Letztlich sind inzwischen die letzten Bezüge zur Arbeitslosenhilfe – der befristete Zuschlag und die Rentenversicherungspflicht – ganz abgeschafft. Das Versprechen von der „Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“ entpuppt sich ganz offen als das, was von Anfang an geplant war: die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe in Deutschland. Aber die Ethik und das Niveau der Sozialhilfe sind ebenfalls nicht erhalten geblieben, sondern werden durch immer schärfere Pauschalisierung und neuerdings erweiterte Aufrechnungsmöglichkeiten unterlaufen.
Das Ganze geschieht nicht nur zum Selbstzweck, – und noch nicht einmal um nennenswert zu Sparen -, sondern soll bewirken, dass auch immer niedrigere Löhne, Renten etc. akzeptiert werden und möglichst wenig aufgestockt werden müssen. Von Helga Spindler

Einleitung

Bei den Sanktionen hat sich mit der letzten SGB II–Reform, wenn man von der Neustrukturierung der Vorschriften absieht, eher wenig verändert. Das war auch nicht nötig, weil die Vorschriften sowieso schon umfassend genug sind. Man sollte jedoch nicht übersehen, dass die ganze Rechtsentwicklung für die betroffenen Bürger immer auf zwei Ebenen abläuft: es geht einmal um die Senkung des Existenzminimums für Arbeitslose, Behinderte und Alte in den beiden Sozialgesetzbüchern SGB II und SGB XII , um die von außen gut getarnte, aber stetig vorangetriebene Senkung der Regelsätze seit 2003 (für den Regelsatz 2004: Spindler Helga: Sechs Jahre Ringen um das Existenzminimum – und kein Ende. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.Februar.2010 in: info also 2/2010, S. 51-55) und die nun nicht nur mit der Satzungsmöglichkeit geplante Senkung der Unterkunftskosten (so können z.B. auch gezielt eigene Mietspiegel für Elendsquartiere erstellt werden, die dann für alle gelten). Das war in den letzten Monaten heftig in der Diskussion und bleibt es hoffentlich auch noch. Letztlich sind inzwischen die letzten Bezüge zur Arbeitslosenhilfe- der befristete Zuschlag und die Rentenversicherungspflicht- ganz abgeschafft. Das Versprechen von der „Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“ entpuppt sich ganz offen als das, was von Anfang an geplant war: die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe in Deutschland. Aber die Ethik und das Niveau der Sozialhilfe sind ebenfalls nicht erhalten geblieben, sondern werden durch immer schärfere Pauschalisierung und neuerdings erweiterte Aufrechnungsmöglichkeiten unterlaufen.

Das Ganze geschieht nicht nur zum Selbstzweck, – und noch nicht einmal um nennenswert zu sparen-, sondern soll bewirken, dass auch immer niedrigere Löhne, Renten etc. akzeptiert werden und möglichst wenig aufgestockt werden müssen.

Das führte zur Mindestlohndebatte, die wir so vor der rot-grünen Regierungszeit nicht benötigten. Die Mindestlohnforderung macht aber nur Sinn, wenn sie auf den

„existenzsichernden“ Mindestlohn ausgerichtet wird und da muss man ähnlich ermitteln, wie bei den Regelsätzen. Heute sind bei den gegenwärtigen Lebenshaltungskosten 7.50 Euro pro Stunde oder auch Tariflöhne unter 8 Euro, wie etwa in der Leiharbeit eigentlich indiskutabel, (Spindler Helga: Niveau sozialrechtlicher Existenzsicherung und Mindestlohn in Deutschland, in: WSI Mitteilungen 2007, Heft 6, S. 328 – 334), aber selbst solche Hungerlöhne sind immer noch nicht flächendeckend sichergestellt.

Auf der zweiten Ebene geht es immer gleichzeitig um die Entrechtung der Erwerbslosen. (Spindler Helga: Entrechtung auf verschiedenen Ebenen zum Zwecke der Aktivierung. Referat beim Symposium: Armut und gesellschaftliche Ausgrenzung im Aufschwung am 29.11.2008 Universität Oldenburg, Manuskript im Netz). Am besten sollen die Arbeitslosen auch während ihrer Arbeitslosigkeit engmaschig kontrolliert werden und in unattraktive Arbeit oder – wenn schon nicht in unattraktive Arbeit – dann doch so umfangreich wie möglich in Maßnahmen aller Art von Bewerbungstrainings bis hin zu Ein-Euro-Jobs und nicht leistungsgerecht entlohnter Ersatzbeschäftigung wie Bürgerarbeit gezwungen werden.
Während das normale Arbeitsrecht noch von einer gewissen Verhandlungsmacht und Vertragsfreiheit ausgeht, wird dies für den Arbeitslosen zur reinen Fiktion.

Aktuelle und frühere Rechtslage bei Sanktionen

Um den Grad der Entrechtung einschätzen zu können muss man sich juristisch mit den Themen Zumutbarkeit (§ 10 SGB II) und Sanktionen (§ 31 f. SGB II) beschäftigen. Denn hier wird das Druckpotential aufgebaut, das Erwerbslose jegliche Verhandlungsmacht über Arbeit oder notwendige Maßnahmen nimmt.

Aber hier gehen die Meinungen gesellschaftlich weit auseinander: Viele meinen Sanktionen seien sozusagen die Grundlage für die Akzeptanz des Sozialstaates. Die Bürgergesellschaft würde nicht akzeptieren, wenn Mitwirkungspflichten für Erwerbslose nicht mit einem massiven Druckmittel, der Kürzung oder dem gesamten Entzug der sowieso schon niedrig angesetzten Existenzmittel durchgesetzt werden könnten. Bei unter 25- Jährigen soll das ganz schnell gehen, weil die sonst angeblich nicht reagieren würden. Da hat man dann auch keine Skrupel bei einer Schwangeren das ungeborene Kind mit leiden zu lassen (Vergl. Pressemitteilung Erwerbslosen Forum Deutschland 12.1.2011: Hartz IV Gesundheitsschäden für Schwangere und Ungeborene werden in Kauf genommen).

