

Allgemeines Gutachten
Hartz IV: »Hungerpeitsche« zur Arbeit^{*)}

Vorrede

Sehr geehrte Prozeßbeteiligte,
ich bin von den Veranstaltern des Tribunals gebeten worden, im Rahmen der heute stattfindenden Verhandlung eine gutachterliche Stellungnahme zur Politik und Praxis der sogenannten Hartz-IV-Reform abzugeben. Dieser Bitte werde ich mit der nachfolgenden Erklärung nachkommen. Ich werde mich hierbei stützen, *erstens*, auf die von den Bericht-erstatlern der Jury vorgetragenen Fälle. *Zweitens* werde ich eigene Erfahrungen und die Ergebnisse einer Untersuchung berücksichtigen, die vom Koblenzer Arbeitskreises Hartz IV durchgeführt wurde, dessen Mitglied ich bin. Und *drittens* schließlich werden Erkenntnisse sowohl aus der juristischen als auch aus der sozialwissenschaftlichen Befassung mit der in Rede stehenden Thematik einfließen.

Wenn wir die Eigenheit der gesellschaftlichen Veränderungen begreifen wollen, die sich derzeit in der Bundesrepublik Deutschland vollziehen und für die die Hartz-Gesetze ein äußerst symptomatischer Ausdruck sind, so hätte ich mich eingehender mit jenen Prozessen zu befassen, die in der sozialwissenschaftlichen Diskussion als paradigmatischer Wechsel vom Welfare State zum Workfare State beschrieben werden. Wegen des nur begrenzt zur Verfügung stehenden Zeitrahmens muß hierauf jedoch verzichtet werden. Aus gleichem Grunde werde ich auch von einer Einzelbetrachtung der vorgetragenen Fälle absehen und diese nur in summativer Weise in meine Analyse mit einbeziehen. Dies scheint

^{*)} Manuskript zur mündlichen Stellungnahme am 18.01.2008, abgegeben auf dem »Hartz IV-Tribunal. Betroffene klagen an!« des Netzwerkes Hessischer Erwerbsloseninitiativen in Frankfurt/M. – Zu eingehenderen Ausführungen des Verfassers zur Thematik mit weiteren Literaturhinweisen siehe **Wolf, M.:** *Vorwärts in die Vergangenheit. Anmerkungen zum sozialpolitisch induzierten Wandel vom gemäßigten Aufleben zum schlichten Überleben*, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, H. 4 (2004), S. 3-16; **Wolf, M.:** »Aktivierende Hilfe«. *Zu Ideologie und Realität eines sozialpolitischen Stereotyps*, in: UTOPIE kreativ, H. 179 (2005), S. 796-808; **Wolf, M.:** *Hartz IV: ausgrenzende Aktivierung oder Lehrstück über die Antastbarkeit der Würde des Menschen*, in: UTOPIE kreativ, H. 194 (2006), S. 1079-1095; **Wolf, M.:** *Sozialpolitik und Soziale Arbeit jenseits des Wohlfahrtsstaats: Leben auf eigenes Risiko*, in: UTOPIE kreativ, H. 206 (2007), S. 1153-1170; **Wolf, M.:** *Koblenz von unten. Ergebnisse einer Befragung zur sozialen Lage von Hartz-IV-Betroffenen und zur Praxis der Arbeitsverwaltung (Kurzfassung)*, Koblenz, 2007 (Mimeo), online unter URL <<http://www.akhartz4-koblenz.de/Report.pdf>>

mir insofern gerechtfertigt zu sein, als den in Rede stehenden Fällen nichts Singuläres zukommt. Sie stehen gewissermaßen stellvertretend für die Erfahrungen vieler Hartz-IV-Betroffener in dieser Republik mit der Praxis der Arbeitsverwaltung. Den Terminus ›Arbeitsverwaltung‹ wähle ich bewußt, weil er alle Grundsicherungsträger umfaßt: die Agentur für Arbeit ebenso wie die ARGEN und die sogenannten Optionskommunen.

