

# Helga Spindler

## Entrechtung auf verschiedenen Ebenen zum Zwecke der Aktivierung durch die Hartz-Gesetzgebung

Der bundesrepublikanische Sozialstaat versteht sich *noch* als sozialer Rechtsstaat. Zentral für einen sozialen Rechtsstaat ist die Vorstellung von individuellen sozialen Rechten, die den sozial bedürftigen Bürger zum Subjekt von Leistungsansprüchen machen. Diese Rechtsstellung des sozial bedürftigen Bürgers ist aus dem Schutz der Menschenwürde abgeleitet worden.<sup>1</sup> Klare Strukturen von sozialen Leistungsrechten, durchsetzbaren Rechtsansprüchen auf bedarfsdeckende Existenzsicherung ohne Vorleistung, ein überprüfbares, kontrollierbares Aufgabenfeld von Behörden und vor allem durch eine klare institutionelle Verantwortung für bestimmte Aufgaben sind die Kernbestandteile sozialer Rechtsstaatlichkeit. Für deren Realisierung gab es lange eine einigermaßen verlässliche Grundfinanzierung sozialer Angebote, von Fachkräften durchgeführte Beratungs- und Unterstützungsangebote für sozial Schwache im Rahmen der persönlichen Hilfe nach § 8 BSHG,<sup>2</sup> und eine Delegation von hoheitlicher Macht an private Dienstleister und Arbeitgeber fand nicht statt. Die Grundidee dieses Rechtsstaatsverständnisses hat sich besonders in §§ 1, 2 SGB I manifestiert, die die sozialen Rechte in den Mittelpunkt stellen und dem Staat aufgeben sicherzustellen, dass diese Rechte verwirklicht werden. Diese Rechte sollen dazu beitragen, ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, die Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit zu schaffen, den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit und Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen.<sup>3</sup>

Obwohl nun diese Vorschrift immer noch geltendes Recht ist, sehe ich das damit umschriebene Rechtsstaatsverständnis und das auf der Anwendungsebene geforderte rechtsstaatliche Handeln wegbrechen. Die anschwellende Rechtsprechung ist Symptom einer Zermürbungstaktik und systematischen Entrechtung durch Recht und Verfahren, mit der schrittweise eine Systemänderung hin zu einem aktivierenden Staat erfolgen soll, in dem die Behörde und von ihr beauftragte Dienstleister die nicht mehr rechtlich kontrollierte Steuerung der Arbeitslosen übernehmen sollen.

### *Newer Zielsetzungen und Steuerungsmethoden*

Erkennbar bleibt in der sozialpolitischen Diskussion eines: Der aktivierende Staat setzt langfristig auf eine andere Steuerung als durch Recht. Es gilt nämlich, die Regulierungen des „unflexiblen“ deutschen Sozial- und Arbeitsrechts wegen

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

2 Dazu ausführlich Spindler, Rechtliche Rahmenbedingungen der Beratung in der Sozialhilfe, NDV 2002, 358–363 (Teil 1), 386 (392) (Teil 2).