Das Ministerium hat dazu einen klaren Standpunkt, der schriftlich übermittelt wurde: „Der Verzicht auf die Anwendung der Sanktionsregeln wäre gleichbedeutend mit der Aufgabe des Grundsatzes von Fordern und Fördern. Die gesellschaftliche Akzeptanz eines von der

Allgemeinheit getragenen Fürsorgesystems wäre in Frage gestellt."

Auf der andern Seite sehen radikale Kritiker/innen dieses Systems die Beeinträchtigung der Menschenwürde durch die Sanktionen sehr scharf und wollen das Existenzminimum insofern bedingungslos machen, d.h. alle Sanktionen abschaffen. Die Forderung nach völliger Abschaffung klingt zwar radikal humanitär und elegant – aber dafür ist eine gesellschaftliche Mehrheit auch jenseits des Ministeriums bisher nicht in Sicht. So ist zwar die Sensibilität und die Aufmerksamkeit in einigen Fällen gestiegen, aber am konkreten Druck im Verwaltungsalltag ändert das nichts.

Das Sanktionsmoratorium geht einen Mittelweg und versucht erst einmal die verschiedensten Strömungen zusammenzubringen, die hier Verbesserungen wollen. Deshalb wird mit der Forderung nach einem Moratorium zunächst die vorübergehende Einstellung propagiert und es werden auch Teilschritte befürwortet (z.B. die Änderungen der Zumutbarkeit, Lockerungen bei den Kürzungsschritten und bei den Fördermaßnahmen oder bei den U-25ern), die dieses Zwangspotential mindern, aber nicht ganz aufheben. Selbst dafür ist es schwierig, genug Unterstützer zu finden, obwohl die Gründe für ein Moratorium sehr vielfältig und gut ausgearbeitet sind.

Diese unterschiedlichen Auffassungen spiegelten sich auch teilweise in der Anhörung und den Stellungnahmen beim Ausschuss für Arbeit und Soziales am 6.6. 2011 wider (BT Ausschuss Drucksache 17(11) 538), wo z.B eine schon erstaunlich übergreifende Einigkeit in der Frage festzustellen war, dass die besonders scharfen Sanktionen für U-25er keine rationale Begründung haben und in den Auswirkungen katastrophal sind.

Zu den Sanktionen möchte ich zunächst etwas allgemeiner darstellen, welche Funktion sie haben und dann auch auf die konkreten Neuerungen zu sprechen kommen:

Wir haben es scheinbar mit einer schon immer bestehenden Rechtslage zu tun.
Immer wenn bisher im deutschen Sozialstaat „Existenz" gesichert wird, verlangt der Staat dafür gewisse Vorbedingungen, Vorleistungen und Mitwirkungshandlungen. Und es hat in Deutschland schon immer die rechtliche Möglichkeit gegeben, in bestimmten Fällen die Leistung zu versagen, d.h. sozialrechtliche Sanktionen zu verhängen.

Das gilt nicht nur bei Fürsorgeleistungen, sondern selbst in der Sozialversicherung:
So wird z.B. in der Arbeitslosenversicherung bereits die „Arbeitslosigkeit" eng definiert und wer subjektiv nicht sucht oder nicht verfügbar ist erhält keine Leistungen.
Wem ein Fehlverhalten vorgeworfen wird, der erhält eine Sperrzeit – eine befristete Totalsanktion im SGB III – und im Wiederholungsfall erlischt der Anspruch ganz (§ 147

Abs.1 Ziff.2 SGB III).

Als Beispiel dafür, dass es das auch schon in der Zeit „vor Hartz“ gegeben hat, verweise ich vor allem auf § 25 BSHG in der Fassungen bis 2004. Auch diese Vorschrift sah Kürzungen und Einstellung der Leistung vor. Die Sozialhilfe gab zwar das Recht auf menschenwürdiges Leben zur Sicherung der Existenz, aber sie war immer auch Hilfe zur Selbsthilfe und keine rentengleiche Dauerleistung.

Dass im „aktivierenden“ Staat noch deutlicher auf Mitwirkung bestanden wird, ist deshalb nicht ganz neu und eine Sanktion wegen fehlender Mitwirkung widerspricht im Grunde nicht dem Rechtsanspruch auf Existenzsicherung, weil der Betreffende es ja in der Hand hat, sich entsprechend zu verhalten. Außerdem kann man Sanktionen durch unabhängige Gerichte überprüfen lassen, wenn man mit der Begründung nicht einverstanden ist. Diese Kontrolle ist in Deutschland bisher noch relativ gut entwickelt. In den europäischen Nachbarländern gibt es da weniger Möglichkeiten. (Bei dem Kongress: „Workfare- ein Standortfaktor für Europa“ am 19.9.2008 in Dortmund hat z.B. Erling Frederiksen von der dänischen Erwerbslosenbewegung deutlich gemacht, dass in Dänemark überhaupt keine verwaltungsgerichtliche Kontrolle existiert. Da wird nicht über Sanktionen gestritten, die Leistungen werden einfach eingestellt. In den Niederlanden oder Großbritannien existiert ebenfalls kein vergleichbarer Rechtsschutz. Es ist nachvollziehbar, dass man unter derartigen Umständen über Ombudsleute diskutiert, in Deutschland ist da ein vergleichbarer Rechtschutz mit dem Widerspruchsverfahren und der Klage für alle Bürger viel umfassender vorhanden.)

Sanktionen sind so gesehen Steuerungsinstrumente

Es geht den Akteuren des „aktivierenden Sozialstaats“ um das sog. „Moral Hazard“-Verhalten.
Gemeint ist das Risiko, dass zu viele Erwerbslose das System ausnutzen könnten, um mehr Freizeit und Lebensqualität zu erhalten (Die Vertreter dieser Ansicht lassen damit indirekt darauf schließen, welche Lebensqualität sie sich für arbeitende Menschen vorstellen) und dass damit das System nicht mehr finanzierbar bleibt.
Sanktionen – das muss immer wieder betont werden – sind keine Reaktion auf Missbrauch. Schwarzarbeit, falsche Angaben zu Einkommen, Vermögen und Lebenspartnern, das ist Sozialleistungsbetrug und strafbar und führt zu Rückforderungen.

