden ist. Weigert sich ein Kunde, eine Vereinbarung abzuschließen oder Vereinbartes einzuhalten, muss er mit einer Leistungskürzung rechnen, die auf der ersten Stufe 30 Prozent beträgt (§ 31 Abs. 1 Nr. 1a und 1b SGB II). Kommt eine Eingliederungsvereinbarung aus welchen Gründen auch immer nicht zustande, legt der Fallmanager die Pflichten des Kunden – also den Nachweis moralischer Bedürftigkeit – in einem wiederum sanktionsbewehrten Verwaltungsakt fest (§ 15 Abs. 1 Satz 6 SGB II). Der Dienstleister ist also jederzeit in der Lage, den Modus der vertraglichen, vereinbarungsorientierten Beziehung gegen den Modus einseitigen Verwaltungshandelns auszutauschen. Während das von Weihrich und Dunkel (2003) benannte Problem der Definition des Gegenstandes der Dienstleistungsbeziehung bereits allgemein durch das im Rahmen des SGB II angebotene Gut und individuell durch das Profiling eingegrenzt ist, werden die weiteren Kooperationsprobleme in Form der Eingliederungsvereinbarung bearbeitet: Das Problem der Herstellung der Kooperationsbeziehung ist damit seitens des Dienstleistungsanbieters einseitig beeinflussbar, genauer: sanktionierbar. Das Problem des unvollständigen Vertrages ist für beide Seite eingegrenzt: Dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entstehen aus der Eingliederungsvereinbarung Ansprüche auf das Vereinbarte, so dass der Fallmanager bestimme Leistungen nicht einfach zurückziehen kann; und der Fallmanager kann jederzeit Sanktionen verhängen, sofern der erwerbsfähige Hilfebedürftige seine „Gegenleistungen“ zurück hält, in dem er zum Beispiel an vereinbarten Maßnahmen nicht teil-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

nimmt. Ob des Kontrahierungszwanges sind jedoch auch hier die Möglichkeiten, den unvollständigen Vertrag für sich zu nutzen, ungleich verteilt.[84]

Goodins zweites Merkmal, dass der unterlegene Beziehungspart auf das vom angebotene Gut unbedingt angewiesen ist, während die Anbieterseite, also die Verwaltung, ebenso gut auf die Beziehung verzichten könnte, liegt ebenso in der Konstruktionslogik fürsorgelogischer Mindestsicherung wie das dritte Merkmal: Der erwerbsfähige Hilfebedürftige verfügt hinsichtlich der Geldleistungen, die der Dienstleister anbietet, weder de jure noch de facto über eine *exit*-Option (die Diskussion in Kapitel 3.1.3).[85] Zum einen ist es de jure eine Voraussetzung des Leistungszugangs, dass der vom Dienstleister akzeptierte „Kunde“ weder auf familiale noch auf marktliche Einkommensquellen ausweichen kann. Zum anderen fehlt dem „Kunden“ innerhalb der Verwaltungsorganisation eine *exit*-Option. Voßkuhle hebt dies als grundsätzliche, in der Rhetorik vom „Dienstleistungsstaat“ all zu schnell übersehene Grenze hervor: „Er [der Kunde, CB] kann aufgrund der Gesetzesbindung der Verwaltung und der notwendigen Zuständigkeitsordnung in einem föderalen Gebilde nicht ohne weiteres wählen, welche Verwaltungshandlung er gerne hätte und von wem“ (Voßkuhle 2001: 520).

Mit der Verwaltungslogik unmittelbar verbunden ist das nach Goodin vierte Merkmal ausbeutbarer Abhängigkeit: Der Anbieter eines existenziell notwendigen Gutes verfügt sowohl über eine monopolartige Stellung als auch über die Möglichkeit, das nachgefragte Gut nach eigenem Ermessen abzugeben oder einzubehalten. Den gestärkten Verkehrsmitteln Recht und Geld auf der Seite des „Dienstleisters“ steht ohne „Konsumentensouveränität“ ein rechtlich geschwäch-

84 Prüffragen wären: Welcher Hilfeempfänger wird sich beschweren, wenn er ein Maßnahme, die er für unsinnig erachtet, aus welchen Gründen auch immer nicht wird annehmen müssen? Welcher Fallmanager wird trotz der gesetzlichen Gebotenheit (§ 31 Abs. 1 Nr. 1b SGB II) keine Sanktionen verhängen, wenn der Hilfeempfänger der vereinbarten Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit nicht nachkommt?