3 Giese/Krahmer, Sozialgesetzbuch Allgemeiner Teil und Verfahrensrecht (SGB I und X), Köln 1998, § 1 SGB I Rn. 4.

des rückwärtsgewandten sozialen Statusschutzes aus den Angeln zu heben.<sup>4</sup> Aktive Gerichte erscheinen in diesem Projekt als Vetospieler<sup>5</sup> und individuelle Rechtsdurchsetzung als Effizienzverlust.<sup>6</sup> Die Steuerungsmodelle sind vielfältig: So kann zum Beispiel nur ein allgemeiner gesetzlicher Rahmen, eine Art Hülle übrig bleiben, während die konkrete Steuerung durch möglichst reduzierte, quantitative Ziel- und Erfolgsbestimmungen, dezentrale Entscheidungsmöglichkeiten, nicht öffentliche Expertengremien oder über Delegation an außenstehende Dienstleister erfolgt. Dabei gibt es kaum gerichtliche Kontrollmöglichkeiten, sondern Zielvereinbarungen und Kontraktmanagement, d.h. kein für den Bürger kalkulierbares und im Ergebnis beeinflussbares Verfahren mehr. „Chancen“ ersetzen subjektive Rechte, die als veraltete Input-Steuerung durch gesetzliche Regelungen und kontrollierbare Verfahrenswege effektives Verwaltungshandeln behindern. Sozialpartner, Arbeitsmarktakteure, Wohlfahrtsverbände werden durch eine Art informelles Aufsichtsratsmodell in Beiräte und Monitoring-Gruppen abgedrängt, wo sie nur noch über die Geschäftspolitik unterrichtet werden und Vorschläge diskret äußern dürfen. Das führt zur ungehinderten Herrschaft einer Verwaltung, die durch „Unternehmensberater“ geschult wird, und selbst die Arbeitslosenversicherung soll in Richtung größerer Freiheiten für die Behörde, erschweren Zugangs eines Sanktionssystems und geringerer Mitwirkungsrechte der Arbeitslosen umgestaltet werden.<sup>7</sup> In der Arbeitslosenversicherung wird Gleisches schrittweise im Windschatten der spektakuläreren Konflikte um das SGB II vorangetrieben.<sup>8</sup>

Diese neue Steuerung arbeitet durchaus noch mit Mitteln des Rechts, aber sie betreibt zugleich eine Entrechtlichung durch Recht – auf der Ebene des Zugangs zum Recht, der Definitionsmacht über Leistungsvoraussetzungen, der Leistungen selber oder des Leistungszwecks.<sup>9</sup> Entrechtlichung durch Recht kann aber nach meiner Beobachtung auch durch neue Handlungsmethoden, durch den Abbau von Verfahrensrechten, von gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten und dem Aufbau eines gegenüber Bürgerrechten und -interessen „immunen“ Behördenapparats erfolgen. Mit dieser Veränderung subjektiver Rechte hat nicht mehr der Bürger, sondern die Behörde die Hoheit über die Ergebniskontrolle, was impliziert, dass die Maßnahmen dann auch fast ausnahmslos erfolgreich sind, weil die Erfolgsmessung und die Erfolgskriterien ohne Rücksicht auf die Auswirkungen für die Betroffenen bestimmt werden. Ein solches Modell, das die Rechtsform beibehält, aber ihrer individualrechtlichen Elemente entkleidet und die umfassende sozialstaatliche Zielsetzung durch einseitige behördliche Er-

4 Anschaulich zusammengefasst bei Funk, New Economy und die Politik des modernen dritten Weges, Aus Politik und Zeitgeschichte 16-17/2001, 25-31. Zur Notwendigkeit von rechtlichen Regelungen für den Erhalt von Selbstbestimmung vgl. Spindler, Rechtliche Rahmenbedingungen für eigenverantwortliche Lebensführung in Umbruchsituationen, in: Jahrbuch Arbeit, Bildung, Kultur, Forschungsinstitut FIAB, Bd. 23/24 (2005/2006), S. 169-184.

5 Trampusch, Dauerproblem Arbeitsmarkt: Reformblockaden und Lösungskonzepte, Aus Politik und Zeitgeschichte B 18-19/2003.

6 So formuliert Werner Jann, wissenschaftliches Mitglied der Hartz-Kommission: „Wir müssen uns klarmachen, dass absolute Einzelfallgerechtigkeit und rechtsstaatliche Korrektheit sich nicht gut vertragen mit Forderungen nach Flexibilität, Schnelligkeit und unbürokratischem Verhalten von Behörden.“ Interview in der FAZ, 29.5.2006, 15.

7 Vgl. die Kurzexpertise der Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Zielsteuerung in der Arbeitsmarktpolitik – Vom Ausland lernen? Die Beispiele Österreich und das Vereinigte Königreich, Juni 2003; zu den umfangreichen Aktivitäten der Bertelsmann-Stiftung im Vorfeld der Hartz-Reform: Spindler, War auch die Hartz-Reform ein Bertelsmann-Projekt?, in: Wernicke/Bultmann (Hrsg.), Netzwerk der Macht – Bertelsmann, 2007.

8 Bertelsmann Stiftung/Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), Job Center. Konzeption und Diskussion der lokalen Zentren für Erwerbsintegration, Gütersloh 2003, S. 83 f.