Auswirkung von Sanktionen beim Fordern

Trotz der ständigen Rechtslage hat sich durch die neue politische Zielsetzung aber doch

etwas Geändert – das Fordern ist zu einem Übervorteilen geworden, d.h. man wird in Arbeitsverhältnisse gezwungen, die früher keiner gewagt hätte, bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung überhaupt anzubieten. Und das Fördern ist zu einem Kontrollieren und Überwachen geworden, zum klammheimlichen Durchsetzen von Workfare–Modellen (Spindler Helga: Arbeiten für die Grundsicherung- schleichende Einführung von Workfare in Deutschland ‚Soziale Sicherheit, 11/2008, S.365 – 372), dem es auf die Nachhaltigkeit, Qualifizierung oder die erfolgreiche Einmündung in eine sinnvolle und dauerhafte Arbeitsstelle nicht mehr ankommt. Ich unterscheide deshalb in der Wirkung der Sanktionen beim Fordern und beim Fördern.

Am weitesten verbreitet in der Bevölkerung ist sicherlich die Auffassung, dass die, die reguläre Arbeit ablehnen, zu faul und unangepasst sind und deshalb Sanktionen benötigten, um sich anständig zu verhalten.

Statistisch gesehen sind das Wenige – etwa 10 % der dokumentierten Sanktionen entfallen auf diese Begründung. Die schädliche Wirkung dieser Sanktionsdrohung liegt aber in den hundert Tausenden von Fällen, in denen es aus Angst um die Existenz nicht zu Sanktion kommt und ausbeuterische Arbeit angenommen wird. Viele der ausgesprochenen Sanktionen sind auch noch rechtswidrig – falls jemand den Weg zum Gericht findet. Die Drohung wirkt auf die Vielen, die ebenfalls gute Gründe hätten, die aufgezwungenen Arbeitsbedingungen abzulehnen. Welche Angst da erzeugt wird, zeigen inzwischen viele Untersuchungen, z.B. der Hartz IV- Kampagne in Berlin, von Anne Ames, von Nikolas Grießmeier in München, von der Diakonie in Baden Württemberg oder dem Sozialpfarramt in Gelsenkirchen. (Vergl. Materialien auf der Seite www.sanktionsmoratorium.de)

Die Forderung, zumutbare Arbeit aufzunehmen, gab es wie gesagt schon immer – aber es sieht heute anders aus als früher. Welche Arbeitsstellen werden heute angeboten?

Anfang der 90er Jahre konnte niemand gegen seinen Willen gezwungen werden, die für Arbeitnehmer oft unattraktive und perspektivlose Leiharbeit anzunehmen. Heute rücken in Modellversuchen die Leiharbeitsfirmen bereits in die Ämter ein als willkommene Abnehmer von Arbeitslosen (Vergl. Wie kommt die Bundesagentur für Arbeit zu den gemeldeten Stellen? – NachDenkSeiten vom 5.7.2011 oder Romberg Thomas, Was heißt hier frei? Zeit online vom 25.2.2011). Die gewerbliche Leiharbeit ist extrem schlecht bezahlt, die Arbeitseinsätze sind unkalkulierbar und statt der behaupteten Aufwertung beruflicher Fähigkeiten klagen auffallend viele über Isolation, fehlende Entfaltungsmöglichkeiten und über Unterforderung.

Die sprunghafte Ausweitung dieses Geschäftsbereichs kommt nicht durch attraktive

Arbeitsbedingungen, sondern alleine durch das staatliche „Fordern“ zustande, dem sich Arbeitslose nicht entziehen können. Die Löhne sinken derweil in den Keller. (Nachweise bei Spindler Helga: Fordern und Fördern – zur Eingliederung arbeitsuchender Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 1/2008 S. 70 f., auch bei www.nachdenkseiten.de). Strategisch übernimmt die Leiharbeit in Ländern, die die öffentliche Arbeitsvermittlung bereits weitgehend abgeschafft haben (wie z.B. die Niederlande) als privatwirtschaftlicher Akteur die Arbeitsvermittlung der noch etwas arbeitsmarknäheren Arbeitslosen.

Der Arbeitslose wird in seiner Marktmacht geschwächt – wird Arbeitgebern ausgeliefert, die früher nicht gewagt hätten, derartige Arbeitsangebote überhaupt bei der Behörde zu melden.

Als ein Beispiel nur der Fall aus Bochum:

Die Firma Kik macht ein Angebot für 4.50 Euro pro Stunde. Sowohl die Betreuerinnen in der Beschäftigungsfirma als auch das Jobcenter versuchen, die Arbeitslosen zu zwingen das Angebot anzunehmen. Die Betroffenen habe keine Rechte. Dabei wird sogar die Sittenwidrigkeitsgrenze aus dem Arbeitsrecht nicht beachtet. (Dokumentiert bei: SG Dortmund , Urteil vom 2.2.2009, info also 2009 S.121 f.) So etwas wäre früher nicht denkbar gewesen, Fachleute wissen, dass die Sittenwidrigkeitsrechtsprechung nicht ausreicht und dass die meisten die Grenzen von sittenwidrigen Löhnen nicht kennen und bestimmen können (ein guter Überblick über Mindest- und Vergleichslöhne ist auf der Seite: www.tarifregister.nrw.de) – trotzdem wird der Bevölkerung vorgegaukelt, hier gäbe es eine verlässliche Sperre gegen Lohndumping.