Ich möchte mich in meinen Ausführungen auf einige wenige Aspekte beschränken und versuchen, deutlich zu machen, daß Politik und Verwaltung mit dem SGB II, vulgo Hartz IV, mitnichten das Ziel des Abbaus von Arbeitslosigkeit durch Stärkung der Eigenverantwortung der Betroffenen verfolgen, wie es einen öffentliche Verlautbarungen glauben machen wollen. Hinter der Maxime des »Fördern und Fordern«, die als Hauptkennzeichen des »aktivierenden Sozialstaats« gelten darf, verbirgt sich vielmehr, dies die These, die ich hier mit Bezug auf *Max Weber* vertreten werde, eine »Hungerpeitsche« zur Arbeit, weil mit dem SGB II Verelendung als ein arbeits- und sozialpolitisches Regulativ inthronisiert wird, um Arbeitslosen ›Arbeit um jeden Preis‹ aufzuzwingen, sei sie nun regulär oder prekär, bezahlt oder unbezahlt.

Praxis der Arbeitsverwaltung

Geht man der Frage nach, wie Politik und Verwaltung der Maxime des »Fördern und Fordern« organisatorisch-institutionell zu entsprechen suchen, so ist es sinnvoll, systematisch zwischen zwei Regulierungsarten zu unterscheiden: *zum einen* der substantiellen, mit der Standards gesetzt werden, die nicht unter- beziehungsweise überschritten werden dürfen, und *zum anderen* der prozeduralen, mit der festgelegt wird, wer die Einhaltung der Standards beziehungsweise deren Abweichung auf welche Weise und gegebenenfalls mit der Verhängung welcher Sanktionen kontrollieren und sanktionieren darf.

Bezogen auf die *substantielle Regulierungsart* und mit Blick auf die hier vertretene These, daß Hartz IV eine »Hungerpeitsche« zur Arbeit ist, mit der hilfeschuchende wie hilfempfangende Arbeitslose genötigt werden, jedwedes Arbeits- und Eingliederungsangebot anzunehmen, sind zu nennen a) die Höhe der dem erwerbsfähigen hilfebedürftigen Arbeitslosen (und die mit ihm in einer »Bedarfsgemeinschaft« lebenden Personen) staatlich gewährten Transferleistung (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld) selbst und b) jene Regelungen, mit denen festgelegt wird, welche Arbeit aufzunehmen und zu verrichten Arbeitslosen nach Ansicht von Politik und Verwaltung zugemutet werden kann.

Ad a) Indem das SGB II ›Eigenverantwortung‹ als den inhaltlichen Kern des Gesetzeswerkes betont und diese damit gegenüber der Existenzsicherung priorisiert, nimmt es Abstand von der Idee, die das alte Gesetz zur Existenzsicherung, das seinerzeitige BSHG, noch explizit leitete. Dort hieß es nämlich, Aufgabe der Sozialhilfe sei es, »dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht«. Indem nun das SGB II sich von dem Leitgedanken der Führung eines menschenwürdigen Lebens distanziert, fällt es allerdings nicht nur wieder ideell auf den Stand vor

dem BSHG zurück, als hilfebedürftigen Personen Fürsorge lediglich gewährt wurde aus Gründen der öffentlichen Ordnung, nicht aber um ihrer selbst willen. Auch materiell, das heißt bezüglich der gewährten Regelleistungen, liegt das Niveau des für Hilfebedürftige vorgesehenen Arbeitslosengeldes II unter dem Niveau der früheren BSHG-Sozialhilfe, die selbst bereits seinerzeit schon als nicht armutsfest im Sinne von bedarfsdeckend kritisiert worden ist. Es verwundert daher nicht, daß sich seit der mit dem SGB II vollzogenen organisatorischen Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe das Ausmaß der Armut vergrößert hat.

Ad b) Auch hinsichtlich der Frage, welche Arbeit zumutbar ist, ist in puncto Entgelthöhe, Tätigkeitsstatus und Mobilität eine die Lebenslage der Hilfebedürftigen tangierende Verschlechterung zu konstatieren. So ist bereits nach bereits einem halben Jahr Arbeitslosigkeit jede Beschäftigung zumutbar, wenn das daraus erzielbare Nettoeinkommen das Arbeitslosengeld übersteigt und die Beschäftigung der »Arbeitsfähigkeit« des Arbeitslosen entspricht. Das heißt, es besteht weder ein Qualifikations- noch ein Berufsschutz. Weigert sich ein hilfebedürftiger Arbeitsloser, einer solchen Beschäftigung nachzugehen – und den Beweis der Unzumutbarkeit hat nicht die Arbeitsverwaltung zu führen, sondern der Arbeitslose –, führt dies je nach Fall beim ersten Mal zur Kürzung des Regelsatzes beziehungsweise der Unterkunftszahlungen um 30%, beim zweiten Mal um 60% und beim dritten Mal zur vollständigen Versagung der nach dem SGB II zu gewährenden Geldleistungen. Mit anderen Worten: Es wird erwartet, daß bei Strafe seines Untergangs »jeder die ihm gebotene Chance annimmt«, handele es sich nun dabei um einen »Mini-Job«, einen »Midi-Job«, eine Arbeitssimulation in einem Praktikum ohne Aussichten auf Übernahme in reguläre Beschäftigung, um eine Maßnahme zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit oder um eine Tätigkeit im Rahmen von öffentlichen Arbeitsprogrammen wie etwa den sogenannten »Ein-Euro-Jobs«.