85 Däubler (2005) konstruiert in einem Kommentar zu den Wirkungen des SGB II ein rationales Individuum, das in voller Kenntnis der rechtlich gegebenen Handlungsoptionen Nutzen und Kosten des Bezugs von Leistungen des SGB II unter der Bedingung eines so genannten Ein-Euro-Jobs ökonomisch und sozial kalkuliert und mit den Bedingungen eines Strafgefangenenverhältnisses vergleicht. Er schlussfolgert, dass die Tätigkeit unter dem SGB II dem Arbeitsverhältnis nach dem Strafvollzugsgesetz ökonomisch kurzfristig nicht überlegen sei, so das ein „kleiner Straßenraub“ als Zugangshandlung zum Strafvollzug allein aus moralischen Erwägungen und langfristig wirkenden sozialen Gründen, nicht jedoch aus ökonomischen eine Alternative zum Hartz-IV-Bezug sei.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

ter und ökonomisch impotenter „Kunde“ Arbeitsloser gegenüber (Bogumil/ Kißler 1995; Trube 2002). Insgesamt bleibt der „Kunde“ auf die rechtsstaatliche *voice*-Option in Form der Sozialgerichtsbarkeit verwiesen, wenn er seine sozialen Rechte wahrnehmen will.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist mit jedem einzelnen ökonomisch intervenierenden Instrument auf die Förderung oder Wiederherstellung der lohnarbeitszentrierten Eigenverantwortlichkeit ausgerichtet. Da die Leistungen unter Bedingungen strikter finanzieller wie moralischer Bedürftigkeit gewährt werden, sieht Brühl (2004b) im SGB II ein Rückfall des Mindestsicherungsrechts hinter das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts von 1954, mit dem dem Fürsorgeempfänger ein subjektiv-rechtlicher Anspruch auf gesetzlich vorgesehene Leistungen und somit eine *voice*-Option gegenüber dem Verwaltungshandeln eingeräumt worden war. Dieses Verdikt ist jedoch übertrieben – nicht weil die Rechtslage im Rahmen des SGB II als zu strikt dargestellt wird, sondern weil die Rechtslage im BSHG für die Einzelnen als reicher an individuell disponiblen Optionen interpretiert wird (Kapitel 10.1).

Market Workfare mit dem SGB II

Nicht jedes Instrument der Grundsicherung für Arbeitssuchende, mit dem die Handlungsoptionen von Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung ökonomisch intervenierend geformt wird, ist de jure ein *in-work benefit*. Doch die wesentliche Zielsetzung dieser Instrumente, sowohl die Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums als auch die Leistungen mit explizitem Bezug auf die Integration in den Arbeitmarkt, ist auf eine Eigenverantwortung als Kommodifizierung ausgerichtet. Die zwei bereits im BSHG angelegten Grundvarianten der Bestimmung des individualen Leistungsvolumens – die Minderungsvariante und die Aufstockungsvariante – sind im SGB II systematisch ausgebaut worden.

Existenzminima

Wie zuvor im BSHG wirken sich die Verkaufs*bemühung* und *-bereitschaft* sowie die Verkaufs*fähigkeit* auf das Leistungsvolumen aus: Einerseits werden Leistungen gekürzt, sofern die Hilfeempfänger den moralischen Bedürftigkeitskriterien *vor* dem Transferbezug oder *während* des Transferbezugs nicht entsprechen, also aufgrund absichtlich herbeigeführter finanzieller Bedürftigkeit oder aufgrund von Sperrzeiten im Rahmen des SGB III bedürftig geworden sind. Andererseits erhöhen bestimmte anerkannte und typisierte Bedarfslagen – Schwangerschaft,

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

allein erziehend, Behinderung, krankheitsbedingte besondere Ernährung (§ 21 SGB II) – die Transferleistungen (Tabelle 9).

Abweichungen vom Finalitätsprinzip waren bereits im BSHG vorhanden. Neu hinzugekommen ist, dass anders als im BSHG der Verkaufserfolg nicht nur *während* des Transferbezugs (BSHG 1961: Mehrbedarf für Erwerbstätige, SGB II 2005: Freibeträge bei Erwerbstätigkeit), sondern ebenso *vor* dem Transferbezug positiv auf die Höhe des Leistungsvolumens wirkt (Tabelle 11). Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die Arbeitslosengeld nach dem SGB II im Anschluss an Arbeitslosengeld nach dem SGB III – dem so genannten „Arbeitslosengeld I“ – beziehen, erhalten einen auf zwei Jahre begrenzten Zuschlag (§ 24 SGB II).

Tabelle 9: Abweichung vom Finalitätsprinzip im SGB II

Tatbestand	**Wirkung auf Transferhöhe**	**Instrument**
Verkaufserfolg *vor* dem Leistungsbezug: vorheriger Bezug von Alg I	Erhöhung	Zuschlag Statusschutzes nach § 24 SGB II
Verkaufserfolg *während* des Leistungsbezugs: *in-work benefits*	Erhöhung	Freibeträge nach §§ 11 und 30 SGB II Zuschuss in Form des Einstiegsgeldes nach § 29 SGB II Mehraufwandsentschädigung im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 (so genannte „Ein-Euro-Jobs“)
Finanzielle Bedürftigkeit: Herbeiführen durch Absenken des Vermögens und Einkommens	Absenkung	Kürzung nach § 31 Abs. 4 Nr. 1 SGB II
Moralische Bedürftigkeit: Zugang SGB II aufgrund Sperrzeit im Alg I-Bezug	Absenkung	Kürzung nach § 31 Abs. 4 Nr. 3 SGB II