9 Vgl. Vobruba, Entrechtlichungstendenzen im Wohlfahrtsstaat, in: Voigt (Hrsg.), Abschied vom Recht?, Frankfurt/M. 1983, S. 101 f.

folgsmeldungen ersetzt, ist gegenwärtig ein Kernstück der Arbeitslosen- und Arbeitsmarktpolitik und gefährdet im Ergebnis den bisherigen Sozialstaat genauso wie eine denkbare dritte Variante, in der der Staat offen neoliberal agiert.

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

Die Veränderung des Rechts war in der ersten Phase der Hartz-Reform noch vergleichsweise transparent. Die Arbeitslosenhilfe und damit viele Gestaltungsspielräume und Rechte insbesondere für Familien bzw. für verdienende Ehepartner<sup>10</sup> wurde für die Öffentlichkeit wahrnehmbar abgeschafft. Da trat schon fast in den Hintergrund, dass die effektivste Rechtsänderung eigentlich in der Arbeitslosenversicherung stattgefunden hat. Dazu gehören nicht nur die Verkürzung der Leistungen für Ältere, sondern auch die wuchernden Sanktionstatbestände (§ 144 SGB III), wobei vor allem die Sanktion bei Verstoß gegen die frühzeitige Meldepflicht (§ 144 Abs. 6 i.V.m. § 37b SGB III) darauf setzte, dass nicht informierte oder durch Kündigung schockierte Arbeitnehmer diese Frist übersehen. Dazu gehören aber auch die Verkürzung der Rahmenfrist nach § 124 SGB III um ein Jahr, immer stärkere Mitwirkungspflichten und vor allem die Abschaffung des Arbeitslosenversicherungsschutzes bei geförderter Beschäftigung. Seit Anfang 2009 sind einzelne Ansprüche auf Förderung der Vermittlung in einem Vermittlungsbudget (§ 45 SGB III) aufgegangen, das keine klaren Rechte auf Fördermaßnahmen mehr enthält und nicht nur immer mehr abhängig vom Wohlwollen des Sachbearbeiters macht, sondern gegenüber Einzelansprüchen durch Budgets begrenzter Leistungssteuerung Platz schaffen soll.<sup>11</sup> Mit der Aufgabe eindeutig formulierter Unterstützungsansprüche und einer Veränderung der Zielbestimmung werden so auch im SGB III Gestaltungsspielräume für Mitarbeiter zulasten der Gestaltungsspielräume von Arbeitslosen ausgebaut, zudem sind Fördermaßnahmen zum Ende des Leistungszeitraums nicht mehr voll zugänglich. Statt das Recht auszuschöpfen und die Betroffenen zu unterstützen, wird im Zweifel der umstrittene Eingliederungsbetrag gezahlt.

Eine zentrale Veränderung der Leistungen erfolgt durch die Neubestimmung der Regelleistungen im Vergleich zur früheren Sozialhilfe. Hier ist man vom Grundsatz der unmittelbaren und individuellen Bedarfsdeckung abgegangen, der vom Anspruch getragen war, ein existenzsicherndes Niveau zu gewährleisten. Das wurde zunächst weniger wahrgenommen, weil man durch die Berücksichtigung pauschaler Beträge für ehemalige einmalige Beihilfe den Anschein erweckte, die neuen Leistungen seien höher als die der ehemaligen Sozialhilfe.<sup>12</sup> Der Gesetzgeber macht besonders im SGB II umgekehrt deutlich, dass für ihn die Geldleistungen nur noch Mittel zum Zweck sind, sozusagen „lästiges Beiwerk“, das möglichst vermieden werden sollte.<sup>13</sup> In seinem Urteil vom 9.2.2010 hat das Bundesverfassungsgericht die Pauschalierung grundsätzlich gebilligt, aber dem Gesetzgeber aufgegeben, einen zusätzlichen Leistungsanspruch für einen „da-

10 Spindler (Fn. 4), S. 178.

11 Stascheit, Hilfen bei Anbahnung und Aufnahme einer Beschäftigung, § 45 SGB III, info also 2009, 6-9.

12 Spindler, Die neue Regelsatzverordnung – Das Existenzminimum stirbt in Prozentschritten, info also 2004, 147-151; dies., Die Mär vom großen Sozialabbau, www.nachdenkseiten.de vom 9.1.2006. Weitere Einzelvergleiche dies., Gesundheitsreform senkt das Existenzminimum bei Sozialhilfe – Kranen müssen Ausgaben für notwendigen Lebensunterhalt kappen, Soziale Sicherheit 2004, 55 (60); dies., Allein der notwendige Anteil für Energiekosten im Regelsatz für 2006 war um ca. 150 Euro zu niedrig, info also 2007, Heft 2, 61 f.