Vor diesem Hintergrund wird heute mehrheitlich das gefordert, was man früher keinem zugemutet hat und was die Verdrängung vollwertiger Arbeitsplätze eher noch beschleunigt hat. Ob Günther Wallraff in fragwürdigen Call-Centern mit inakzeptablen Arbeitsbedingungen recherchiert oder ver.di in Hamburg Putzfrauen entdeckt, die für 2.- € pro Stunden Hotelzimmer in Luxushotels reinigen müssen oder das Fernsehmagazin Panorama bei der Firma Ryanair massive Verstöße gegen deutsches Arbeitsrecht ermittelt, überall sind die Kräfte von der Arbeitsagentur „gefordert“ worden, sich bei diesen Firmen zu melden. In Hamburg bekam die Firma sogar Arbeitgeberhilfen, für Ryanair wurde ein eigener Rekrutierungstag organisiert. Ich kenne bisher nur ein einziges Beispiel wo eine ArGe gegen Lohndumping aktiv vorgeht, nämlich in Stralsund. Dort verklagen sie Firmen, die Taxifahrer für 2 Euro, Putzfrauen für 26 Cent oder Kellner für 1.41 Euro beschäftigen. Aber die größten Erfolge, die sie bisher mit ungeheurem Aufwand erreicht haben, sind, dass die Löhne nachträglich auf etwa 3 Euro aufgestockt werden. Mehr gibt die

Sittenwidrigkeitsrechtsprechung als Schutz nicht her. (sogar eher entmutigend das Urteil des ArbG Stralsund vom 26.1.2010 4 CA 166/09 info also 3/ 2010 S. 128 f.)

Dieses Fordern konzentriert sich nicht nur aufs SGB II. Auch in der Arbeitslosenversicherung, im SGB III haben wir Sperrzeitentscheidungen, die so früher nicht provoziert worden wären.

Ein Beispiel:

Jemand hat große Befürchtungen wegen eines Vertrags, den er bei einer Leiharbeitsfirma unterzeichnen soll und erbittet nur eine kurze Bedenkzeit, um sich den Vertrag erklären und übersetzen zu lassen: schon wird die erste Sperrzeit für das Arbeitslosengeld wegen angeblicher Verweigerung der Arbeitsaufnahme verhängt (die allerdings jetzt aufgehoben worden ist, vergl. LSG Hessen, Urt. v. 20.7.2009- L 7 AL 46/07, info also 2/2010 S. 78 f.) Noch schlimmer der Fall des überforderten und in jeder Hinsicht ausgenutzten Berufskraftfahrers, der von Arbeitsagentur wegen Berufsaufgabe zunächst gnadenlos sanktioniert worden war (aufgehoben durch Entscheidung des LSG Hessen Urt. v. 18.6.2009 –L 9 Al 129/08 ,1/ 2010, S.11 f.).

Der Schutz der Arbeitnehmer ist nicht mehr gewährleistet, deshalb muss diese zerstörerische Dynamik aufgehalten werden.

Es muss sich ändern, dass Arbeitslose Angst vor dem finanziellen Absturz haben müssen, wenn sie über ihren Lohn verhandeln oder eine Maßnahme ablehnen wollen, die für sie keinen Nutzen bringt. Sie müssen ohne existenzielle Gefahr für sich und ihre Familie über einen angemessenen Lohn verhandeln können, damit sie nicht wie gegenwärtig von vielen Firmen ausgenutzt werden. Erschwerend kommt hinzu, dass ihnen bereits nach einem Jahr Arbeitslosigkeit Arbeiten aller Art zugemutet werden, während vergleichbare Kollegen (leider nur hauptsächlich aus der Metallindustrie) ihre bisherigen Arbeitsplätze bis zu zwei Jahre behalten, indem sie als Kurzarbeiter öffentlich gefördert werden.

Es kommt darauf an, auf dem Arbeitsmarkt nicht zu rechtlosen Objekten und dauerhaft in prekäre Arbeitsverhältnisse abgedrängt zu werden, nur weil man einmal Arbeitslosengeld II bezogen hat.

Man kann sich sehr darüber streiten, ob wir im Moment schon einen Aufschwung haben. Aber er wird mit Sicherheit nicht bei den Arbeitslosen ankommen, wenn sie nicht aktiv verhandeln dürfen, sondern durch Sanktionsdrohungen gezwungen werden, alles anzunehmen.

Wie weitgehend hier bereits die Verhandlungsposition im ersten Arbeitsmarkt eingeschränkt wird, zeigt eine Entscheidung aus Baden Württemberg. Dem Sozialgericht Freiburg (SG Freiburg Urt. v. 28.10.2009- S 3 AS 61/08, rechtkräftig; mitgeteilt von RA Roland Rosenow, Freiburg) reichte die Äußerung „Der Lohn ist aber zu niedrig, das ist ja weniger als mein Arbeitslosengeld II“, sogar ohne dass das Arbeitsangebot abgelehnt wurde, für eine Sanktion aus, weil das Gericht vermutete, der Arbeitgeber wäre durch diese offenen Worte abgeschreckt.
Da müssen die Gewerkschaften aufmerken. Hier wird nicht nur die Privatautonomie sondern auch noch die Meinungsfreiheit beschnitten.

Beraten, Gestalten und dokumentieren

Was kann man gegen solche Praktiken noch machen?
Erstens: Die Erpressungssituation öffentlich machen, die Arbeitgeber bekannt machen, sich austauschen über die entsprechenden Bedingungen. Vor Ort ein Archiv anlegen, damit die nächsten Arbeitslosen sich darauf einrichten und vor allem längerfristig Gegenstrategien entwickelt werden können.

Aber kann man angesichts der gesetzlich vorgesehenen Rechtlosigkeit wirklich etwas gestalten?

So wie die Zumutbarkeit bisher formuliert ist, ist der Spielraum gering.
Aber ein Instrument ist immer noch vorhanden, um „auf Augenhöhe“ „gemeinsam“ eine „passgenaue“ Eingliederung zu erreichen. Und das ist die Eingliederungsvereinbarung (EGV). Ein merkwürdiges Konstrukt, bei dem sich die Juristen immer noch streiten, ob das überhaupt eine Vereinbarung ist oder ein verkapptes Diktat der Behörden, ohne Rücksicht auf den Arbeitsuchenden.

Wer sich weigerte eine solche Vereinbarung abzuschließen, der konnte nach der verqueren Logik des Gesetzes sanktioniert werden. Das führte zu vorformulierten Eingliederungsvereinbarungen, in denen seitenlang über Pflichten und Sanktionen belehrt, aber keine Unterstützung vereinbart wurde.