Quelle: Eigene Darstellung

Dieser Zuschlag wird nicht an einer Bedarfslage final ausgerichtet, sondern ist – obschon über den Bezug von Arbeitslosengeld I vermittelt – kausal auf einen frühren Verkaufserfolg auf dem Arbeitsmarkt bezogen:

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

„Der befristete Zuschlag soll berücksichtigen, dass der ehemalige Arbeitslosengeldempfänger durch häufig langjährige Erwerbstätigkeit – im Unterschied zu solchen Empfängern der neuen Leistung, die nur jeweils kurzfristig bzw. noch nie erwerbstätig waren – vor dem Bezug der neuen Leistung einen Anspruch in der Arbeitslosenversicherung erworben hat“ (BT-Drs. 15/1516: 58).

Mit dem Zuschlag wird ein vorübergehender Statusschutz Bestandteil einer bedarfsorientierten Mindestsicherung. Das Finalitätsprinzip mit der Zahlungslogik „bei moralischer und finanzieller Bedürftigkeit nach Bedarf“ wird temporär durch das Kausalitätsprinzip mit der Zahlungslogik „Transferleistung nach Vorleistung“ erweitert. Der befristeten Zuschlag ist jedoch funktional nicht mehr als ein Residuum der früheren Arbeitslosenhilfe, die den Übergang von der „Beletage“ der Sozialversicherung in das „Souterrain“ der Fürsorge zeitweise aufhalten und abmildern sollte. Mit dem befristeten Zuschlag liegt eine Schwundform der früheren Arbeitslosenhilfe vor, die zwei Drittel der Differenz zwischen vormaligem Arbeitslosengeld zuzüglich Wohngeld und Leistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld) bei Bedürftigkeit umfasst.[86]

Nicht die individuale, sondern die allgemeine Höhe der Leistungen des SGB II betrifft die systematische Abkehr vom Individualisierungsprinzip, also von der konkreten Bestimmung und Deckung des individuellen Bedarfs. In Form von Modellversuchen, die mit der 1999[87] in das BSHG eingeführten Experimentierklausel ermöglicht worden waren, konnten bereits im BSHG Leistungen pauschaliert werden. Mit der Pauschalierung versuchte die Bundesregierung einen „Weg zu mehr Selbständigkeit“ (BT-Drs. 14/5990: 154) durch eine „größere Dispositionsfreiheit der Hilfeempfänger“ (BT-Drs. 14/8770: 95) zu ebnen und zugleich die Verwaltungskosten bei der Gewährung einmaliger Hilfen zu senken. Bis auf drei explizit genannte Ausnahmen – Erstausstattung Wohnung, Erstausstattung Geburt und Schwangerschaft, Klassenfahrten (§23 Abs. 3 SGB II) – sind vormals im BSHG als Einmalhilfen bekannte Leistungen pauschal im Regelsatz enthalten, so dass die neue Form der Existenzsicherung mit dem SGB

86 Diese Schwundform einer Statussicherung im SGB II hat die schwaz-gelbe Bundesregierung mit den Haushaltsbegleitgesetz 2011 (BGBl. I 2010, 1885) mit der Begründung gestrichen, dass der Zuschlag einer bedürftigkeitsgeprüften Leistungen wie dem SGB II systemfrend sei und daher grundrechrechtlich nicht geboten und zudem aufgrund der durch ihn gegebenen Fehlanreize nicht zur „Funktionsfähigkeit der Grundsicherung für Arbeitssuchende“ beitrage (BT-Drs. 17/3030: 49).

87 Siehe das Siebte Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes, vom 25.06.1999 (BGBl. I 1999, S. 1442).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

II anders als zuvor die Sozialhilfe nach dem BSHG und anders als die um weitere Optionen zur Bedarfsdeckung erweiterte Mindestsicherung nach dem SGB XII weitestgehend ohne Bezug auf den Individualisierungsgrundsatz bedarfsdeckend sein soll (Rothkegel 2005). Die Regelsätze für Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres sind ohne weitere Altersdifferenzierung pauschal auf 60 Prozent des Regelsatzes für Erwachsene festgelegt, im 15. Lebensjahr auf 80 Prozent. Kriterien eines nach Alter gestaffelten Bedarfs von Kindern spielen bei der Festlegung also keine Rolle.[88]

Wie zuvor im BSHG sollen die pauschalen Leistungen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende, so die Erläuterungen der Bundesregierung im Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht, eine „größere Selbstständigkeit“ sowie einen „eigenverantwortlichen Umgang mit Geld“ ermöglichen (BT-Drs. 15/5015: 165). Zu diesem Zwecke verfügt jedes Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft über einen Ansparfreibetrag von 750 Euro. Dass die pauschalen Regelleistungen nicht in jedem individuellen Fall den Bedarf decken, ist unumstritten (Bieback 2005; Münder 2008). Ob die Regelleistungen des SGB II eine Ansparung ermöglichen, ist fragwürdig. Anfang 2007 lagen der Bundesregierung noch keine Erkenntnisse darüber vor, ob tatsächlich ein Teil der Pauschale für größere Anschaffungen gespart oder ob für derartige Anschaffungen Darlehen aufgenommen worden sind (BT-Drs. 16/4210: 19).