13 Spellbrink, in: Eicher/Spellbrink (Hrsg.), SGB II, 2. Aufl. 2008, § 3 Rn. 15, 16.

über hinausgehenden unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen, besonderen Bedarf einzuräumen“.<sup>14</sup>

### *Veränderung der Zielsetzung des Gesetzes*

Die Zielsetzung des Gesetzes hat sich im SGB II besonders stark im Vergleich zum bisherigen SGB III und ehemaligen BSHG verändert: Die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sollen ihren Lebensunterhalt möglichst unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Kräften und Mitteln bestreiten, sei es durch Erwerbstätigkeit oder auf andere Weise. Sie wird darauf verengt, Hilfebedürftigkeit zu vermeiden oder zu beseitigen, die Dauer der Hilfebedürftigkeit zu verkürzen oder den Umfang zu verringern (§ 1 SGB II). Die Zielsetzung der Sozialhilfe, ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen (§ 1 BSHG, § 1 SGB XII) ist im SGB II ersetztlos weggefallen. Vorrangig ist, dass die Zahl der Leistungsbezieher sinkt, gleich wodurch: durch Vermittlung in Arbeit, durch Sanktionen oder durch eine andere statistische Erfassung. Entsprechend sind die öffentlich gemeldeten Arbeitslosenzahlen als Indikatoren für Ausgrenzung und Armut inzwischen das Papier kaum mehr wert, auf dem sie gedruckt sind, weil sie gleichartige Armutslagen und Ausgrenzungstatbestände nicht mehr hinreichend erfassen.<sup>15</sup>

Mit dieser Verengung der Zielsetzung einher geht eine Steuerung durch Zielvereinbarungen, die auf Absenkung der Leistungen und der Zahl der Bezieher ausgerichtet werden, auf ein quantitatives Ansteigen von Kontakten und Instrumenteneinsatz setzen, nicht aber auf die Verbesserung der Lebenslage der Arbeitslosen.<sup>16</sup> Tendenziell sollen Zielvereinbarungen die Richtlinien als altes Steuerungsinstrument ablösen, wobei für die hiesige Umbruchssituation kennzeichnend ist, dass Zielvereinbarungen und Richtliniensammlungen nebeneinander bestehen. In § 48 SGB II wird die Zielvereinbarung sogar durch den Gesetzgeber ausdrücklich gebilligt, obwohl sie eigentlich zur Rechtsanwendung nichts beitragen kann und gerade die Gefahr des Verstoßes gegen Recht durch Zielvereinbarungen regelungswürdig wäre.<sup>17</sup>

### *Veränderte Definition und Einsatz von Leistungen*

Für die *Geldleistung* des § 20 SGB II behauptet das Gesetz: „Die nach diesem Buch vorgesehenen Leistungen decken den Bedarf der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und der mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen.“ (§ 3 Abs. 3, Satz 1, 2. Halbsatz SGB II). Das Sozialhilferecht kannte keine derartige Formulierung, allerdings hat es sich wenigstens bemüht, das soziokulturelle Existenzminimum zu erfassen und zu decken. Bei den in § 16 Abs. 1

14 Vgl. den Beitrag von Berlit in diesem Band.

15 Vgl. Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Januar 2010, in dem z.B. die über 58-jährigen Arbeitslosen nicht erfasst sind. Auch Nichtleistungsbezieher und Teilnehmer an vermittlungsunterstützenden Leistungen, wozu neuerdings sogar die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung an beschäftigungsschaffenden Maßnahmen (Ein-Euro-Jobs), Trainings- und Berufsorientierungsmaßnahmen ausreicht, werden nicht mitgerechnet, was je nach Zählweise mindestens eine Million Menschen ausmacht.