›Aktivierend‹ im Sinne einer »Hungerpeitsche« wirkt der »aktivierende Sozialstaat« jedoch nicht nur über das Was seiner Politik, indem er den Hilfebedürftigen mit der Reduzierung oder gar dem vollständigen Entzug der Unterstützungsleistungen und damit mit ihrer Verelendung droht oder gegebenenfalls seine Drohung auch wahrmacht. Eine ›Aktivierung‹ der Arbeitslosen wird auch über das Wie bewirkt, das heißt auf *prozeduralem Wege* mittels spezifischer ›Überzeugungsstrategien‹, die allesamt auf die erwünschte habituelle Eigenschaft zielen, sich willig überall und jederzeit in den enger gewordenen Arbeitsmarkt flexibel und mobil einzufügen, mit dem Ziel, die eigene Existenz durch Arbeit selbst sichern zu können. Ablesen läßt sich dies zum Beispiel an dem Institut a) der ›aktivierenden Beratung‹ und b) der Eingliederungs›vereinbarung‹.

Ad a) Für die ›aktivierende Beratung‹, wie das SGB II sie vorsieht, ist charakteristisch, daß sie aufgrund der zwischen Fallmanager und Arbeitslosen bestehenden Asymmetrie als ein strukturelles Gewaltverhältnis begriffen werden kann. Zum Ausdruck kommt dies darin, daß die Hartz-IV-Beratungs›angebote‹ verpflichtend-verbindliche ›Angebote‹ sind. Damit verfehlt die ›aktivierende Beratung‹ jedoch das für eine gelingende Beratung zentrale

Kriterium der Freiwilligkeit. Denn ihrem Anspruch nach hat Beratung Anregung und Unterstützung zu sein für selbstbestimmte Entscheidungen und eigenverantwortliche Problembewältigung durch die Ratsuchenden. Dies setzt auf Seiten des Beratenden als Haltung die Achtung vor der Autonomie des Ratsuchenden voraus. Hieran scheint es aber strukturell zu fehlen. Denn die ›aktivierende Beratung‹ des SGB II intendiert nicht, den arbeitslosen Hilfesuchenden Auskunft darüber zu geben, welche Leistungen sie von Rechts wegen beanspruchen können, sondern sie sucht vielmehr Möglichkeiten aufzuzeigen, damit die Hilfesuchenden die ihnen zustehenden Transferleistungen nicht oder nur kurz in Anspruch nehmen, und verbindet aus diesem Grund die angebotene Hilfe mit Sanktionsdrohungen.