Diese Zeiten sind jetzt mit der letzten Gesetzesänderung vorbei und das ist die erste Neuerung. Die Weigerung eine Vereinbarung abzuschließen wird nicht mehr sanktioniert, was bei vielen Behörden die Lust an dieser Vereinbarung schwinden lässt. Aber diese Möglichkeit ist ja noch da und man kann sie umgekehrt nutzen, eine Vereinbarung oder gar Unterstützung einfordern. Nicht per Rechtsanspruch, aber mit so guten Gründen, dass die Ablehnung zum Risiko für den fehlerhaft handelnden Behördenmitarbeiter wird.

Im Hinblick auf das Urteil des BSG (vom 22.9.2009 – B 4 AS 13/09 R) ist beim Umgang mit der EGV folgendes zu beachten: Das BSG hat in dieser Entscheidung zwar im Rahmen einer Feststellungsklage betont, dass der Betroffene keinen abstrakten Anspruch auf Abschluss einer individuellen EGV oder das Verhandeln der Beklagten mit ihm über seine Eingliederung hat. Diese für Arbeitslose sehr ungünstige Entscheidung, in der eine autoritäre Vorstellung über den Umgang der Behörde mit Arbeitslosen zum Ausdruck kommt, bedeutet jedoch nicht, dass man keine Verhandlung versuchen und keine Vorstellungen einbringen und darauf dringen darf, dass diese dokumentiert werden.

Denn, auch wenn man kein Recht auf Abschluss hat, so ist doch die Entscheidung der Behörde über die Ablehnung der Vorschläge und der ersetzende Verwaltungsakt, was für die Eingliederung besser sei, eine Ermessensentscheidung, bei der es immer auf die Begründungen ankommt. Wird gegen den ersetzenden Verwaltungsakt dann Widerspruch eingelegt, geht es nicht mehr um die Frage, ob ein Recht auf Abschluss einer EGV besteht, sondern ob die Behörde bei ihrer Entscheidung und Begründung und der Ablehnung der Vorschläge des Arbeitslosen einen Ermessensfehler gemacht hat. Das kann immer überprüft werden und hier bestehen bei schlecht begründeten Ermessensentscheidungen (vor allem etwa einem Nichterkennen des Ermessensspielraums) auch nach wie vor Erfolgsaussichten. Darauf bezog sich die genannte BSG – Entscheidung nicht. Außerdem ist die Entscheidung vor der letzten Gesetzesänderung ergangen, wo die Weigerung eine EGV abzuschließen noch mit Sanktionen belegt werden konnte. Das gilt heute nicht mehr und ist auch ein Grund, das Nichteintreten in Verhandlungen heute neu zu bewerten.

Die Entscheidung legt überdies nahe, dass man, wenn man den Sachbearbeiter wegen Befangenheit ablehnen will (§ 17 Abs.1 Satz 1 SGB X), dies im Verwaltungsverfahren dokumentieren muss und dies ebenfalls nicht anschließend zum Gegenstand einer Feststellungsklage machen kann.

Jürgen Brand, der ehemalige Präsident des LSG NRW, hat in seinem Leitfaden der Verbraucherzentrale dazu bestätigt, dass man bei Abschluss einer solchen Vereinbarung genauso wie im SGB III eine Vertrauensperson, einen Beistand, hinzuziehen kann, wie das nach § 13 SGB X im gesamten Verwaltungsverfahren möglich ist. Er empfiehlt bei Streit über die vorzusehenden Maßnahmen den Vorgesetzten des Sachbearbeiters einzuschalten (Jürgen Brandt: Hartz IV – Mein Recht auf Arbeitslosengeld II, Verbraucherzentrale NRW Ratgeber Recht, 4.Aufl. 2008, S.99 ff.). Er fährt fort: „Achten Sie darauf, dass keine Eingliederungsvereinbarung nach Vordruck abgeschlossen wird. Wenn Sie bestimmte Wünsche haben…, sprechen Sie dies… ausdrücklich an und verlangen Sie, dass das Ergebnis in die Vereinbarung aufgenommen wird“(a.a.O. S.101). Man hat wie gesagt keinen durchsetzbaren Anspruch auf eine ganz bestimmte Maßnahme, aber der

Sachbearbeiter muss bei einem Vorschlag begründen, warum er ihn nicht aufnehmen will. „Geben Sie nur Versprechen ab, die sie auch glauben, halten zu können. Wenn Sie glauben, dass eine Arbeitssuche im großen Umfang absolut sinnlos ist, weisen Sie den Ansprechpartner daraufhin. Diskutieren Sie ihre Ansichten!“ (S. 101) Das gleiche gilt für Mobilitätsbeihilfen und andere Unterstützung. Auch einige Tage Bedenkzeit darf man sich erbitten, um die Sache mit Berufsberatern, im Arbeitslosenzentrum, mit Kollegen etc. zu besprechen. Er warnt allerdings auch davor unsinnige Forderungen zu stellen und übertriebene Erwartungen zu formulieren.

Das hessische LSG hat schon 2006 einen Fall zugunsten einer arbeitslosen Journalistin entschieden, die selbst einen Gegenentwurf einer Eingliederungsvereinbarung eingereicht hatte. Die Behörde sah darin eine Weigerung, ohne auch nur mit ihr zu verhandeln. Das hat das LSG anders beurteilt und die Sanktion aufgehoben. (LSG Hessen, Beschl. v. 5.9.2006 L 7 AS 107/06 ER, info also 1/2007,S. 31 f.)