16 Vgl. Planungsbuch 2009 der Bundesagentur für Arbeit ([www.harald-thome.de/download.html](http://www.harald-thome.de/download.html)); der sinnlose Druck, der durch die quantitative Vorgabe von Kontaktterminen entsteht, wird durch die Erhebung von Ames (Arbeitssituation und Rollenverständnis der persönlichen Ansprechpartner/-innen nach § 14 SGB II, NDV 2008, 294 f.), bestätigt.

17 Vgl. die skeptische Kommentierung von Oppermann, in: Eicher/Spellbrink (Fn. 13), § 48.

SGB II von Anfang an unübersichtlich geregelten *Dienstleistungen* wird der Katalog der Maßnahmen ständig geändert, obwohl der Zugang zu allen Förderangeboten der Arbeitslosenversicherung eines der Hauptversprechen der Reform war. Die versprochene Förderung der Selbstständigkeit ist gleich aufgegeben worden, und seit 1.1.2009 gibt es auch keinen Zugang zu ABM mehr. Stattdessen wurde die Mehraufwandsvariante aus der Sozialhilfe, die sog. Ein-Euro-Jobs oder die Arbeitsgelegenheiten ohne Arbeitsvertrag für ehemalige Arbeitslosenhilfebezieher und sogar Hochqualifizierte „geöffnet“. Dieses Instrument wandelt sich sukzessive von der Hilfe zu regulärer Arbeit, die sich auch daran messen lassen muss, inwieweit der Übergang gelingt zur Gegenleistung im Rahmen einer Workfarekonzeption.<sup>18</sup> Die Vertragsvariante der Beschäftigungsförderung wird praktisch kaum mehr eingesetzt, die Mehraufwandsvariante ist dafür von ehemals maximal 150.000 auf vermutlich schon über 350.000 Stellen angestiegen. Zu den Sofortmaßnahmen für unter 25-jährige Bezieher (U 25-er), die sich aus der Verpflichtung, unverzüglich irgendein Angebot nach § 3 Abs. 2 SGB II zu machen, ergibt, ist 2006 das Sofortangebot nach § 15a SGB II und ab 2008 das Sofortangebot für die über 58-jährigen nach § 3 Abs. 2a SGB II gekommen. Diese Maßnahmen münden regelmäßig in Mehraufwandsbeschäftigungen, und statt der versprochenen Weiterbildungsmaßnahmen gibt es kurze Trainingsmaßnahmen, was durch die Geschäftspolitik der Bundesagentur festgelegt werden darf.<sup>19</sup>

Die Leistungen werden auch dadurch verändert, dass den beauftragten Dienstleistern staatliche Befugnisse übertragen werden, u.a. Beschäftigungsträgern, Bildungsträgern, Profilern, Schuldnerberatern und bereits privaten Leiharbeitsfirmen. Über die Akquise persönlicher Daten liefern diese Träger teilweise schon Entwicklungsberichte und interne Führungszeugnisse an die Behörde<sup>20</sup> und dürfen z.T. das Existenzminimum unter Umgehung eines Verwaltungsakts kürzen oder Einsatzkräfte verleihen.<sup>21</sup> Sanktionen, die früher bei unbegründetem Fehlverhalten auf dem ersten Arbeitsmarkt eingesetzt wurden, werden jetzt verstärkt bei begründetem Abwehrverhalten gegenüber solchen Dienstleistern eingesetzt. Zudem gibt es keine Kontrolle darüber, wie in den Beschäftigungsgesellschaften oder Maßnahmeträgern mit den „Kunden“ umgegangen wird.<sup>22</sup> Auch dieser Aspekt der Entrechtung führt zu einer verzerrten Erfolgskontrolle der Maßnahmen, die prinzipiell „erfolgreich“ sind, weil der Nutzen für die Betroffenen völlig ausgebendet wird.

### *Die Etablierung neuer Handlungsmethoden*

Der aktivierende Sozialstaat setzt nicht mehr auf Leistungsangebote von der Vermittlung bis zur Qualifizierung, er setzt auf soziale Kontrolle und Haltungsänderung der Bedürftigen. Es geht um den Abbau von Schutzrechten, vor allem

18 Spindler, Arbeiten für die Grundsicherung – schleichende Einführung von Workfare in Deutschland, Soziale Sicherheit, 2008, 365-372.