Ad b) Dies wiederum läßt sich ablesen an der Eingliederungs›vereinbarung‹, die der hilfebedürftige Arbeitslose mit seinem Fallmanager abzuschließen verpflichtet ist, wenn er den Anspruch auf Eingliederungs- und Unterstützungsleistungen nicht verlieren will. In der ihren Namen zu unrecht tragenden Eingliederungs›vereinbarung‹ wird festgehalten, welche Bemühungen der Arbeitslose zur Beseitigung seiner Arbeitslosigkeit unternehmen muß und wie er seine Bemühungen nachzuweisen hat, wobei eine Verletzung der ›vereinbarten‹ Mitwirkungspflichten die Arbeitsverwaltung berechtigt, die Unterstützungsleistungen zu mindern oder gar vollständig zu entziehen. Damit wird gegenüber der früheren Sozialhilfe der Interventionspunkt der Sanktion zeitlich vorverlagert. Denn zum Verlust von Ansprüchen führt nicht erst die Verweigerung ›zumutbarer Arbeit‹, sondern bereits die fehlende Mitwirkung bei der Eingliederungs›vereinbarung‹. Und was als eine solche zu werten ist, wird vom Fallmanager als ›Herr des Verfahrens‹ autoritativ festgelegt. Zudem gilt es zu beachten, daß ganz nach dem Motto »Und bist du nicht willig, so brauch´ ich Gewalt« bei Verweigerung des Abschlusses der Eingliederungs›vereinbarung‹ diese hoheitlich durch einen Verwaltungsakt ersetzt werden kann. Dies wird zurecht als fachlich verfehlt kritisiert, weil eine einseitig gesetzte und gegen den Willen des Hilfesuchenden durchgesetzte Verhaltensanforderung auf dessen Widerstand stoßen und nur selten das erwünschte Verhalten nach sich ziehen wird. Es läßt sich jedoch begründet annehmen, daß ein Mißlingen der beabsichtigten Verhaltensänderung seitens der Arbeitsverwaltung bewußt in Kauf genommen, wenn nicht sogar provoziert wird. Denn es eröffnet dieser die Möglichkeit, die Hilfesuchenden als beratungsresistent und arbeitsunwillig zu diskriminieren, was dann wiederum als Legitimation zum »Ausfördern« aus dem Leistungsbezug herangezogen werden kann. Hiergegen kann zwar Widerspruch eingelegt werden, aufschiebende Wirkung hat dieser jedoch nicht.

Zwecke und Effekte

Unterzieht man die Programmatik und Praxis des »Fördern und Fordern« einer genaueren Analyse und läßt hierbei die Tat-Sachen selbst zu Wort kommen, so zeigt sich, daß Politik und Verwaltung de facto nicht die Arbeitslosigkeit bekämpfen, sondern vielmehr deren

Opfer: die Arbeitslosen. Mit Hilfe politisch-administrativer Maßnahmen der Entrechtung und Entsicherung unterwerfen sie diese unter die Herrschaft des Marktes und ersetzen so staatliche durch marktliche Fremdbestimmung, nicht jedoch, wie behauptet, durch Eigenverantwortung. Worum es den Apologeten des »aktivierenden Sozialstaats« tatsächlich geht, ist: *ordnungspolitisch* die Aufrechterhaltung und Stärkung einer arbeitsethischen Gesinnung, *fiskalpolitisch* die Entlastung des Haushalts durch Ausgabenreduktion, *arbeitspolitisch* die Etablierung und Förderung des Niedriglohnsektors und *sozialpolitisch* die Etablierung eines Workfare-Regimes, wonach die Gewährung staatlicher Unterstützungsleistungen abhängig gemacht wird von der Gegenleistung der Hilfeempfänger, jedwede Arbeit anzunehmen und individuelles Wohlergehen zu zeigen.

Die gesellschaftspolitischen Auswirkungen dieser Politik zeigen sich nicht nur in einer massiven Verletzung des Sozialstaatsgebots, die Würde des Menschen zu schützen, sondern auch in einer schleichenden Zersetzung der Demokratie. Denn solange die Grundwerte des Bürgerstatus für eine Kategorie von Menschen außer Kraft gesetzt werden, so daß diese nicht ein Leben frei von elementarer Not und Furcht leben können, bewirkt dies eine Untergrabung der Demokratie, weil, um mit *Thomas. H. Marshall* zu sprechen, erst durch die Gewährung sozialer Grundrechte das Wahrnehmen auch der bürgerlichen und politischen Grundrechte materiell abgesichert wird. Andernfalls bleiben Verfassungsrechte ein leeres Versprechen. Vor diesem Hintergrund ist es meines Erachtens durchaus statthaft, die für Hartz IV Verantwortlichen in Politik und Verwaltung zwar nicht unbedingt im verfassungsrechtlichen, aber doch im politischen Sinne als ›Verfassungsfeinde‹ zu bezeichnen, gegen die das Leisten von ›Widerstand‹ nicht nur legitim, sondern auch geboten ist.

Autorennotiz: Prof. Dr.rer.pol. Michael Wolf, Sozialwissenschaftler, Hochschullehrer für Sozialpolitik und Sozialplanung am Fachbereich Sozialwesen der Fachhochschule Koblenz; *Arbeitsschwerpunkte:* Arbeits(markt)- und Sozialpolitik, Befreiungspädagogik (Paulo Freire), Diskrepanzphilosophie (Günther Anders), Figurationssoziologie (Norbert Elias), Transformationsforschung; *Kontakt:* wolf@fh-koblenz.de