In-work benefits im SGB II

Anders als im BSHG sind *in-work benefits* im SGB II keine Randerscheinung, sondern sie nehmen eine zentrale Stellung ein. *In-work benefits* sind an den erfolgreichen Verkauf der Arbeitskraft geknüpfte Transferleistungen. Im Rahmen des SGB II sollen sie dem allgemeinen Ziel der „schnellen und passgenauen Eingliederung in Arbeit“ (BT-Drs. 15/1516: 2) dienen, indem sie das Einkommen aus den Verkauf der Arbeitskraft erhöhen oder die Lohnkosten senken. Für die Anbieter der Arbeitkraft wird ein Anreiz gesetzt, die Arbeitskraft erstmalig anzubieten oder das Angebot auszuweiten. Der Anreiz erfolgt über einen direkten oder indirekten Zuschuss zum erzielbaren Marktlohn in Form eines abhängi-

88 Am 27. Januar 2009 hat das Bundessozialgericht diesen Modus der Regelsatzberechnung als verfassungswidrig bewertet und dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt. Mit seinem Urteil vom 09.02.2010 hat das Bundesverfassungsgericht diese Bewertung bestätigt und den Gesetzgeber verpflichtet, die Regelleistung für Kinder eigenständig und transparent zu berechnen; siehe zu diesem Aspekt des Urteils Lenze (2010b), allgemein zum Urteil Berlit (2010), Lenze (2010a) und Rothkegel (2010).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

gen Beschäftigungsverhältnisses (Einstiegsgeld, Freibeträge bei Erwerbstätigkeit) oder in Form einer selbständigen Tätigkeit (Einstiegsgeld) (siehe Tabelle 10).

Tabelle 10: In-work benefits im Bereich der Grundsicherung (2007)

Typ	**Bezeichnung**	
Kombilohn	Freibeträge bei Erwerbstätigkeit	
	Einstiegsgeld	
	Kinderzuschlag	
Lohnkostenzuschuss	Eingliederungszuschuss	
	Beschäftigungszuschuss	
Existenzgründungs-zuschuss	Einstiegsgeld	
Öffentlich geförderte Beschäftigung/ „Produktive Mindest-sicherung“	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	
	Arbeitsgelegen-heiten	Mehraufwandsentschädigungs-variante („Ein-Euro-Jobs“)
		Entgeltvariante

*Der Kinderzuschlag wurde mit Artikel 46 des „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ in das Bundeskindergeldgesetz eingefügt. Formal zählt er also nicht zu den Instrumenten des SGB II, sytematisch jedoch zu den in-work-benefits im Bereich der Grundsicherung.Siehe hierzu Seiler (2008) und zur Reform des Kinderzuschlag im Juli 2009 Staiger (2010).

„Stand Dezember 2007“ bezieht die Änderung durch die in der Quellenangabe genannten Gesetze mit ein.

Quellen: Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003 (BGBl. I 2003, S. 2954); Kommunales Optionsgesetz vom 30.07.2004 (BGBl. I 2004, S. 2014); Freibetragsneuregelungsgesetz vom 14.08.2005 (BGBl. I 2005, S. 2407); Zweites Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Perspektiven für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen – JobPerspektive vom 10.10.2007 (BGBl. I 2007, S. 2326); eigene Darstellung.