19 Während im Jahr 1998 allein im Bereich des SGB III noch über 600 000 Weiterbildungsmaßnahmen angeboten wurden, stehen 2010 für den Rechtskreis SGB III und SGB II zusammen nur noch knapp 200.000 zur Verfügung. Vgl. Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Januar 2010.

20 Stahlmann, Sozialdatenschutz bei der Eingliederung nach dem SGB II, info also 2006, 10 (Teil 1), 61 (Teil 2).

21 Beispiel bei Spindler, Vertragssimulation bei Ein-Euro-Jobs – eine Fortsetzungsgeschichte mit Dokumentation, info also 2006, 162-165.

22 Die fehlende Kontrolle von Vertragsgestaltung und Einsatz macht auch etwa die Prüfung der Zusätzlichkeit unmöglich. Dies wird nun schon wiederholt durch den Bundesrechnungshof gerügt, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom 29.4.2008 – VI 6/VI 2/VI 3 – 20 80 04 –, S. 17.

Persönlichkeits- und Selbstbestimmungsrechten gegenüber hoheitlicher Bevormundung. Der neue Typ des Behördenvertreters ist der „Casemanager“ mit umfassender Steuerungsvollmacht. Nach einem Leitbild, das die Bertelsmann-Stiftung im Vorfeld vorgeschlagen hat, soll der Casemanager gegenüber dem Arbeitslosen die Rolle des „teacher, preacher friend and cop“ einnehmen.<sup>23</sup> Die „eine Hand“, aus der die Leistungen bis heute nicht kommen, soll nicht nur Hilfvereinbarungen vorschreiben, sondern durch Drohung mit Leistungseinstellung oder Zurückhaltung von Geldleistungen reagieren dürfen. Das ist vor allem Kontrolle, aber keine vertrauenswürdige Hilfe. Mit diesen Vorgaben wird ein unmotivierter, antriebsschwacher und defizitärer Bürger vorausgesetzt, der nicht mehr in der Lage ist, seine Lage zu bewältigen.<sup>24</sup> Dieses Vorgehen, das den Mitarbeitern offenbar auch antrainiert wird, lässt gleichberechtigte und auch versprochene „Koproduktion“ ersticken. Olaf Behrend berichtet von einer Befragung von Behördenmitarbeitern, dass ein Großteil der Mitarbeiter der Meinung sei, es sei nicht mehr zeitgemäß, wenn die Bürger von ihnen den Nachweis eines Arbeitsplatzes erwarten würden. Sie seien vielmehr dazu da, dem Kunden, der den Willen zur Arbeit habe, Rahmenbedingungen zu schaffen, die Eigenverantwortung zu wecken, dass er subjektiv für seine Arbeitsuche verantwortlich sei und dafür schon mal seinen Blick vom erlernten Beruf oder von seinen Gehaltsvorstellungen weg nach unten lenken müsse.<sup>25</sup> In einem solchen Klima sind dann auch Übergriffe auf Persönlichkeitsrechte regelhaft angelegt. Sie ergeben sich z.B. bei der Anwendung der damals aus den Niederlanden importierten Profiling-Techniken. Nach diesem Konzept sollen für beschäftigungsorientiertes Fallmanagement der BA nicht nur Daten zur Person und zur beruflichen Qualifikation und den Perspektiven erhoben werden, sondern auch zu Verhaltensauffälligkeiten, Zeichen mangelnder Anpassungsfähigkeit, zu Drogengebrauch und psychischen Erkrankungen, zu persönlichen Vorlieben und zum Freundeskreis, zu Frustrationstoleranz und Erfolgsorientierung.<sup>26</sup> Neben der unzulässigen Stigmatisierung<sup>27</sup> schaffen die umfunktionierten Leistungen zur Lebensführungskontrolle systematisch mehr Anlässe für Sanktionen, insbesondere bei „intensiver“ Betreuung.<sup>28</sup>