Was kann man nun alles einbringen:

- Man kann vereinbaren, dass man das Recht hat, über die Arbeitsbedingungen zu verhandeln, dass man einen Lohn anstreben darf, der einem unabhängig von weiteren Sozialleistungen macht, wenn das in der Branche realistisch ist. Zumindest dann, wenn die Behörde sich nicht verpflichtet, Arbeitsangebote konkret zu benennen und die tariflichen oder ortsüblichen Löhne zu ermitteln, damit man einen Vergleich hat. Sonst lässt sich die Sittenwidrigkeit nicht beurteilen, oder man benötigt die Möglichkeit, sich vor Abschluss beraten zu lassen. So wäre die rechtswidrige Zumutung in Bochum überhaupt nicht zustande gekommen. Oder gerade hat in Berlin das dortige Sozialgericht seine Rechtsprechung fortgesetzt und entschieden, dass eine Vollzeitstelle, in der man unter 1035 Euro netto verdient angesichts der Berliner Unterkunftskosten nicht zumutbar sei. (SG Berlin, Beschl. v. 1.9.2010- S 55 AS 24521/ 10 ER)

- Man kann verlangen, dass persönliche Belastungen in der Familie berücksichtigt werden, so wie in der gleichen Berliner Entscheidung, in der eine demente Mutter im Haushalt zu versorgen war. Die Anerkennung einer bestimmten Pflegestufe ist keine Voraussetzung für die Berücksichtigung, es kommt auf die konkrete Belastung an. Wenn Kinder in der Schule Schwierigkeiten haben und man selbst nach Bescheinigung vom Lehrer die Betreuung und Nachhilfe übernehmen will, – wer könnte das in einer Zeit, in der ein Anspruch auf Nachhilfe festgeschrieben ist, eigentlich verweigern.

- Man kann vereinbaren, dass man, wenn es nicht erfolgversprechend ist, keine sinnlose

Anzahl von Bewerbungen verschicken sondern nur gezielt individuelle Bewerbungen in geringerer Zahl verschickt und den damit verbundenen Aufwand ersetzt bekommt. Das kann davon abhängen, wie viele Angebote aus den Bereichen dem Jobcenter bekannt sind.

- Man kann sich bestätigen lassen, dass die Leiharbeitsfirma nicht vom unzulässigen Tarifvertrag der christlichen Gewerkschaft Gebrauch gemacht hat oder inzwischen verlässlich Beiträge und Löhne nachgezahlt hat und man nicht mit Insolvenzen rechnen muss, oder auch, dass man über ungünstige Arbeitszeitvereinbarungen verhandeln kann. In der Leiharbeit wird z.B. häufig nur ein 30- Stunden Vertrag angeboten, obwohl man bei den Stellen länger arbeiten muss. Durch die erzwungene Teilzeit wälzt der Arbeitgeber sein Risiko in verleihfreien Zeiten einseitig auf den Arbeitnehmer ab. Man sollte sich ausbedingen, dass man solche Stellen nur annehmen muss, wenn tatsächlich nicht länger gearbeitet wird.

- Und natürlich kann man auf seriöser Berufsberatung, Weiterbildung …usw. bestehen. Zusammen mit einem örtliche Archiv, in dem mit der Zeit die „schwarzen Schafe“ registriert sind, auf die die Behörde immer wieder zurückgreift, falls sie Arbeitsstellen anbietet, könnte man da eine neue Dynamik in Gang setzen. Wenn einem umgekehrt eine Vereinbarung aufgezwungnen werden soll, man müsse Arbeit aller Art annehmen etc. muss man das ja nicht unterschreiben, sondern kann damit an die Öffentlichkeit gehen oder den Verlauf der Verhandlungen in der Begründung gegen den Verwaltungsakt verwenden.

Ich sage hier in dem Kreis nicht viel Neues: Die „Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen“ (KOS) hat schon früh ein Flugblatt: „Fördern und Fordern Sie das Amt! – Checkliste zur Eingliederungsvereinbarung herausgebracht, was gerade jetzt wieder an Bedeutung gewinnt. Ergänzend ist auf die Ausführungen des IAB hinzuweisen: “Entscheidend ist dagegen der Prozess, wie die EGV zustande kommt. Die von uns häufig beobachtete Tendenz, dass das Profiling nicht mit einer Phase der gemeinsamen Zielbestimmung verknüpft wird und dementsprechend die EGV einseitig Verpflichtungen der Arbeitsuchenden festlegt, ist im Sinne des oben erwähnten Verständnisses von Aktivierung nicht akzeptabel.

Anstelle einer Zeitschiene ist daher die Anforderung einer gemeinsamen Zielfindung unter Einbeziehung der Betroffenen – wie es der Gesetzgeber intendiert hat – bindend vorzuschreiben. Die EGV wäre dann abzuschließen, wenn man zu einem gemeinsamen Ergebnis gekommen ist.“ (BT Ausschuss Drucksache 17(11) 538 S. 9, Stellungnahme IAB

vom 26.5.2011) Und auf S.8: „Die Forschung zur Fallbearbeitung legt jedoch eine Dominanz der Fachkräfte im Beratungsprozess nahe, sowie häufig eine fehlende Berücksichtigung der Kundenperspektive; darüber hinaus werden häufig Problemlagen nicht erkennt, die den Einsatz vermittlungsunterstützender Leistungen erfordern würden.“

Rechtsfolgenkenntnis

Im Rahmen der Neuregelung ist hier auch auf eine verfahrensmäßige Verschlechterung bei der Vorbereitung von Sanktionen einzugehen. Nach § 31 ist nach wie vor eine Belehrung über die Rechtsfolgen vor der Sanktion notwendig – und neu: sogar ausdrücklich eine schriftliche Rechtsfolgenbelehrung. Aber: alternativ soll aber auch eine Kenntnis der Rechtsfolgen ausreichen. Diese bloße Kenntnis haben im Vorfeld die juristischen Sachverständigen als unpraktikabel abgelehnt und es ist schon bemerkenswert, wie sich die Regierung unbeeindruckt über diese Bedenken hinwegsetzt.

Leider halten sie die meisten diese Regel nicht für verfassungswidrig, wofür es nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts schon Gründe gäbe. Wenn das Existenzminimum gekürzt werden soll, dann sollte das schon auf eindeutig erkennbarer Grundlage erfolgen.
Die meisten wollen hier eher verfassungsgemäß auslegen: Nicht ausreichend soll auf alle Fälle ein „Kennenmüssen“ sein oder eine allgemeine Belehrung durch Vordrucke und Merkblätter. Wegen des Gleichrangs von schriftlicher Belehrung und Kenntnis reicht nur die positive, einzelfallbezogene Kenntnis. (Berlit, Uwe.: Änderungen zum Sanktionsrecht des SGB II zum 1.April 2011, info also 2/2011 S.55)

Das verbleibende Problem ist, ob eine einzelfallbezogene mündliche Belehrung zu einer Kenntnis führen kann. Die muss die Behörde beweisen (Berlit, a.a.O. S. 56), wozu sie aber die Mitarbeiter als Zeugen einspannen kann. So lange Zweifel am Vorliegen eines wichtigen Grundes zur Ablehnung bestehen oder die Behörde ihren Unterstützungspflichten nicht nachkommt, also wichtige Fragen offen bleiben, ist nach meiner Meinung eine sichere Kenntnis nicht anzunehmen.