Die Lohnsubventionen im Rahmen des SGB II sind kategoriale Transferleistungen, weil sie auf das Ziel ausgerichtet sind, eine bestimmte Personengruppe – Hilfebedürftige in der Definition des SGB II – hinsichtlich eines bestimmten Zwecks – Vermeiden, Verringern oder Beenden von Hilfebedürftigkeit und somit des Bezugs von Arbeitslosengeld II – zu unterstützen. Sie sollen auf Basis einer minimierten Selbstbestimmung maximale Selbstverantwortung, verstanden als Arbeitsmarktteilnahme, bewirken.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Zum größten Teil sind die Lohnsubventionen im SGB II nicht individuell disponibel, das heißt die Adressaten können nicht selbst bestimmen, wann sie die Instrumente einsetzen. Das größte Maß an individueller Disponibilität ist im Bereich der hier diskutierten Lohnsubventionen damit erreicht, dass die Hilfeempfänger sie eigeninitiativ beantragen und im Rahmen gewisser Kriterien einen Rechtsanspruch geltend machen können. Außerhalb des SGB II trifft dies auf den im Bundeskindergeldgesetz geregelten Kinderzuschlag zu, der aufgrund seiner inhaltlichen Ausrichtung, Bedürftigkeit zu vermeiden, systematisch zur Grundsicherung gehört (Seiler 2008). Im Rahmen des SGB II wird dieser Grad an individueller Disponibilität ausschließlich mit der Hinzuverdienstregel erreicht: Entweder können Erwerbstätige, sofern ihr Markteinkommen unterhalb eines existenzsichernden Niveaus für Alleinsehende oder auch für eine Familie liegt, ergänzend Arbeitslosengeld II beantragen. Oder Empfänger von Arbeitslosengeld II nehmen eine Beschäftigung auf, die allein nicht existenzsichernd ist. Diese so genannten „Aufstocker“[89] verfügen über das größte Maß an Selbstbestimmung innerhalb des SGB II. Eine optimistische Interpretation sieht in dieser Form der Selbstbestimmung eine Chance, dass insbesondere die Kombination aus nicht die Existenz sicherndem Einkommen – vor allem in Form eines Mini-Jobs – und Arbeitslosengeld II eine Brücke in eine Existenz sichernde Beschäftigung bilden könnte. Bisher spricht wenig für diesen Optimismus (Kapitel 10.2). Eine zweite Interpretation betont das Potenzial der Aufstockungsregel, Abhängigkeit im Sinne der Rationalitätsfalle oder deviantes Verhalten im Sinne des *cultural model* zu erzeugen (Kapitel 3.2.): Unter den so genannten „Aufstockern“ könnte sich eine Gruppe befinden, die sich mit dem Kombieinkommen arrangiert und daher gar nicht anstrebe, ohne Transferleistungen auszukommen, weil eine Ausweitung des Arbeitskraftangebots sich entweder nicht „rechne“ oder ein Mini-Job plus Aufstockung durch SGB-II-Leistungen als „Tarnkappe“ für Schwarzarbeit (Luchtmeier/Ziemendorff 2007: 799) genutzt werde oder ohnehin eher die Freizeit als die Arbeitszeit als höheres Gut bewertet werde (Bonin

89 Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA 2008) waren im Juni 2008 von den 5,1 Millionen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Leistungsbezug des SGB II gut 1,3 Millionen (26,5 Prozent) erwerbstätig. Mehr als die Hälfte der erwerbstätigen Leistungsbezieherinnen und -bezieher (53,8 Prozent) übte eine geringfügige Beschäftigung auf dem Niveau eines Mini-Jobs aus (Einkommen ≤ 400 Euro), weniger als ein Fünftel (18,0 Prozent) übten Tätigkeiten im Midi-Job-Bereich aus (> 400 bis ≤ 800 Euro) und mehr als ein Viertel (28.3 Prozent) verfügten über Markteinkommen über 800 Euro (zur Diskussion Adamy 2008; Brenke/Ziemendorff 2008; Bruckmeier et al. 2007, 2008).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

et al. 2007). Eine dritte Interpretation im Sinne des *market workfare*-Arguments bestätigt den in der zweiten Interpretation konstatierten Anreizmechanismus, bewertet ihn jedoch anders: es liege kein Fehlanreiz in der Anrechnungsregel oder Fehlverhalten seitens der Aufstocker vor, sondern die Aufstockung entspreche exakt dem intendierten Ergebnis: der Kombilohn ermöglich eine weitere Spreizung der Löhne nach unten, indem er das nicht existenzsichernde Markteinkommen durch einen Zuschuss individuell akzeptabel macht (SVRW 2006). Aus gewerkschaftlicher Sicht berge daher die individuelle Selbstbestimmung im Rahmen des SGB II die Gefahr, dass individuell rationale Entscheidungen zu kollektiver Irrationalität in Form eines insgesamt sinkenden Lohnniveaus führen könnten (DGB 2008). Selbstgefährdung ist in dieser Interpretation eine Folge unregulierter Selbstbestimmung, die die Einzelnen dazu führe, aus ökonomischer Not und dem Wunsch nach sozialer Integration ihre Arbeitskraft unter Wert zu verkaufen. Eine vierte, die Argumentation der dritten aufnehmende Interpretation hebt hervor, dass die Anrechnungsregel allein deshalb das höchste Maß an Selbstbestimmung biete, weil alle andere Formen der Lohnsubvention diesbezüglich außerordentlich schlechter abschneiden. Diese zynische Interpretation kann sich darauf berufen, dass der Zugang zu den anderen Formen der *in-work benefits* im SGB II, zum Beispiel die Lohnsubvention mit Einstiegsgeld und die produktive Mindestsicherung mit den beiden Varianten der Arbeitsgelegenheiten, nicht an die Selbstbestimmung der Adressaten, sondern an das Ermessen der Fallmanager geknüpft ist. Die *market workfare* orientierte Transferleistung beruht in diesen Fällen entweder auf einer unter Kontrahierungszwang unterzeichneten Vereinbarung oder auf einem hoheitlichen Verwaltungsakt. Diese Formen der *in-work benefits* im SGB II wirken daher nicht allein oder zum Teil gar nicht über ökonomische Anreize. Sobald eine Lohnsubventionierung durch den Fallmanager angeboten wird, kann der „Kunde“ das Angebot nur dann ablehnen, wenn er einen aus Sicht des Fallmanagers akzeptablen Grund vorweisen kann oder bereit ist, Leistungskürzungen zu verkraften. Inwieweit positive Anreize in Form von Lohnsubventionen im Rahmen des SGB II tatsächlich in dem Sinne wirken, dass Arbeitskraft erstmalig, erneut oder erweitert angeboten wird, ist daher grundsätzlich fragwürdig.