### *Änderung im Verfahren und bei den gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten*

Zur Änderung der Leistungen kommt eine Entrechung durch Verfahrensabbau: Nicht einmal mehr die Verfahrensrechte auf Antragsannahme, Anhörung und transparente Entscheidungen funktionieren noch. Auf der Gesetzesebene wird durch die Umkehr der Beweislast und die fehlende aufschiebende Wirkung von Widersprüchen Rechtsdurchsetzung weiter erschwert. In diese Linie passt die immer stärkere Ausweitung des § 39 SGB II, der ab 2009 fast jede Entscheidung der Behörde sofort vollziehbar machen soll, was ein Gefühl der Hilflosigkeit und

- 23 Bertelsmann-Stiftung u.a. (Hrsg.), Handbuch Beratung und Integration. Fördern und fordern – Eingliederungsstrategien in der Beschäftigungsförderung, 2002, S. 17.
- 24 Eine kundige Auseinandersetzung mit diesem Menschenbild und seiner Funktionalisierung liefert Rößer, Krieg dem Pöbel. Die „neue(n) Unterschicht(en)“ in der „öffentlichen Soziologie“ deutscher Professoren. [www.nachdenkseiten.de](http://www.nachdenkseiten.de) vom 10.10.2008.
- 25 Behrend, Aktivieren als Form sozialer Kontrolle, Aus Politik und Zeitgeschichte 40-41/2008, 16-21.
- 26 Fachkonzept „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“. Abschlussfassung des Arbeitskreises (Autorenteam), S. 18, 19, mit Anlage 3 (C. Reis, Qualitätsmerkmal befähigungsorientierter Beratung, 2005), <http://www.tacheles-sozialhilfe.de>.
- 27 Astheimer, Brodeln im Vollbeschäftigungsland, FAZ.Net vom 12.8.2008.
- 28 Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sanktionen gegenüber erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, April 2007, S. 8, 9.

des Ausgelifertseins der Betroffenen noch mehr steigert. Normalerweise hat im Umgang mit Behörden ein Rechtsmittel aufschiebende Wirkung, bis ein Gericht entschieden hat. Nur wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse am sofortigen Vollzug besteht, wird das anders geregelt, was aber vor allem im Zusammenhang mit Förderleistungen oder auch vollständigen Kürzungen nur begründbar ist, wenn man generalisierend von völlig unfähigen oder arbeitsscheuen Hilfebedürftigen ausgeht. Weil die Betroffenen spüren, dass es in diesem System nicht um ihre Interessen und ihre Zukunft geht, rufen sie entsprechend überdurchschnittlich häufig die Gerichte an, die angesichts der vielen Mängel in der Rechtsanwendung korrigierend eingreifen müssen.<sup>29</sup>

Mehrere Initiativen zielen derzeit darauf ab, die Rechtsdurchsetzung für Arme gezielt zu erschweren. Mit der Änderung des Sozialgerichtsgesetzes vom 1.4.2008 wurde der Wert des Beschwerdegegenstandes für den zulassungsfreien Zugang zum Berufungsverfahren auf 750 Euro erhöht. Schon länger wird die Beratungshilfe nur noch zögerlich gewährt,<sup>30</sup> obwohl durch sie gerade im Vorfeld Rechtsprobleme eingegrenzt und Verständnisprobleme abgebaut werden könnten. Ausgerechnet die vielfach vernachlässigte Rechtspflicht der Behörde zur Beratung (§ 14 SGB I) wird dabei gegen die Ansprüche der Bürger auf unabhängige Beratung ins Spiel gebracht, und der Bundesrat möchte als nächsten Schritt einen „Vorrang“ der Behördenberatung festschreiben lassen. Hinzu kommen die Überlegungen zur Änderung der Prozesskostenhilfe, u.a. mit dem Argument, die Sozialgerichte würden mutwillig eingeschaltet, weil sie gerichtskostenfrei seien, was zu dem Vorschlag führte, eine Gerichtskostengebühr von (zunächst) 75 Euro allein für die erste Instanz zu erheben.<sup>31</sup> Einige Länder wollen gleich die Effizienz durch Abschaffung der spezialisierten Sozialgerichte erhöhen.