In der Anhörung hat sich der Vertreter BA, Herr Schmitz, dazu wie folgt geäußert: “Durch die Änderung der Sanktionsvorschriften wird die Sanktionsfeststellung nicht erleichtert. Im Gegenteil, es ist festgelegt, dass die Rechtsfolgenbelehrung nunmehr schriftlich zu erfolgen hat.

Das Gesetz ermöglicht zwar auch die Feststellung einer Leistungsminderung bei Kenntnis der Rechtfolgen; diese wird aber grundsätzlich durch das Jobcenter zu beweisen sein. Die

BA hat daher in allen offiziellen Vorlagen (EGV, Vermittlungsangebot, Maßnahmezuweisung u.ä) die schriftliche Rechtsfolgenbelehrung… vorgesehen. (BT Ausschuss Drucksache 17(11) 538 S. 29, Stellungnahme Dr. Markus Schmitz vom 30.5.2011).

Neben dieser einigermaßen eindeutigen Ankündigung bleibt allerdings die unsichere Lage bei den Optionskommunen.

Interessant dazu ist die Entscheidung des SG Detmold (Urt. v. 10.2.2010- S 18(22) AS 21/09): Als schriftliche Belehrung reicht nicht die an einen Vermittlungsvorschlag und an eine EGV angeheftete Rechtsfolgenbelehrung über eine DIN A4 Seite mit insgesamt 12 Ziffern über verschiedene denkbare Pflichtverletzungen aller Art. Die Belehrung muss konkret, verständlich, richtig und vollständig sein. Erforderlich ist, dass eine konkrete Umsetzung auf den jeweiligen Einzelfall erfolgt. Eine allgemeine Übersicht, vergleichbar einem Informationsblatt reicht nicht. Es fehlt dabei an einer konkreten Zuordnung auf den Einzelfall.

Auswirkungen von Sanktionen beim Fördern

In meine Augen viel problematischer ist aber die nach wie vor bestehende Ausdehnung der Sanktionsdrohung auf die Fördermaßnahmen, die doch eigentlich als Hilfe versprochen wurden und zur Eingliederung und Teilhabe führen sollen.

In der Anfangszeit der Gesetzgebung wurde in Großanzeigen behauptet, die Sackgasse Sozialhilfe sei beendet worden. Sozialhilfebezieher hätten „erstmals“ Zugang zu Arbeitsvermittlung und Qualifikation. „Ein wichtiger Schritt raus aus der Sackgasse Sozialhilfe hin zur Chance auf Arbeit und zu einem selbstbestimmten Leben.“ Das war das Versprechen und das ist nicht eingehalten.

Aus dem Fördern ist für mich ein Überwachen und Kontrollieren geworden. Fast 30 % der erfassten Sanktionen beziehen sich inzwischen nicht mehr auf echte Arbeitsangebote, sondern auf (Förder-) Maßnahmen aller Art, die der Betroffene nicht beeinflussen kann (vom wiederholten Bewerbungstraining über Praktika ohne Anstellungsperspektive bis hin zur Arbeitsgelegenheit, die aber nicht entsprechend bezahlt wird und reguläre Arbeitsplätze verdrängt). Hier werden auf preiswerte Art Sanktionen provoziert, die, wenn die Erwerbsverpflichtung nur an die Arbeitsaufnahme geknüpft wäre, gar nicht entstehen könnten, weil keine Arbeitsangebote da sind. Gerade wer es mit dem Fördern ernst meint, muss es von den Sanktionen entkoppeln. Auch das wäre eine Teilforderung, die vieles entschärfen würde.

Die Kombination hat außerdem dazu geführt, dass attraktive Fördermaßnahmen, die von den Betroffenen gerne freiwillig angenommen wurden, wie Ich-AG, ABM, geförderte Beschäftigung mit echtem Arbeitsvertrag und anerkannte Weiterbildung zurückgefahren wurden und dass die meisten Eingliederungsvereinbarungen, die ja auch die Grundlage für individuelle Förderung bilden sollten, allenfalls noch vage Hinweise auf Arbeitsgelegenheiten enthalten. Auch hier ist das ursprüngliche Reformversprechen, alle Instrumente der Arbeitsförderung allen Arbeitslosen und insbesondere den Sozialhilfeempfängern gleichermaßen zu öffnen, inzwischen als Täuschung erkennbar. (Praktisch sind vor allem umgekehrt unattraktive Instrumente der Sozialhilfe, wie die Mehraufwandsbeschäftigung ,für die ehemaligen Arbeitslosenhilfebezieher geöffnet worden.)

Auch die Einstellung viele Sachbearbeiter zum Helfen und Fördern hat sich geändert. Olaf Behrend berichtet von einer Untersuchung und Befragung von Behördenmitarbeitern (Aktivieren als Form sozialer Kontrolle, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 40/41/2008 S.16-21): Ein Großteil der Mitarbeiter war der Meinung, es sei nicht mehr ihre Aufgabe, Arbeit zu vermitteln, sondern eine richtige Haltung beim Kunden zu erzeugen, Arbeit selbst zu finden. Und die Überprüfung der richtigen Haltung der Kunden erfolgt dann vor allem anhand von Maßnahmen…, die damit auch nicht mehr in erster Linie als soziale Dienstleistungsangebote verstanden werden, sondern als Kontrollinstrumente. („Intelligenter Freizeitentzug“, wie es BA Vorstand Alt einmal ausdrückte). Behrend berichtet weiter, nur eine Minderheit von „sozialstaatskonservativen“ Arbeitsvermittlern akzeptiere, dass viele Leute eben objektiv wegen der Marktlage nichts finden könnten.

Es geht hier schon erkennbar nicht mehr um Teilhabe, sondern um Kontrolle und Disziplinierung.

Doch auch hier gibt es Entwicklungen. Durch Einsparmaßnahmen wie die Instrumentenreform werden viele Maßnahmen deutlich zurückgefahren. Das kann man mit einem lachenden und einem weinenden Auge sehen. So kann auch weniger Unsinn finanziert werden. Allerdings diejenigen, die wirklich intensivere Unterstützung benötigen, gehen leer aus. (Vergl. Sell Stefan: Gerechte Teilhabe an Arbeit- Was ist davon zu halten? Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 12-2011 [PDF]) Und es werden Billigangebote bevorzugt, die nur noch eine Arbeitslosen“industrie“ am Leben halten, die sich schon lange daran gewöhnt hat, sich die Klientel zwangsweise zuführen zu lassen.

Hier ist bezüglich der aktuellen Instrumentenreform festzuhalten, dass die Diskussion stark von den beauftragten und kommunalen Beschäftigungsgesellschaften geprägt ist. Ich stehe dazu, dass ich es nicht für einen Schaden halte, wenn nunmehr auch unattraktive

Maßnahmen wie Trainings oder Ein- Euro- Jobs und die Prämien dafür weniger werden.

Die Ein- Euro -Jobs sind inzwischen so stark in der Kritik, dass selbst Herr Alt und Herr Weise öffentlich für Freiwilligkeit der Annahme plädieren. (In einem vielbeachteten Interview in der WAZ vom 7.11.2010 hatte Herr Alt geäußert: „Ein Euro Jobs sind wichtig für Menschen, die dringend eine Aufgabe brauchen. Wer zum Beispiel gerade einen Entzug hinter sich hat, muss sofort in eine Beschäftigung gehen, sonst wird er rückfällig. Man könnte mit mir aber darüber reden, aus Ein Euro Jobs eine freiwillige Sache zu machen. Sie sollten als Mittel zum Zweck und nicht als Zwangsmassnahme verstanden werden und immer mit einer guten Idee für den Betroffenen verbunden sein.“ Allerdings möchte er nach niederländischem Vorbild stattdessen eine tägliche Anwesenheit in sog. „Trainingszentren“ erzwingen (Stefan v.Borstel, Trainingszentren statt Ein-Euro Jobs für Arbeitslose, Welt online,28.12.2010) – das ist dann wirklich offener Strafvollzug, wie Herr Werner das einmal richtig genannt hat.

Bei Welt online 14.5.2011, Herr Weise im Interview, heißt es: „Die Idee der Ein–Euro-Jobs war, Menschen nach langer Arbeitslosigkeit wieder an das Arbeitsleben heranzuführen, ohne dass dabei reguläre Beschäftigung verdrängt wird… Aber es gab dann schlaue Kommunen, die haben die haben die Hälfte ihres Arbeitsmarktbudgets für Ein-Euro-Jobber ausgegeben. Wenn man genau hingeguckt hat, dann wurden diese Leute in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften oder im Werkhof der Gemeinde eingesetzt. Das ist eine Fehlentwicklung…“)

Die Regierung will stattdessen ihr Bürgergeldkonzept setzen, das die gleichen Zwangs- und Workfarelemente enthält wie der Ein-Euro-Job und genauso perspektivlos bleiben wird, was die Zukunft im Arbeitsleben angeht. (Spindler Helga, Laborversuche der Bundesagentur, vom 7.8. 2007) Das führt dazu, dass die mit Europamitteln geförderte Bürgerarbeit vermehrt eingesetzt wird, bei der es tariflich hart zu bleiben gilt.

Die Leute müssen bei diesem neuen Experiment über ihre ergänzenden Hilfeansprüche aufgeklärt werden bzw. über ihren Tariflohnanspruch, den die Kommunen nicht zahlen oder mit Leiharbeitskonstruktionen umgehen wollen.

Wichtig ist insofern die bisherige Rechtsprechung, zuletzt sehr anschaulich beim Sozialgericht Bayreuth: Die Maßnahmen müssen mehr noch als bei regulärer Arbeit genau umschrieben werden, was Art der Tätigkeit, zeitlichen Umfang und die Höhe der Entlohnung angeht. Was nicht bestimmt genug benannt wird, kann nicht beurteilt werden und ist damit unzulässig. Der allgemeine Verweis an einen Beschäftigungsträger genügt nicht (SG Bayreuth, Beschl. v.11.3.2011 –S 14 AS 161/11 ER)

Auch hier gilt: Dokumentieren und gestalten.

Wer Erfahrungen mit den Maßnahmen hat, muss sie über ein Archiv an andere weitergeben, zumal die Gruppe der Träger überschaubar ist. Dann haben die andern Erwerbslosen für die hier noch notwendigere Eingliederungsvereinbarung Argumente, warum dies für sie passend oder jenes für sie weniger passend ist. Konzepte und Trägerverhalten müssen nachvollziehbar sein, schlechte und gute Beispiel weitergegeben werden. Auch hier ist die Eingliederungsvereinbarung, in der man nicht nur an seine Pflichten erinnert wird, sondern in der auch Bedingungen, Sinn und Ziel der Maßnahme aufgenommen sind, ein wichtiges Instrument und selbstverständlich kann man gerade über das Fördern aktiv verhandeln, wenngleich auch einmal mehr keine Rechtsansprüche anmelden. Und gerade bei Maßnahmen aller Art sollte selbstverständlich werden, dass man zunächst das Recht hat, den Träger, seine Angebote und Konzeption kennen zu lernen, um sich danach entscheiden zu können, ob man das annimmt und eine Vereinbarung darüber schließt.

Alles in allem keine rosigen Aussichten – aber Aktivierung kann man auch anders verstehen und wenn es gelingt, sich zu organisieren und über diese wichtigen Fragen auszutauschen, dann kann man langsam eine Gegenmacht aufbauen.

Vorzuziehen wäre natürlich eine gesetzliche Änderung!

Dieser Beitrag von Prof. Dr. Helga Spindler beruht auf einem Vortrag auf einer Tagung der „Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen“ (KOS) vom 15. bis 17.6.2011 in Lage. Helga Spindler hat uns diesen Text freundlicherweise zur Verfügung gestellt.