Ein-Euro-Jobs als Sonderfall von *in-work benefits*

Die rot-grüne Bundesregierung hat das Instrument der „Arbeitsgelegenheit“ in der Mehraufwandsentschädigungsvariante explizit als Fortsetzung der bereits seit 1961 bestehenden und bis Ende 2004 im BSHG geltenden Regelung der Mehraufwandsentschädigungsvariante der Hilfe zur Arbeit eingeführt (BT-Drs. 15/1516: 54; siehe Kapitel 10.2). Die Arbeitsgelegenheiten in der Mehrauf-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

wandsentschädigungsvariante werden abgekürzt als „MAE“ oder synonym als „Zusatzjobs“ oder „Ein-Euro-Jobs“ bezeichnet. Das Instrument „Ein-Euro-Job“ umfasst rechtliche, ökonomische und pädagogische Interventionen. Rechtlich betonen die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsentschädigungsvariante den Status der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als behördlich verfügbare Arbeitskräfte. Wie zuvor im BSHG sind die „Ein-Euro-Jobs“ eine Form der moralischen Bedürftigkeitsprüfung, insofern mit ihnen die Arbeitsbereitschaft überprüft werden soll. Inwiefern die Ein-Euro-Jobs einen ökonomischen Anreiz für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bieten, ist umstritten. De jure ist die Entschädigung des Mehraufwandes an der Bedarfs- und nicht an der Entgeltlogik ausgerichtet und somit nicht als ökonomischer Anreiz angelegt (Bieritz-Harder 2005). De facto hängt der ökonomische Anreiz davon ab, ob die Mehraufwandsentschädigung als zusätzliches Einkommen verfügbar ist oder im vollen Umfang für die tatsächlichen Mehraufwendungen verbraucht wird. In den an die durchführende Verwaltung gerichteten „Arbeitshilfen“ für die Anwendung der Arbeitsgelegenheiten (Stand 2005) empfahl die Bundesagentur für Arbeit, die Höhe der Mehraufwandsentschädigung so zu bemessen, „dass ein Anreiz zur Aufnahme einer entsprechenden regulären Beschäftigung nach tariflicher oder ortsüblicher Entlohnung besteht“ (BA 2005: B 1.3 5b). In der „Arbeitshilfe“ 2007 ist diese Marktlohnabstandsklausel nicht mehr enthalten (BA 2007b: B 3.1).[90] Darüber hinaus ist, wie zuvor im Rahmen des BSHG, das Instrument „Ein-Euro-Job“ ein negativer Anreiz: Denn eine Arbeitsgelegenheit verursacht insofern Kosten, als dass ob des Zeitaufwandes für den Ein-Euro-Job weder ein Einkommen aus einer illegalen Tätigkeit erzielt noch Eigenarbeit geleistet werden kann.

Als pädagogische Intervention zielt das Instrument der Ein-Euro-Jobs auf die Erhaltung oder die Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit: Es soll verhindern, dass die Qualifikation der Trägerinnen und Träger der Arbeitskraft unter das Niveau grundlegender Anforderungen – wie Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Regelmäßigkeit von Abläufen usw. – sinkt. Ein-Euro-Jobs können aus dieser Sicht sowohl der Resozialisierung Einzelner im Sinne einer Arbeitsethik konformen Lebensführung dienen als auch zur Erprobung im Sinne eines verlängerten *assessment* herangezogen werden, um – so die Auffassung der konservativ-sozialdemokratischen Bundesregierung – „Erkenntnisse über Eignung und Qualifikation, Motivation und Arbeitsbereitschaft der erwerbsfähigen Hilfebe-

90 Bundesweit wurde in 2005 im Durchschnitt eine Mehraufwandsentschädigung in Höhe von 1,26 Euro, in 2006 und 2007 in Höhe von 1,25 Euro pro Stunde gezahlt (BA 2006a, 2007a, 2008b).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

dürftigen“ ermitteln zu können und dadurch „zur Entwicklung weiterführender Integrationsstrategien“ (BT-Dr. 16/8934: 3) beizutragen (Bellmann et al. 2006). Mit den Ein-Euro-Jobs wird ein Arbeitstest durchgeführt, mit sowohl die Beschäftigungs*willigkeit* als auch die Beschäftigungs*fähigkeit* geprüft werden soll. Zugleich sollen Ein-Euro-Jobs als Integrationsinstrument eingesetzt werden. Um die pädagogischen Ziele erreichen zu können, müssten in jedem Fall entsprechende Defizite festgestellt und angemessene Ein-Euro-Jobs zugewiesen werden. Dementsprechend argumentiert bereits die rot-grüne Bundesregierung, dass die Zusatzjobs „grundsätzlich die erste Stufe einer Eingliederungsleiter“ (BT-Drs. 15/5191: 5) bildeten: „Nach Auffassung der Bundesregierung ist die Förderung durch einen Zusatzjob nur dann sinnvoll, wenn unmittelbar auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt ausgerichtete Fördermaßnahmen nicht möglich sind“ (ebd.).