Zu diesem Abbau rechtsstaatlicher Verfahren und Kontrollmöglichkeiten kommt allerdings noch das, was ich als eine gegenüber dem Rechtsstaat „immunisierte“ Behörde bezeichnen würde: Mitarbeiter und Führungskräfte, die offenbar keine Ausrichtung auf den Rechtsstaat und ein bürgerfreundliches Verwaltungsverfahren mehr haben.<sup>32</sup> Immer öfter treffe ich auf Berater/innen von SGB II-Beziehern, die berichten, ihr Problem sei nicht die Beratung, sondern sie stünden hilflos davor, dass in der Behörde überhaupt keine Argumente zur Rechtslage oder Rechtsprechung mehr ankommen, dass die Behörde stur eigene Vorstellungen verfolge, auch wenn diese offensichtlich durch die Rechtsprechung beanstandet werden. Und selbst verlorene Prozesse und Vollstreckungstitel der Betroffenen beeindrucken Behörden mancherorts nicht mehr, so dass selbst die Richter am BSG inzwischen den Eindruck haben, ihre Rechtsprechung würde nicht mehr wahrgenommen.<sup>33</sup>

29 Nach Mitteilung des BSG vom 22.1.2009 sind z.B. die Eingänge von Klagen und Eilanträgen in der 1. Instanz von 56.578 im Jahr 2005 auf 174.618 im Jahr 2008 gestiegen.

30 Herbe, Subsidiarität der Beratungshilfe im Sozialrecht?, info also 2008, 204-206; gegen die Verweigerung von Beratungshilfe im Widerspruchsverfahren jetzt BVerfG, Beschluss vom 11.5.2009 – 1 BvR 1517/08, info also 2009, 170 f.

31 Kritisch hierzu Höland/Welti/Schmidt, Fortlaufend anwachsende Klageflut in der Sozialgerichtsbarkeit – Befunde, Erklärungen, Handlungsmöglichkeiten, SGb 2008, 689-697.

32 Beispiellohaft an einer Führungsperson nachgezeichnet bei Spindler, Laborversuche der Bundesagentur für Arbeit, [www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik](http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik) 7.8. 2007.

33 So etwa die Vizepräsidentin des BSG, Wetzl-Steinwedel, in: Berliner Morgenpost 22.1.2009.

Wenn man sich diese verschiedenen Ebenen der Entrechtung vor Augen führt, kann man kaum unterscheiden, um was es eigentlich geht. Dabei stellt gerade die chaotische Unübersichtlichkeit eine Voraussetzung dafür dar, den entwickelten sozialen Rechtsstaat zu verändern. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die gemeinsamen Quellen und die weltanschauliche Basis der aktivierenden Strategien zu erkennen,<sup>34</sup> und sich darauf zu konzentrieren, die Gestaltungsfreiheiten der Betroffenen Schritt für Schritt wieder zu erweitern. Ein Moratorium wäre von Nöten: keine weitere Verschlimmbesserung an diesen Gesetzen und in der Verwaltungspraxis, denn die Betroffenen brauchen Existenzsicherung, Rechte, Gestaltungsmöglichkeiten und vertrauenswürdige Beratung und Förderung, nicht die Entrechtung und Ausrichtung der Arbeitspflicht auf ausbeuterische und ungeschützte Verhältnisse.



**Europäische  
Gesellschaftsverfassung**  
**Zur Konstitutionalisierung sozialer  
Demokratie in Europa**  
Herausgegeben von Prof. Dr. Andreas  
Fischer-Lescano, Dr. Florian Rödl und  
Prof. Dr. Christoph Ulrich Schmid  
2009, 408 S., brosch., 98,- €,  
ISBN 978-3-8329-5087-3  
(Schriftenreihe des Zentrums für  
Europäische Rechtspolitik der  
Universität Bremen, Bd. 57)

Der Band betrachtet das Privat-, Wirtschafts- und Arbeitsrecht als Gegenstand des europäischen Verfassungsrechts. Die Beiträge stellen aktuelle rechtspolitische Auseinandersetzungen in ihrem gesellschaftlichen Kontext dar.



**Nomos**

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder  
versandkostenfrei unter ► [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

<sup>34</sup> Spindler, Der sozialpolitische Konsens wird aufgekündigt. Die Steuerungstechniken des aktivierenden Sozialstaats und die Durchsetzung sozialer Rechte, Soziale Psychiatrie 3/2008, 8-12.