Während das Ziel der moralischen Bedürftigkeitsprüfung mittels Ein-Euro-Jobs realistisch ist, sind die pädagogischen, sozial-integrativen Absichten fragwürdig: Sowohl hinsichtlich der finanziellen Aufwendungen als auch hinsichtlich der Teilnehmerzahl ist die Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsentschädigungsvariante das gewichtigste Instrument im Rechtskreis des SGB II. Für Arbeitsgelegenheiten wurden 2005 und 2006 mehr als ein Drittel der insgesamt 3,1 Milliarden bzw. 3,8 Milliarden Euro im Eingliederungstitel SGB II ausgegeben; in 2007 betrug der Anteil noch knapp ein Drittel (31,3 Prozent) der insgesamt 4,2 Milliarden Euro. Darunter betrug allein der Anteil der Ausgaben für Ein-Euro-Jobs an den Gesamtausgaben im Eingliederungstitel SGB II in 2005 und 2006 rund 29 Prozent und in 2007 knapp ein Viertel (BT-Drs. 16/8934: 2 und Anlage 1). Aufgrund des massenhaften Zugangs zu den Zusatzjobs, in 2005 wurden über 600 Tausend neue „Ein-Euro-Jobber“ registriert, in 2006 waren es 700 Tausend und in 2007 über 660 Tausend, muss bezweifelt werden, dass die pädagogischen Absichten umgesetzt werden konnten oder gar vorhanden waren (BA Förderstatistik). Der Anteil der Ein-Euro-Jobber am jahresdurchschnittlichen Bestand aller Teilnehmer an arbeitsmarkpolitischen Instrumenten im Rechtskreis des SGB II betrug 2005 mehr als ein Drittel und sank bis 2007 auf knapp ein Fünftel. Trotz des Rückganges der Bestand- und Zugangszahlen sind demgegenüber die entsprechenden Anteile der durch andere Lohnsubventionen geförderten Teilnehmer als sehr gering zu bezeichnen: für das Instrument Eingliederungszuschüsse betrug der Bestandswert in 2005 gut vier Prozent und in 2007 gut sieben Prozent; der Anteil der Teilnehmerbestandszahlen beim Einstiegsgeld in abhängige Beschäftigung stiegt von 0,2 Prozent in 2005 auf 1,1 Prozent 2007, und der Anteil für das Einstiegsgeld in Selbständigkeit stieg von

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

1,4 Prozent in 2005 auf 2,6 Prozent in 2007 (BA Förderstatistik; eigene Berechnungen).

Neu am Instrument der Ein-Euro-Jobs ist also zweierlei: zum einen die Bezeichnung und zum anderen die massenhafte Anwendung des Instruments, die weit über die Anwendungshäufigkeit im BSHG bis 2004 hinausreicht. De facto handelt es sich bei den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsentschädigungsvariante um eine Form der „produktiven“ Mindestsicherung: bedürftigkeitsgeprüfte Transferleistungen werden sanktionsbewehrt bei Verrichtung von im öffentlichen Interesse liegenden Tätigkeiten gewährt. Die Gewährung der Transferleistung wird faktisch – obwohl dies im Gesetz so nicht vorgesehen ist (Bieritz-Harder 2005) – an eine Gegenleistung in Form des Einsatzes der Arbeitskraft geknüpft. Da die Zusatz-Tätigkeiten nicht in arbeitsrechtlicher, sondern sozialrechtlicher Form verrichtet werden, stellen sie eine Form von *workfare without work* dar, die ob der Kriterien der Gemeinnützigkeit und Zusätzlichkeit auf den ersten Blick keine Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hat. Aus der Kritik, die der Bundesrechnungshof in seinen Berichten zum SGB II 2006 und 2008 übte, und aus den Forschungsergebnissen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Bellmann et al. 2006; Hohendanner 2007; Hohmeyer et al. 2006; Kettner/Rebien 2007; Wolff/Hohmeyer 2008) geht hervor, dass statt Integration in den Arbeitsmarkt negative Wirkungen auf den Arbeitsmarkt bestünden. So kritisiert der Bundesrechnungshof in Berichten aus den Jahren 2006 und 2008, dass die Förderkriterien – Zusätzlichkeit, Gemeinnützigkeit, Bestehen eines öffentliches Interesses, Wettbewerbsneutralität (BA 2005: B 6) – für die Einrichtung von Ein-Euro-Jobs in einem Viertel (Bericht 2006) beziehungsweise zwei Dritteln (Bericht 2008) der Fälle nicht beachtet worden seien (Bundesrechnungshof 2006, 2008; vgl. BT-Drs. 16/9545). Insbesondere rügte der Bundesrechnungshof (2008), dass im Rahmen der Ein-Euro-Jobs reguläre Aufgaben öffentlicher Träger verrichtet worden seien. Daher könnten Substitutions- oder Verdrängungseffekte nicht ausgeschlossen werden.[91]

91 Kettner und Rebien (2007) unterscheiden drei Arten von Substitution: Direkte Substitution liegt vor, wenn Ein-Euro-Jobber die Arbeit von entlassenem Personal übernehmen; verdeckte Substitution liegt vor, wenn frei werdende sozialversicherungspflichtige Stellen, z.B. in Anschluss an befristete Arbeitsverträge oder bei Renteneintritt, durch Ein-Euro-Jobs ersetz werden oder wenn ein geplanter und notwendiger Personalausbau durch Ein-Euro-Jobber gedeckt wird; schleichende Substitution von Beschäftigungsinhalten liegt vor, wenn Tätigkeiten der regulär beschäftigten sukzessive auf Ein-Euro-Jobber umgeleitet wird.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Die ökonomischen Anreize für die Arbeitgeber sind bezüglich der Lohnkosten eindeutig, da bei Ein-Euro-Jobs der Lohnkostenzuschuss 100 Prozent beträgt. Für Maßnahmeträger setzt die Trägerpauschale einen zusätzlichen Anreiz, Ein-Euro-Jobs einzurichten, insbesondere dann, wenn der zweckgemäße Einsatz der Pauschale – das Abdecken tatsächlich entstandener Maßnahmekosten – nicht ausreichend überprüft wird (Bundesrechnungshof 2006: 4, 16) und die Trägerpauschale für die Absicherung der ökonomischen Existenz des Betriebes eingesetzt wird (Bellmann et al. 2006). Die in der Förderstatistik der Bundesagentur als Maßnahmenkostenpauschale bezeichnete Trägerpauschale betrug für Ein-Euro-Jobs durchschnittlich 322 Euro in 2005, 258 Euro in 2006 und 240 Euro in 2007 (BA 2006, 2007a, 2008b).

Die verfügbare Arbeitszeit ist ein weiterer Anreiz: Je kürzer die Arbeitszeit, desto geringer die Substitutionsgefahr (Hohendanner 2007: 10). Gemäß der von der Bundesagentur für Arbeit herausgegebenen Arbeitshilfe für Arbeitsgelegenheiten soll die Arbeitszeit 30 Wochenstunden nicht überschreiten (BA 2007b). Tatsächlich wird seit 2005 die maximal mögliche Arbeitszeit in mehr als zwei Drittel aller Ein-Euro-Jobs voll ausgeschöpft (2005: 68,4 Prozent, 2006: 69,4 Prozent, 2007: 68, 1 Prozent; vgl. BA 2006, 2007a, 2008b). Ein Nebeneffekt langer Wochenarbeitszeiten ist, dass ab einer Arbeitszeit von mehr als fünfzehn Stunden in der Woche Ein-Euro-Jobber nicht mehr als arbeitslos gelten und dementsprechend nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik erfasst werden (§ 16 SGB III).

Substitutionseffekte sind insbesondere auch dann zu erwarten, wenn im Rahmen von Ein-Euro-Jobs nicht ausschließlich so genannte arbeitsmarktferne Gruppen, sondern auch Arbeitssuchende beschäftigt werden, deren Beschäftigungsfähigkeit durch Ein-Euro-Jobs gar nicht erweitert werden kann. So stellt Hohendanner in seiner Studie zu Substitutionseffekten von Zusatzjobs fest: „Ginge es ausschließlich um schwer vermittelbare, gering qualifizierte Langzeitarbeitslose, dürften die Anreize für die Betriebe gering ausfallen, ihre regulär Beschäftigten durch Ein-Euro-Jobber auszutauschen“ (Hohendanner 2007: 12). Qualifizierte Ein-Euro-Jobber sind hingegen flexible und preisgünstige Arbeitskräfte. Der massenhafte Einsatz von Ein-Euro-Jobs und die mehrheitlich volle Ausschöpfung der empfohlenen Wochenarbeitszeit von 30 Stunden weist darauf hin, dass die Arbeitsgelegenheiten nicht ausschließlich auf so genannte arbeitsmarktferne Gruppen ausgerichtet sind, sondern zum einen von der Sozialverwaltung als zusätzliche moralische Bedürftigkeitsprüfung, also als Arbeitstest durch die Träger des SGB II genutzt werden. Zum anderen betreiben die Sozialverwaltungen – ob sie dies nun beabsichtigen oder nicht – eine Art bürkratische Arbeitskraftallokation mit starkem Zufuhreffekt zum Null-Lohnsektor.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415092.215 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -