

Zentrum für postgraduale Studien Sozialer Arbeit
Masterstudiengang „Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession“

Die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige

Eine Analyse unter Menschenrechtsaspekten

Master-Thesis zur Erlangung des Grades „Master of Social Work“

Erstgutachter: Prof. Stephan Höyng

Zweitgutachterin: Prof. Christine Labonté-Roset

Verfasserin:

Juni 2004

Silke Freialdenhofen
Landjägerstr. 28
12555 Berlin

Tel. 030/6511674

e-Mail: silke_freialdenhofen@web.de

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	4
EINLEITUNG	5
KAPITEL I	
GESCHICHTE VON ARBEIT UND FÜRSORGE	9
1. Arbeit.....	9
1.1 Antike	10
1.2 Mittelalter	11
1.3 Neuzeit.....	11
2. Entwicklung des Sozialversicherungssystems – Von der Armenfürsorge zum Wohlfahrtsstaat	14
2.1 Armenfürsorge im Altertum	15
2.2 Frühchristliche und kirchliche Armenfürsorge.....	16
2.3 Mittelalter und frühe Neuzeit	16
2.4 Absolutismus und Aufklärung.....	17
2.5 Wohlfahrtspflege vom Deutschen Kaiserreich bis zum 2. Weltkrieg	19
3. Zusammenfassung	24
KAPITEL II	
SOZIALE SICHERUNG IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND	26
1. Das System der Sozialen Sicherung	26
1.1 Soziale Vorsorge (Sozialversicherung)	27
1.2 Soziale Entschädigung (Versorgung)	27
1.3 Sozialer Ausgleich (Fürsorge)	28
2. Soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit	28
2.1 Das Sozialgesetzbuch Buch III – Arbeitsförderung	28
2.1.1 Das Arbeitslosengeld.....	30
2.1.2 Die Arbeitslosenhilfe.....	31
2.2 Die Sozialhilfe	32
2.2.1 Grundsätze des Sozialhilferechts.....	34
2.2.2 Die Hilfe zur Arbeit.....	36
3. Zusammenfassung	38
KAPITEL III	
DIE ZUSAMMENFÜHRUNG VON SOZIALHILFE UND ARBEITSLÖSENHILFE.....	40
1. Das Arbeitslosengeld II – Grundsicherung für Arbeitsuchende.....	41
1.1 Begriffsbestimmungen / Grundsätze	41
1.2 Leistungen	42
1.2.1 Arbeitslosengeld II und Sozialgeld	42

1.2.2	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	43
1.3	Sanktionen	44
1.4	Träger der Leistungen.....	45
2.	Die neue Sozialhilfe.....	46
3.	Resümee.....	48
 KAPITEL IV		
AUSWIRKUNGEN DER ZUSAMMENFÜHRUNG VON		
ARBEITSLOSENHILFE UND SOZIALHILFE – EINE DISKUSSION VOR		
DEM HINTERGRUND DER MENSCHENRECHTE		
		50
1.	Menschenrechte – Ein Exkurs.....	51
2.	Die Pflicht zur Arbeit um jeden Preis.....	55
2.1	Die Pflicht zur Arbeit	55
2.2	Zumutbarkeit	56
2.3	Sanktionen	57
3.	Niedriglohn, geringfügige und prekäre Beschäftigung.....	60
4.	Arbeitsgelegenheiten	62
5.	Existenzsicherung / Bedarfsdeckung	63
6.	Besonders betroffene Personengruppen.....	65
7.	Resümee.....	68
 KAPITEL V		
MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN SOZIALER ARBEIT		
		71
1.	Bedürfnisorientierte Sozialarbeit.....	72
2.	Doppelmandat der Sozialen Arbeit.....	73
2.1	Gesellschaft versus Klient	74
2.2	Bürokratie versus Profession.....	74
2.3	Handlungsansätze	75
3.	Resümee.....	77
 KAPITEL VI		
ZUSAMMENFASSUNG.....		
		80
 ANHANG		
		85
AUSZUG AUS DEM SGB III - ARBEITSFÖRDERUNG		
		86
AUSZUG AUS DEM BSHG		
		90
 LITERATURVERZEICHNIS.....		
		93

Abkürzungsverzeichnis

AA	Agentur für Arbeit
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
AVAVG	Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
BA	Bundesagentur für Arbeit (alt: Bundesanstalt für Arbeit)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
EWf	Erwerbslosenfürsorge
DBSH	Deutscher Berufsverband der Sozialen Arbeit
GG	Grundgesetz der BRD
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
IFSW	International Federation of Social Work
Hartz-Gesetze I-IV	Erstes bis Viertes Gesetz für Modernisierung am Arbeitsmarkt
HZA	Hilfe zur Arbeit
PSA	Personal-Service-Agentur
RFV	Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht
RVO	Reichsversicherungsordnung
RGr	Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge
SHT	Sozialhilfeträger
SGB	Sozialgesetzbuch
UN	Vereinte Nationen (engl. United Nations [Organization])
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZFSH/SGB	Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch

*Es sind nicht so sehr die Tatsachen,
die über unser Sozialleben entscheiden,
sondern die Meinungen der Menschen über
Tatsachen, ja die Meinungen über Meinungen.*

Epiketos (Griechischer Philosoph)

Einleitung

Das Thema Arbeitslosigkeit gewinnt immer mehr gesellschaftliche und politische Brisanz in der heutigen Zeit. Die Bundesregierung sieht als vorrangige Aufgabe die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und hat dazu im Jahr 2002 ein Gutachten in Auftrag gegeben. Die Kommission für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ hat unter dem Vorsitz von Dr. Peter Hartz (sog. Hartz-Kommission) im August 2002 der Bundesregierung Empfehlungen für eine umfassende Reform der Arbeitsmarktpolitik und des Arbeitslosenrechts vorgelegt (siehe Hartz u. a., 2002). Diesen Empfehlungen stimmte die Bundesregierung zu und beschloss die schrittweise Umsetzung. Im Wesentlichen wurden das Reformpaket in die vier Gesetze zur Modernisierung am Arbeitsmarkt (sog. Hartz-Gesetze) gefasst.

Ein Vorschlag der Hartz-Kommission ist die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige. Gegenwärtig gibt es drei verschiedene Unterstützungsleitungen für Erwerbsfähige: das Arbeitslosengeld, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe. Während das Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung von der Bundesagentur für Arbeit gewährt wird, sind Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe Fürsorgeleistungen mit unterschiedlicher Trägerschaft (Bundesagentur für Arbeit und Träger der Sozialhilfe). Die Zusammenführung der beiden Fürsorgeleistungen soll ein einheitliches und effektives Handeln ermöglichen. Ziel aller Neuregelungen ist eine schnelle und effiziente Eingliederung von Arbeitsuchenden in den Arbeitsmarkt. Am 24. Dezember 2003 wurde mit dem Vierten Gesetz zur Modernisierung am Arbeitsmarkt die Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige beschlossen. Dieses Gesetz wurde in das Sozialgesetzbuch eingereiht als Zweites Buch (SGB II) und beinhaltet die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Hierin wurden die Leistungen der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige aus den bisherigen gesetzlichen Grundlagen des Sozialgesetzbuchs Buch III – Arbeitsförderung (SGB III) und dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) herausgelöst und zusammengefasst. Parallel

dazu wurde das Sozialhilferecht auf die Hilfe zum Lebensunterhalt für nicht erwerbsfähige Bedürftige beschränkt, während erwerbsfähige Bedürftige Leistungen des Arbeitslosengelds II nach dem SGB II erhalten. Das BSHG wird zum 31.12.2004 aufgehoben und als SGB XII neu gefasst. Dabei wird die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (bisher im Grundsicherungsgesetz extra geregelt) wieder in das Sozialhilferecht integriert. Zum 01.01.2005 treten diese Neuregelungen in Kraft. Mit der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurden nicht nur Veränderungen auf der Ebene der Organisationsstruktur herbeigeführt, sondern auch inhaltliche Aspekte des Leistungsrechts verändert. Der Umbau des Sozialstaates geht einher mit einer neuen Arbeitsmarktpolitik. Dabei soll Eigeninitiative gefördert werden. Wer bedürftig ist und deshalb Sozialleistungen beanspruchen will, muss sich fordern lassen und seinen Beitrag zur Überwindung der Bedürftigkeit leisten.

Vor diesem Hintergrund will sich die Masterarbeit intensiv mit dieser Thematik auseinandersetzen. Zu Beginn erfolgt eine theoretische Auseinandersetzung mit dem Begriff Arbeit und dessen Bedeutung im geschichtlichen Rahmen. Der Begriff Arbeit lässt in den verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen unterschiedliche Interpretationen zu. Die Ausdifferenzierung der Erwerbsarbeit und die Verpflichtung zur Arbeit sind heute wichtige Kriterien in unserer Erwerbsgesellschaft. Erwerbsarbeit gilt neben dem Erwerb von Einkommen zur Deckung des Lebensbedarfs als Sinn stiftend und Möglichkeit zur Selbstverwirklichung. Massenarbeitslosigkeit als Phänomen der Industrienationen erfordern dagegen soziale Sicherungssysteme. Wenn hier von Arbeitslosigkeit die Rede ist, so ist im Allgemeinen immer das Fehlen von Erwerbsarbeit gemeint. Die Begriffe Erwerbslosigkeit und Arbeitslosigkeit werden meistens synonym verwendet. Diese Arbeit bezieht sich ausschließlich auf das Fehlen von Erwerbsarbeit und den damit verbundenem Einkommensverlust. Der zweite Abschnitt des ersten Kapitels soll einen geschichtlichen Überblick über die Entwicklung des Systems der sozialen Sicherung aufzeigen und die enge Verknüpfung zur Erwerbsarbeit und dem Verständnis von Arbeit herstellen.

Das zweite Kapitel zeigt das gegenwärtige System der sozialen Sicherung in Deutschland auf, um die Neuregelungen besser einordnen zu können. Dabei wird auf die Unterscheidung zwischen Versorgungsleistungen, Versicherung und Fürsorge

eingegangen. Das dritte Kapitel beschäftigt sich intensiv mit den gesetzlichen Neuregelungen und zeigt die Veränderungen auf.

Hauptschwerpunkt der Arbeit bildet das vierte Kapitel. Hier werden die Neuregelungen vor dem Hintergrund der Menschenrechte diskutiert. Menschenrechte sind Grundrechte, die zumeist in den jeweiligen Verfassungen der Nationalstaaten festgeschrieben sind. Ihre Grundlage haben die Menschenrechte erstmals auf internationaler Ebene mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) erfahren. Oberstes Gebot ist die Achtung und der Schutz der Würde des Menschen. „Die Würde des Menschen und die damit zusammenhängenden Menschenrechte stellen für den Staat eine grundsätzliche nicht überschreitbare Grenze seines Handelns dar. Der Staat ist verpflichtet, sie unbedingt zu achten und zu schützen.“ (FIAN, 1998: 39)

Der verschärfte Grundsatz: 'wer nicht arbeiten will und wer nicht bereit ist, Arbeit zu suchen und zumutbare Arbeit zu leisten, erhält auch bei Bedürftigkeit keine Fürsorgeleistungen' steht im Mittelpunkt der Betrachtung. Insbesondere interessieren die neuen Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregelungen sowie die Themen Bedarfsdeckung, Existenzsicherung und die Beschäftigung im Niedriglohnsektor. Die Arbeit geht von der These aus, dass mit den neuen gesetzlichen Regelungen Menschenrechte verletzt, Schutzrechte eingeschränkt und Ausgrenzungsmechanismen verschärft werden. Armut wird zukünftig immer mehr Menschen betreffen.

Im letzten Kapitel soll auf die Rolle der Sozialarbeit eingegangen werden. Soziale Arbeit ist eine Antwort auf soziale Probleme, die durch die Industrialisierung entstanden sind und einer Lösung bedürfen (vgl. Ludwig, 2004: 136). Mit dem Wandel des Sozialstaates ändern sich auch die politischen, finanziellen und personellen Rahmenbedingungen für die Soziale Arbeit. Sie gerät damit unter den Druck der Implementierung aktivierender Handlungsstrategien und läuft Gefahr, einer Qualitätsminderung sowie einem Entwertungsprozess unterworfen zu werden. Aktivierung ist im Fürsorgesystem mit dem Subsidiaritätsprinzip der Sozialhilfe nicht neu. Mit dem Prinzip Fördern und Fordern werden jedoch an die Soziale Arbeit neue Anforderungen gestellt. In diesem Aufsatz gilt besonderes Augenmerk der behördlichen Sozialarbeit. In vielen Sozialämtern ist dem Bereich der Hilfe zur Arbeit ein

Sozialdienst angegliedert, der bisher die Beratung und Betreuung von Hilfeempfängern¹ nach den BSHG bezüglich der Integration in Arbeit leistete. Sozialarbeiterische Beratung für den Kundenkreis der bisherigen Arbeitsämter fand nur außerhalb der Struktur, zumeist von freien Trägern, statt. Im Zusammenhang mit den gesetzlichen Neuregelungen werden auch bisherige Strukturen aufgebrochen und neu organisiert (u. a. auch durch Streichung von Zuwendungen an Arbeitsloseninitiativen). Für die behördliche Sozialarbeit eröffnet sich die Möglichkeit der Beratung und Betreuung des Personenkreises des SGB II. Die Masterarbeit versucht Grenzen und Möglichkeiten der behördlichen Sozialarbeit aufzuzeigen unter dem Aspekt der Bedürfnis begründenden Theorien sozialer Arbeit und dem Aspekt des Doppelmandates. Aufgrund der langjährigen beruflichen Tätigkeit der Autorin als Sozialarbeiterin in einem Berliner Sozialamt, ist die Auseinandersetzung mit dieser Thematik unter den geänderten Rahmenbedingungen für sie von hoher Brisanz.

Der Reformkurs der Bundesregierung ist in der Fachöffentlichkeit in politischen und sozialwissenschaftlichen Diskurs. Der Bezug zu den Menschenrechten und die Einbindung der Sozialarbeit wird bisher nur sehr gering hergestellt. Mit der Masterarbeit soll versucht werden, diese Aspekte miteinander intensiver zu verknüpfen, bezogen auf die Veränderung im aktivierenden Sozialstaat. Dabei stützt sie sich auf ein intensives Literaturstudium und Veröffentlichungen in der Fachpresse sowie im Internet. Ebenso fließen die praktischen Erfahrungen der Autorin mit ein.

¹ Zur einfachen Lesbarkeit wird auf die Nennung beider Geschlechter verzichtet und nur die männliche Form verwandt.

Kapitel I

Geschichte von Arbeit und Fürsorge

Im ersten Abschnitt dieses Kapitels wird die Entwicklung des Begriffs Arbeit und die Ausdifferenzierung der Erwerbsarbeit aufgezeigt. Ziel ist es zu verdeutlichen, warum Erwerbsarbeit heute diesen Stellenwert hat. Im zweiten Abschnitt beschreibt die Arbeit die Entwicklung des Sozialversicherungssystems.

1. Arbeit

Der Begriff Arbeit hat in der Geschichte vielfältige Wandlungen durchlaufen, die auch die Moral- und Wertvorstellungen des Begriffs veränderten. Ausgehend von der Etymologie des Begriffs Arbeit findet man die ersten Wurzeln in dem indogermanischen Wort *Orbho*, germanisch *arbiet* (= verwaist). *Arbejo* entspricht demnach einem verwaisten Kind, das zu harter Arbeit verdingt ist. Daraus entwickelte sich der mittelhochdeutsche Begriff *Ar(e)beit*, der Mühsal, Bedrängnis und Not bedeutet (vgl. Mückenberger, 1988: 54; oder auch Kehrer, 1993: 10).

Der Begriff Arbeit wird sehr unterschiedlich interpretiert. Schüler schreiben eine Klassenarbeit; die Hausarbeit muss gemacht werden; Künstler bezeichnen ihr Produkt als Arbeit; Sportler trainieren ihre Beinarbeit; und mit der Erwerbsarbeit wird Einkommen erzielt. Aber auch die Maschinen und das Kapital, Wasser und Wind und auch unser Herz arbeiten. Erweitert wird dieser Begriff noch durch bspw. Glaubens- und Friedensarbeit, Trauerarbeit, und nicht zuletzt ist auch die Soziale Arbeit mit dem Begriff verknüpft. Wir alle gehen ganz selbstverständlich mit dem Begriff Arbeit um, dabei ist der Gebrauch des Wortes Arbeit keine Garantie für einen einheitlichen Sinn. Jede (Wissenschafts-)Disziplin hat ihre eigene Auslegung. Auch eine allgemeine Definition wie bspw. im Universallexikon umfasst nicht alle Sinnvarianten des Arbeitsbegriffs. Hier wird Arbeit erklärt als: „jede meist zweckgerichtete Tätigkeit zur Befriedigung materieller und geistiger Bedürfnisse. Arbeit ist auch Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit; ihr Wert liegt in dem Beitrag, den der Einzelne mit ihr für die Allgemeinheit leistet.“ (Universallexikon, 2003: 55) Die Tätigkeiten, bei denen der Mensch als Subjekt ausscheidet (wie z. B. das Kapital), bleiben unberücksichtigt.

Auch auf die Zeitachse bezogen ist Arbeit nicht gleich Arbeit. Seit dem Altertum ist die Bedeutung des Begriffs Arbeit mehreren Wandlungen unterzogen worden, welche auch mit dem Bereich der Arbeitsethik, dem Arbeitsverständnis und der Wertschätzung korrelieren. Die Auseinandersetzung mit dem moderne Arbeitsbegriff und der Ausdifferenzierung der Erwerbsarbeit ist ohne einen geschichtlichen Rückblick nur schwer verständlich. Erst eine Analyse der Vergangenheit kann für heutige Einstellungen und Auffassungen bezüglich des Arbeitsbegriffs eine Erklärung geben.

1.1 Antike

Die Philosophen des Altertums lehrten die Verachtung der Arbeit als eine Herabwürdigung des freien Mannes. Dichter besangen die Faulheit als Geschenk der Götter (vgl. Gstättnner, 2000). Sowohl in der griechischen Antike (bspw. Platon, Aristoteles, Xenophon) als auch in der römischen Antike (z. B. Cicero) wurden ganze Bereiche von Arbeit verachtet. So galten bis zum späten Mittelalter diejenigen als bessere Stände, die nicht für ihren eigenen Lebensunterhalt arbeiten mussten. Die gewöhnlichen Arbeiten wurden durch Sklaven oder Leibeigene erledigt, während ehrenwerte Tätigkeiten im Philosophieren, Erobern und Verwalten bestanden (vgl. auch Schultz-Wild, 1984: 11). Arbeitslosigkeit war das Privileg einiger weniger, wobei die körperliche Arbeit der geistigen Arbeit untergeordnet wurde.

Im Alten Testament galt Arbeit als die Strafe für Sünden. So heißt es in Genesis 3,17: „Weil du gehorcht hast der Stimme deines Weibes und gegessen von dem Baum, von dem ich dir gebot und sprach: Du sollst nicht davon essen – , verflucht sei der Acker um deinetwillen! Mit Mühsal sollst du dich von ihm nähren dein Leben lang.“ In Genesis 3,19 heißt es weiter: „Im Schweiß deines Angesichts sollst du dein Brot essen, bis du wieder zu Erde werdest, davon du gekommen bist.“ Nach christlichem Verständnis erfolgte durch den Sündenfall eine Vertreibung aus dem Paradies. Die Existenzsicherung muss nun gemäß Gottes Befehl nicht mehr unter paradiesischen Bedingungen erfolgen, sondern „im Schweiß des Angesichts“ (vgl. auch Münder, 1987: 2).

1.2 Mittelalter

Im Mittelalter gehörte zu einem vorbildlichen christlichen Leben Askese und Handarbeit. Als oberstes Ziel galt Tugend und Gottesliebe. Die Arbeit selbst jedoch war noch Mühe und Pein, zu denen sich als Komplementärbegriff Ruhe als die Hinwendung zu Gott entwickelte. Mit den kirchlichen Lehren von Thomas von Aquin wurde körperliche Arbeit nicht mehr missachtet, der Wert der Arbeit bestimmte sich durch ihre Nützlichkeit (vgl. Steinmetz, 1997: 23). Das geistige Leben behielt jedoch einen höheren Rang. Im späten Mittelalter begann eine Arbeitsteilung zwischen Agrikultur und Handwerk. In den wachsenden Städten spezialisierte man sich handwerklich und kaufmännisch, so dass ökonomisches Denken und der Handel begann. (vgl. Steinmetz, 1997: 24 f.)

1.3 Neuzeit

Steinmetz datiert den Beginn des modernen Arbeitszeitalters auf das vorindustrielle Europa des 13. und 14. Jahrhunderts (vgl. Steinmetz, 1997: 27). In dieser Zeit wurde bereits Welthandel betrieben, und es bildete sich Handelskapital. Die Dynamik des Marktes wirkte sich auch auf die Organisation der Arbeit aus. Die Arbeit wird vom Haus in die Fabrik verlagert und ist durch eine weitgehende Arbeitsteilung gekennzeichnet. Der Begriff Arbeit bezieht sich nun mehr auf die Lohnarbeit bzw. Erwerbsarbeit, die sich immer weiter durchsetzt und die wichtigste Form der Subsistenzsicherung wird (vgl. ebd.).

In der Zeit der Reformation erfolgte durch Martin Luther eine radikale Anwendung des Arbeitsbegriffs. Mit der Bibelübersetzung führt er den Begriff Beruf ein und „... die Schätzung der Pflichterfüllung innerhalb der weltlichen Berufe als des *höchsten* Inhaltes, den die sittliche Selbstbestätigung überhaupt annehmen könnte.“ (Weber, 2000: 39) Arbeit sei nach Gottes Gebot die Pflicht aller und der einzige Weg der Erlösung. Müßiggang ist eine Sünde gegen Gott und deine Nächsten. In der von Max Weber als Geist des Kapitalismus bezeichnete protestantische Arbeitsethik heißt es jetzt: gottgefälliges Menschsein durch Arbeit (vgl. Münder, 1987: 3).

Zwar begann im 12. und 13. Jahrhundert eine ökonomische Aufwertung des Arbeitsbegriffs, doch erst im Europa der Moderne des 17. und 18. Jahrhunderts setzte sich eine bürgerliche Wertung der Arbeit durch, in der Arbeit als Leistung für den Erfolg galt

(vgl. Steinmetz, 1997: 30). Das Privateigentum an den Produktionsmitteln privilegiert die besitzende Klasse und die damit zusammenhängende geistige Arbeit gegenüber der körperlichen Arbeit (vgl. Gstättner, 2000). An der traditionellen Pflicht zur Arbeit wird weiter festgehalten, doch mit der Arbeit sollten nun auch menschliche Bedürfnisse (materiell) befriedigt werden. In Anlehnung an Adam Smith wird „Arbeit als primär aller Wertschöpfung zugrundeliegende Tätigkeit“ bezeichnet (Steinmetz, 1997: 41).

Deutsche Idealisten und Humanisten unterscheiden nicht nur zwischen Tun und Nichtstun, sondern auch menschwürdige und entfremdete Arbeit. So erfährt z. B. nach der Ansicht von Karl Marx die Bedeutung der Arbeit (Selbstverwirklichung und Selbsterzeugung) mit dem Kapitalismus eine dreifache Entfremdung, da der Mensch weder über die Zielsetzung der Arbeit und die Verfahren verfügen kann noch über die Produkte. Für ihn heißt es Menschsein durch Befreiung von der Arbeit (vgl. Münder, 1987: 3).

Mit den industriekapitalistischen Produktionsweisen entsteht auch das Recht auf Arbeit. Der technische Fortschritt soll den Menschen von erschöpfender, geistestötender, krankmachender Arbeit befreien; ein Traum von der arbeitslosen Gesellschaft. Ziel ist dabei die Führung eines selbstbestimmten Lebens zu ermöglichen ohne den wirtschaftlichen Druck und die tägliche Monotonie. Unter diesen Bedingungen wird Arbeitslosigkeit auch nicht mehr als Mangel und Makel stigmatisiert (vgl. Wolski-Prenger/Rothardt, 1996: 112).

Dem Glauben an den gesellschaftlichen Fortschritt folgt ein Erkennen der Destruktivität industrieller Produktion, der Arbeitsbegriff wird entzaubert. So distanziert man sich im 20. Jahrhundert von dem bisherigem Arbeitsverständnis (vgl. Steinmetz, 1997: 99). Selbstverwirklichung wird mehr und mehr außerhalb der Arbeit gesucht und Konsumdenken lenkt die Aufmerksamkeit auf den Nutzen.

In den Industriegesellschaften der Modernen ist das heutige Arbeitsverständnis auf Erwerbsarbeit (materiell entlohnte Arbeit unter vertraglichen Bedingungen, abhängig oder in Selbständigkeit) reduziert. Anerkannte echte Arbeit ist heute nur die bezahlte Arbeit, mit dem Motto: je höher desto besser; was nichts kostet, ist nichts wert (vgl. Schultz-Wild, 1984: 14). Das Einkommen gilt dabei oft als Messgröße für den beruf-

lichen Status. Mit dem durch die Erwerbsarbeit erzielten Einkommen können direkt oder indirekt Konsumbedürfnisse befriedigt werden (vgl. Gottsleben, 1986: 54). Daneben ist das neutestamentliche Motto des Paulus² noch fest in den Köpfen verankert. Mit der Pflicht zur Arbeit ist somit auch die Tätigkeit gemeint, die auf das Erzielen von Geldeinkommen gerichtet ist, um damit zumindest seinen Lebensunterhalt bestreiten zu können. Doch gerade das wird zum Verhängnis. Es gibt nicht mehr genügend bezahlte Arbeiten und ein Überschuss an Arbeitskräften ist entstanden. Immer mehr Menschen sind auf Sozialleistungen angewiesen und sprengen die Finanzierbarkeit des Sozialstaates. Massenarbeitslosigkeit kennzeichnet die Krise der Erwerbsgesellschaft.

Nach Jahoda (vgl. Jahoda, 1986: 70, 98 ff.) werden mit der Erwerbstätigkeit psychisch notwendige Erfahrungen des modernen Lebens vermittelt bzw. erzwungen. Jahoda benennt fünf wesentliche Erfahrungen in Verbindung mit der Erwerbstätigkeit, die aus der Studie der 30er Jahre zu Arbeitslosigkeit herausgefiltert wurden und noch heute ihre Gültigkeit haben. Dazu gehören die Zeiterfahrung, die soziale Erfahrung, die Teilnahme an kollektiven Zielsetzungen oder Anstrengungen sowie die Zuweisung von Status und Identität und eine regelmäßige Tätigkeit. In allen 5 Erfahrungsaspekten fühlen sich Erwerbslose psychisch verarmt.

In früheren Zeiten war mit der Erwerbslosigkeit und der damit einhergehenden finanziellen Notlage eher eine absolute Verarmung verbunden. Sozialleistungssysteme der heutigen Zeit führen (nur) zu einer relativen Deprivation. Die psychischen Reaktionen auf den Verlust des Arbeitsplatzes sind dagegen gleich und nicht nur auf den Einkommensverlust bezogen, sondern auf die Erfahrungen, die zwangsläufig mit der Erwerbstätigkeit verbunden sind (vgl. Jahoda, 1986: 98). „In dem Maße, wie diese Erfahrungskategorien zu einer psychischen Notwendigkeit des modernen Lebens geworden sind, werden die Erwerbslosen unter ihrem Fehlen leiden, sofern sie nicht durch ihre eigenen freiwilligen Bemühungen alternative Formen gefunden haben, diesen Erfordernissen gerecht zu werden.“ (Jahoda, 1986: 100)

² „wenn jemand nicht will arbeiten, der soll auch nicht essen.“ (Die Bibel, NT, 1. Tim, 3,10)

Massenhafte Arbeitslosigkeit und der damit verbundene Einkommensverlust führte u. a. zu der Entwicklung eines Sozialen Sicherungssystems. Darauf soll im Folgenden näher eingegangen werden.

2. Entwicklung des Sozialversicherungssystems – Von der Armenfürsorge zum Wohlfahrtsstaat

Das System der Sozialversicherungen entwickelte sich erst zum Ende des 19. Jahrhunderts. In alle Ländern Westeuropas entstanden im Zeitraum 1885 - 1915 die wesentlichen Gesetze im Bereich der Unfall-, Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung (vgl. Alber, 1987: 27). Zunächst gab es jedoch noch unterschiedliche Typen und Programme wie die freiwillige Versicherung, Pflichtversicherung und Volksversicherung. Heute sind (subventionierte) freiwillige Versicherungen kaum noch vorhanden. In allen Ländern wurden bis in die 70er Jahre des 20. Jahrhunderts die Sozialleistungen ausgebaut sowie der Mitgliederkreis erweitert (vgl. Alber, 1987: 69).

Die Ursprünge des Sozialversicherungssystems sind jedoch schon wesentlich älter. Ansätze einer Armenfürsorge sind bereits im Altertum vorhanden. Im folgenden Kapitel werden die wesentlichen Entwicklungen von der Armenfürsorge zum Sozialversicherungssystem dargestellt. Die Veränderungen gehen einher mit der Entwicklung und den Wertvorstellungen des Begriffs Arbeit. Die Ausdifferenzierung der Erwerbsarbeit mündet in die Ausdifferenzierung der Arbeitslosenversicherung. Lange Zeit waren arbeitsfähige Arme aus der Armenfürsorge ausgegrenzt. Hierin wird auch der Zusammenhang deutlich, der zwischen der Vorstellung von der Pflicht zur Arbeit besteht und der Willigkeit, Unterstützungsleistungen zu gewähren.

In der Literatur wie auch im öffentlichen Diskurs werden sehr unterschiedliche Begrifflichkeiten verwendet, die sich auf Hilfe und Unterstützungsleistungen beziehen, jedoch liegen keine einheitlichen Definitionen für die Vergangenheit vor. Wenn zu Beginn von Armenfürsorge die Rede ist, so meinen Sachße und Trennstedt (vgl. Sachße/Trennstedt, 1988 b: 11) die am unentbehrlichen Minimal-Lebensunterhalt orientierte traditionelle Form der Armenunterstützung. Am Ende des 19. Jahrhundert kam der Begriff „sociale Fürsorge“ auf, der für die ausdifferenzierten Bereiche aus der Armenfürsorge (Gesundheits-, Kinder-, Jugend-, Arbeitslosen- und Wohnungsfürsorge)

kennzeichnend war. Der Begriff Wohlfahrtspflege bezeichnet das ausgeweitete System von Fürsorgeleistungen, die seit dem 1. Weltkrieg für weite Teile der Bevölkerung eingerichtet wurden und dann schließlich in einem System von Sozialversicherungen mündeten. Sozialversicherungen gewähren Leistungen der Einkommenssicherung bei Eintreffen bestimmter Kriterien wie Krankheit, Invalidität, Alter, Tod des Ernährers oder Arbeitslosigkeit. Sie haben verpflichtenden Charakter (Zwangsversicherung) und finanzieren sich aus den Beiträgen der Versicherten, staatlichen Leistungen und/oder Leistungen der Arbeitgeber (vgl. Alber, 1987: 27). Auf diese Leistungen besteht ein Rechtsanspruch. Daneben bestehen noch immer Leistungen der Fürsorge. Diese sind bedarfsorientiert und unterliegen einer Bedürftigkeitsprüfung. Die Leistungen werden beitragsunabhängig aus öffentlichen (Steuer)Mitteln finanziert. Jedoch waren die Leistungen in der Vergangenheit nicht standardisiert, und es bestand kein Rechtsanspruch auf die Leistungen der Fürsorge. Erst mit dem Inkrafttreten des BSHG wurde ein Rechtsanspruch auf Fürsorgeleistungen eingerichtet. Sozialpolitik wurde zum übergreifenden Gesamtsystem der öffentlichen sozialen Sicherung. In Deutschland spricht man von den drei Säulen der sozialen Sicherung: Versicherung, Versorgung und Fürsorge (siehe dazu auch Kapitel II).

2.1 Armenfürsorge im Altertum

Bei den urgeschichtlichen Stämmen erfolgte Hilfe an Bedürftige nur innerhalb des Stammes bzw. der Blutsverwandtschaft. Im Orient waren Ansätze der öffentlichen Fürsorge eng gebunden an die Religion. Für Juden galt die Hilfe an den Nächsten als heilige Pflicht. Die Unterstützung von Bedürftigen ist ein Gott wohlgefälliges Werk, dass belohnt wird. Und schließlich ist Jahwe der Gott der Armen und Verlassenen (vgl. Frerich/Frey, 1993 a: 2 f.).

Im antiken Griechenland sowie im Römischen Reich dagegen waren Wohlstand und Macht des Staates vordringliches Ziel der Staatspolitik. Die sittliche Verpflichtung zur Menschenliebe richtete sich an alle Bürger, nicht nur an Bedürftige. Jedoch bestand kein Zusammenhang zwischen dem Wohltun und der Armenpflege. Mit steigender Zahl von Bedürftigen erfolgten staatliche Eingriffe wie Steuerung der Landflucht und Bekämpfung des Bettel. Staatliche Fürsorge erfolgte in diesem Zusammenhang aus politischen Gründen zur Abwehr sozialer Konflikte (vgl. Frerich/Frey, 1993 a: 3; Voß, 1992: 7).

2.2 Frühchristliche und kirchliche Armenfürsorge

Mit dem Zerfall des Römischen Reiches ging auch der staatliche Einfluss zurück. Junge christliche Gemeinden übernahmen die Fürsorge für Arme, Kranke und Bedürftige. Durch die Bibel wurden besondere Unterstützungsgruppen benannt (Blinde, Ausgezehnte, Gelähmte, Verkrümmte und Verstümmelte, Stumme bzw. Taubstumme, Besessene, Aussätzig, Witwen, Waisen und Kinder). Die Almosen wurden direkt und unmittelbar von dem Geber an den Bedürftigen gegeben ohne Abgabenzwang (vgl. Voß, 1992: 9 ff.). Mit der staatlichen Anerkennung des Christentums unter Kaiser Konstantin (324 - 337 n. Chr.) veränderte sich die christliche Wohltätigkeit. Es entstanden Massengemeinden, bei der die Almosenverteilung nur noch in indirekter Form erfolgte. Die Motivation für Hilfen an Arme und Kranke resultierte aus der Vorstellung, dies sei ein Gott wohlgefälliges Werk, durch welches das eigenes Seelenheil gesichert wird (vgl. Frerich/Frey, 1993 a: 4 f.). Armenfürsorge erhielt somit eine herausragende religiöse Prägung.

Mit dem Zerfall des Römischen Reiches herrscht dennoch Massenverelendung. Erste Anstalten für Hilfsbedürftige, die Familie verloren hatten, entstehen sowie daneben Gemeindearmenpflege. Die Almosenvergabe erfolgte ungezielt mit der Folge, dass sich der Bettel ausbreitete. Unter Valentinian II. (383 - 392 n. Chr.) wurde das erste Bettelverbot ausgesprochen (ebd.).

2.3 Mittelalter und frühe Neuzeit

Die Staaten sind zersplittert, so dass eine geregelte Organisation der Armenpflege kaum möglich wird. Auch die kirchliche Armenfürsorge geht zurück. Bis zum 12. Jahrhundert erfolgen größten Teils Unterstützungen durch Familien, Nachbarn und Gemeinden. Die von Thomas von Aquin (1225 - 1274) begründete scholastische Wirtschafts- und Gesellschaftslehre führt zu einer neuen Almosentheorie. Danach besteht eine ethische Pflicht des Gebens an Bedürftige für diejenigen, die über ausreichende Mittel verfügen (vgl. Frerich/Frey, 1993 a: 6). Die Vergabe von Almosen erfolgte ohne Bedingung, ohne feststehende Verteilungsformen und -kriterien.

Mit der Entwicklung von Städten in Deutschland im 13. und 14. Jahrhundert entfalten diese eigene Wohlfahrtsaktivitäten und übernehmen vielfach die Verwaltung ehemals

kirchlicher Einrichtungen (vgl. Frerich/Frey, 1993a: 7) Es entsteht ein neues Verständnis von Armut und deren Verhältnis zu Arbeit. Es wird nun zwischen unverschuldeten Armen und Müßiggängern unterschieden. Die restriktive Politik schlägt sich in Armen- und Bettelordnungen nieder, die Bettel unter strenge Aufsicht stellen und ein System von Strafen beinhalten (vgl. Meendermann, 1992: 12).

Im 16. Jahrhundert wurden die Armenordnungen neu geregelt. Erstmals enthielten diese Kriterien für die Gewährung von Unterstützung. Besondere Behörden zur Überwachung der Armen und für Bedürftigkeitsprüfungen wurden geschaffen sowie die Finanzierung öffentlicher Armenfürsorge vereinheitlicht (vgl. Frerich/Frey, 1993a: 8). Unterstützung wurde zumeist nur noch an ortsansässige Notleidende gewährt. Arbeitsfähige Bettler galten als unwillige Müßiggänger, die der Hilfe unwürdig sind. Straf- und Erziehungsmaßnahmen (wie z. B. Arbeitszwang für Unwillige) zielten auf die soziale Disziplinierung der Armen (vgl. Meendermann, 1992: 16). Die Armenfürsorge dieser Zeit ist daher gekennzeichnet durch Kommunalisierung, Rationalisierung, Bürokratisierung und Pädagogisierung (vgl. ebd., 13; auch Voß, 1992: 22). Die Reformen blieben jedoch nur in den Ansätzen, da in der ersten Hälfte die wachsende Zahl der Bevölkerung sowie eine Reihe von Missernten Preisanstiege verursachten und die Verarmung großer Bevölkerungsteile zur Folge hatten. Die verarmte und hungernde Landbevölkerung strömte in die Städte. Finanzielle Hilfe kam aus privaten, genossenschaftlichen und kirchlich-klösterlichen Mitteln, jedoch ging die Stiftungsbereitschaft wegen der Teuerungskrise erheblich zurück.

2.4 Absolutismus und Aufklärung

Mit der Entwicklung absolutistischer Staaten löste sich die Armenfürsorge weiter von der Kirche. Fortschreitende Säkularisierung und Zentralisierung bewirkte, dass dem Staat als übergeordnete Ebene Kompetenzen eingeräumt wurden. Städte und Gemeinden wurden ausführende Organe. Müßiggang und Betteln gilt immer mehr als verwerflich. Die Pflicht zur Arbeit rückt in Vordergrund und polizeilich-repressive Maßnahmen steigen, um den wachsenden Missbrauch der Armenfürsorge einzudämmen (vgl. Voß, 1992: 16 f.).

Unter dem Einfluss des Humanisten Johann Ludwig Vives (1492 - 1540) wird neben der Einführung einer Arbeitspflicht für alle auch die Erhaltung der Arbeitskraft

wichtigste Aufgabe der Wohlfahrtspflege. Die Maßnahmen sind jedoch nicht auf die Beseitigung der Armut gerichtet, sondern auf die Beibehaltung williger und schwer arbeitender Armer (vgl. Frerich/Frey, 1993 a: 24). Erste Zucht- und Arbeitshäuser entstehen³.

Neben der unmittelbaren Erwirtschaftung erträglicher Profite diente die anstaltliche Armenfürsorge der sozialen Disziplinierung aber auch der handwerklichen Qualifikation der Insassen. Zugleich konnten öffentliche Unterstützungsausgaben entlastet sowie eine abschreckende und erzieherische Wirkung auf die Nicht-Insassen erzielt werden (vgl. Meendermann, 1992: 18).

Gegen Ende des 18. Jahrhunderts wird unter Einfluss des aufklärerischen Denkens die Pflicht zur Arbeit an kommunale Arbeitsbeschaffung gekoppelt. Im Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten (ALR) wird erstmals eine generelle Fürsorgepflicht des Staates für die Armen fest geschrieben. In der ALR wurde eine Unterscheidung zwischen der Unterstützung durch Anweisung von Arbeit (Labour-Test) und Unterstützung als Gegenleistung für Arbeit (Workhouse-Test), wie sie noch heute in ähnlicher Weise im § 18 ff. BSHG zu finden ist, vorgenommen (vgl. Meendermann, 1992: 19 f.). Neben der staatlichen Verpflichtung zur Armenfürsorge, die jedoch noch keinen Rechtsanspruch begründet, entstehen private, bürgerliche und konfessionelle Vereine zur Wohltätigkeit⁴. Diese leisteten einen erheblichen Beitrag zur Unterstützung der Bedürftigen durch finanzielle Mittel und Personal (vgl. Voß, 1992: 18 f.).

Im 19. Jahrhundert beginnt mit der industriellen Entwicklung die Armut des Industrieproletariats. Die Umorganisation der gesellschaftlichen Produktion (Gewerbefreiheit, Bauernbefreiung, Auflösung Gemeinbesitz) bewirkt gleichzeitig Massenarbeitslosigkeit. Das bisherige Heimatprinzip zum Empfang von Unterstützungsleistungen wird durch das Wohnortprinzip (Unterstützungswohnsitz - dort wo jemand seinen Wohnsitz hat, kann Unterstützungsleistungen bezogen werden) abgelöst⁵. Die Leistungen beschränken sich jetzt auf alte, kranke und gebrechliche Menschen; arbeitsfähige Arme sollen selbst für ihren Unterhalt sorgen. Daneben wird aus dem englischen Armenrecht "New Poor Law" das "principle of less eligibility" übernommen. Hierin ist fest geschrieben, dass

³ Das 1. Deutsches Zucht- und Arbeitshaus entsteht zwischen 1609 und 1613 in Bremen.

⁴ zum Beispiel 1848 Gründung der Inneren Mission, 1897 Gründung des Deutschen Caritas Verbandes.

⁵ 1842 in Preußen, Norddeutscher Bund 1870, Bayern erst nach 1916

die Lage der unterstützten Armen nicht besser gestellt sein darf, als die der schlecht bezahltesten Arbeiter. Diese Regelung ist heute als Lohnabstandsklausel in § 22 Abs. 3 Satz 3 BSHG noch immer enthalten (vgl. Meendermann, 1992: 20 f.).

2.5 Wohlfahrtspflege vom Deutschen Kaiserreich bis zum 2. Weltkrieg

Die Wurzeln der modernen Wohlfahrtspflege liegen im Deutschen Kaiserreich (1871-1918). Die rapide Industrialisierung und Verstädterung mit seinen sozialen Folgen wirft die „Arbeiterfrage“ als soziales Problem auf. Die Lösung der sozialen Frage erforderte eine umfassende Reform der Armenfürsorge. Neben der bisherigen Armenpolitik entsteht eine Arbeiterpolitik. Es wird nun unterschieden in Arbeiter und Arme, wobei der Adressatenkreis sich teilweise überschneidet (vgl. Sachße/Trennstedt, 1988 b: 15). Städtische Unterschichten sollen in die bürgerliche Gesellschaft integriert werden. Reichskanzler Otto von Bismarck nutzt die Instrumente parlamentarischer Gesetzgebung und führt verschiedene Sozialgesetze ein (1883 Krankenversicherung, 1884 Unfallversicherung, 1889 Alters- und Invalidenversicherung⁶), die spezielle Armutsrisiken der Industriearbeiterschaft absichern sollen (vgl. Voß, 1992: 19). Die traditionellen Armenfürsorge wurde in die neuen Sektoren der „socialen Fürsorge“ ausdifferenziert. Die Leistungen der Versicherung waren mit einem Rechtsanspruch verbunden, wobei die Mitgliedschaft zwangsweise bestand. Mit der Einführung der Sozialversicherungen entstand eine Doppelstruktur in Deutschland: Fürsorge und Versicherung.

Die Armenfürsorge modifizierte sich zum sog. „Straßburger System“, in dem die bürokratische Verwaltungstätigkeit (hauptberuflich) von der beratenden, kontrollierenden Sozialen Arbeit (ehrenamtlich) getrennt wurde. Mit den Unterstützungsleistungen an Bedürftige war auch der Verlust des Wahlrechts verbunden und die Androhung armenpolizeilichen Arbeitszwangs⁷. Noch immer wurde den Armen der Missbrauch von Unterstützungsleistungen unterstellt und Arbeitslosigkeit nicht als Notstand anerkannt. Die alte Vorstellung von dem faulen Müßiggänger wurde auf den neuen Typ des arbeitslosen Industriearbeiter übertragen. So erhielten Arbeitslose keine staatliche

⁶ Ab 1911 wurden diese in der Reichsversicherungsordnung (RVO) neu zusammengefasst und geordnet. Seitdem bildet die RVO die grundlegende gesetzliche Ordnung der Sozialversicherungen in Deutschland, die 1976 im SGB kodifiziert wurden.

⁷ Zum Beispiel durften arbeitsfähige Personen, die Unterstützung erhielten, mit Haft- oder Geldstrafe belegt oder in ein Arbeitshaus eingewiesen werden.

Unterstützungen. Am 23.07.1912 wurde sogar ein Arbeitsscheuengesetz (Schutz der Armenverwaltung vor „frivoler“ Inanspruchnahme) verabschiedet. Grundsätzlich bestand eine allgemeine Pflicht zur Arbeit (vgl. Meendermann, 1992: 24 ff.). Gleichzeitig sah man in den Arbeitslosen eine Revolutionsgefahr sowie eine Bedrohung der eigenen Position (vgl. Führer, 1990: 34). Auch für die Arbeitsbedingungen wirkte sich die Arbeitslosigkeit negativ aus. Zum einen bestand die Gefahr, dass Arbeitslose zu weit aus schlechteren Bedingungen eine Arbeit annehmen würden, zum anderen stieg damit der Druck (Entlassungsandrohung als Disziplinar middel) auf die Arbeiter, die noch eine Arbeitstelle inne hatten (vgl. Führer, 1990: 30). Für die Arbeitslosen ergab sich daraus in doppelter Hinsicht eine Diskriminierung: ohne Unterstützungsleistungen galten sie als potentielle Lohndrücker oder arbeitsscheue Landstreicher, erhielten sie Unterstützung, wurden sie des Schmarotzertum verdächtigt (vgl. Führer, 1990: 36).

Mit Ausbruch des ersten Weltkrieges schnellte zuerst die Arbeitslosigkeit enorm hoch. Jetzt verloren auch eine Reihe von Menschen aus dem Mittelstand ihre ökonomische Selbständigkeit und wurden von öffentlichen Unterstützungsleistungen abhängig. Die entstandenen Kriegshilfen⁸ führten weniger strenge Bedürftigkeitsprüfungen durch, jedoch waren noch immer eine Reihe von Menschen ohne jegliche Unterstützung (vgl. Meendermann, 1992: 27). In der zweiten Hälfte des Krieges fehlte es an Arbeitskräften. Zentralisierte Kriegsämter übernahmen die Arbeitskräftebeschaffung und Arbeitskräftevermittlung, insbesondere der Frauen. Das Reich übernahm erstmals regulierende und finanzierende Aufgaben, wobei Unterstützungsleistungen ohne Diskriminierungen erfolgten. Weiterhin gab es Bestrebungen, eine Erwerbslosenfürsorge einzurichten, da Befürchtungen bestanden, dass mit dem Ende des Krieges die rückkehrenden Soldaten eine erneute Massenarbeitslosigkeit verursachen würden (vgl. Führer, 1990: 130 f.). Am 13.11.1918 wurde mit dem Ende des Krieges die Verordnung über Erwerbslosenfürsorge in Kraft gesetzt. Sie sollte zunächst nur für ein Jahr gelten und beschränkte sich auf die Notlage kriegsbedingter Arbeitslosigkeit. Bis zur Überführung in das Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) vom 16.07.1927 wurde die Verordnung über Erwerbslosenfürsorge 22 mal geändert und fünf mal neu

⁸ Kriegsfürsorge als Maßnahme des Reiches und Kriegswohlfahrtspflege als Maßnahme der Gemeinden (vgl. Meendermann, 1992: 27)

gefasst⁹. Erst mit dem AVAVG, das am 01.10.1927 in Kraft trat, wurde das Risiko der Erwerbslosigkeit aus der Armenfürsorge ausdifferenziert in das System der Sozialversicherung. Die Zwangsversicherung war mit einem Rechtsanspruch gekoppelt. Träger der Versicherung wurde die Reichsanstalt. Damit wurden organisatorische Voraussetzungen geschaffen „für eine umfassende und reichseinheitliche Arbeitsmarktpolitik.“ (Führer, 1990: 285)

Mit der Weimarer Reichsverfassung (WRV) vom 11.08.1919 wurde erstmals ein Grundrechtskatalog vorgelegt, der neben klassisch-liberalen Abwehrrechten, demokratisch-politisch Rechte (z. B. gleiches Wahl- und Stimmrecht) und soziale Grundrechte auf Leistungen des Staates enthielt. Leitzziel der Weimarer Republik war die Integration in Arbeit. So waren u. a. auch das Recht auf Arbeit (Artikel 157 WRV) und die Pflicht zur Arbeit (Artikel 163 WRV) in der Verfassung verankert (vgl. Sachße/Trennstedt, 1988 b: 77). Die Reichsgesetzgebung begann die Ausdifferenzierung spezifischer Sonderfürsorgebereiche aus der Armenfürsorge – wie sie bereits im Kaiserreich begann – fortzusetzen und ein komplexes System der öffentlichen Wohlfahrtspflege einzurichten (Kriegshinterbliebenen- und Kriegsbeschädigtenfürsorge, Klein- und Sozialrentenfürsorge, Erwerbslosenfürsorge, Kinder- und Jugendfürsorge, Gesundheitsfürsorge und Wohnungsfürsorge). Die Trennung zwischen beitragsgestützter, erwerbsarbeitszentrierter Versicherung und steuerfinanzierter, bedarfsabhängiger Fürsorge wurde dabei aufrecht erhalten. Für Hilfsbedürftige, die keine oder nicht mehr Leistungen der Sozialversicherungen erhielten, blieb demnach die Zuständigkeit bei der kommunalen Armenfürsorge weiterhin bestehen. Im Bereich der Arbeitslosigkeit führte dies schon damals zu einem Konflikt zwischen der Arbeitsverwaltung und der Fürsorge, der auch heute noch Relevanz zeigt¹⁰.

⁹ Unter anderem wurde zur finanziellen Entlastung des Reiches die Kosten für die Erwerbslosenfürsorge mit Verordnung vom 13.10.1923 den Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Form von Pflichtbeiträgen zu gleichen Teilen auferlegt. Mit der Verordnung vom 13.2.1924 wurde die Unterstützungsleistung der Erwerbslosenfürsorge auf Arbeitswillige beschränkt, die in den letzten 12 Monaten vor dem Eintritt in die Arbeitslosigkeit mindestens drei Monate krankenversicherungspflichtig gearbeitet hatten. Damit erfolgte zwar eine Annäherung an eine Versicherung, aber wesentliche Rechte wie die Selbstverwaltung der Beitragsleistenden und der Rechtsanspruch auf die Unterstützungsleistungen blieben weiterhin verwehrt (vgl. Führer, 1990: 182 ff.).

¹⁰ Durch Beschäftigungsmaßnahmen der Arbeitsfürsorge im Wohlfahrtsamt (heute im Sozialamt) wurden wieder Anwartschaften auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung erworben und damit eine finanzielle Entlastung des Wohlfahrtsamtes erreicht. So konnte unterstellt werden, dass nur aus diesem Grund Beschäftigungsmaßnahmen durchgeführt werden. Diese Praxis wird heute u. a. auch als Verschiebebahnhof bezeichnet. Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung hatte ab dem 16.07.1927 mit § 217 AVAVG das Recht auf Schadenersatz durch die Fürsorge für Aufwendungen, wenn

Durch die WRV erhielt das Reich Gesetzgebungskompetenz (sog. konkurrierende Gesetzgebung) auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege. Öffentliche Fürsorge lag bisher in den Händen der Gemeinden und Länder. Erst 1924 machte das Reich von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch und schaffte einheitliche Grundlagen der Wohlfahrtspflege. Die Länder wurden wieder zu den ausführenden Organen (vgl. Sachße/Trennstedt, 1988 b: 87 ff.). Am 13.02.1924 wurde die Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht (Reichsfürsorgepflichtverordnung – RFV) erlassen, die neben der öffentlichen Fürsorge auch die Selbständigkeit der freien Wohlfahrtspflege betont (vgl. Sachße/Trennstedt, 1988 b: 150 ff.) und damit das Subsidiaritätsprinzip¹¹ einführt. Die Ausführung der RFV oblag den Ländern, wobei allgemeine Grundsätze durch die Reichsregierung formuliert werden konnten.

Am 01.01.1925 traten die Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge (RGr) in Kraft, die bis zur Einführung des BSHG am 01.06.1962 galten. Die RGr rückten das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe in den Vordergrund. Wer seinen Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen nicht selbst sicherstellen konnte, war berechtigt, Unterstützungsleistungen zu empfangen. Dazu gehörten allgemein Hilfsbedürftige, Klein- und Sozialrentner, Kriegsoffer sowie Arbeitsscheue und unwirtschaftlich Hilfsbedürftige („Asoziale“). Letztere erhielten nur eingeschränkte Leistungen (auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche eingeschränkt), Sozialrentner und Kriegsoffer erhielten gehobene Fürsorgeleistungen. Neben dem notwendigen Unterhalt gehörte ausdrücklich die Wiederherstellung bzw. Erhaltung der Arbeitsfähigkeit zu den Maßnahmen der Fürsorge. Für die Regelfürsorge und gehobene Fürsorge bedeutete dies insbesondere Prävention und Rehabilitation. Für „Asoziale“ führte es zu einer Verschärfung der Arbeitspflicht mit polizeilich-repressiver Fürsorgepraxis wie sie bereits aus dem 19. Jahrhundert bekannt war (vgl. Sachße/Trennstedt, 1988 b: 173 ff.).

Neben der Ausdifferenzierung der Fürsorgeleistungen erfolgte in der Weimarer Republik auch ein Ausbau der Organisationsstruktur. Die Wohlfahrt- und Fürsorge-

die Beschäftigung eines Hilfe Suchenden nur aus dem Grund der Überführung in die Reichsanstalt angestrebt war (vgl. auch Meendermann, 1992: 34).

ämter richteten neben dem Unterstützungsamt z. B. auch Jugendamt, Gesundheitsamt und die Familienfürsorge ein. Gleichzeitig erfolgte eine Trennung von Innen- und Außendienst. Administrative Aufgaben wurden im Innendienst durch Verwaltungspersonal wahrgenommen, Beratungs- und Betreuungsaufgaben wurden durch fürsorgerisches Fachpersonal im Außendienst gewährleistet. Damit erfolgte eine Professionalisierung der sozialen Arbeit. Bis in die 20er Jahre des 20. Jahrhunderts wurden nach dem „Straßburger Modell“ Fürsorgearbeiten des Außendienstes nur durch ehrenamtlich Tätige erbracht. Insbesondere die Schaffung der Familienfürsorge von Amts wegen führte die Soziale Arbeit als Beruf ein (Sachße/Trennstedt, 1988 b: 195). Auch neue Methoden der sozialen Arbeit wurden entwickelt. Einen wesentlichen Beitrag in Deutschland leistete dazu z. B. Alice Salomon¹².

Die Weltwirtschaftskrise erhöhte erneut die Zahl der Unterstützungsempfänger. Das Missverhältnis zwischen verfügbaren Arbeitskräften und vorhandenen Arbeitsplätzen wirkte sich auf die Wohlfahrtsämter in der Weise aus, dass nur noch überwiegend finanzielle Unterstützungsleistungen gewährt werden konnten, während individuelle Hilfe kaum noch möglich waren. Schon damals wurde erkannt, „... dass der Erfolg von Maßnahmen und Leistungen der Wohlfahrtspflege in hohem Maße vom Funktionieren des Arbeitsmarktes abhängig war und bei Versagen auch diese kein eigenständiges Sicherungspotential bereitstellen konnten.“ (Sachße/Trennstedt, 1988 b: 217)

Mit dem Nationalsozialismus galten zwar die Sozialversicherungsgesetze weiter, wurden jedoch durch die Rassengesetzgebung ergänzt. Neben dem Fürsorgeprinzip wurde das Ausmerzen¹³ geschaltet zur Schaffung eines „gesunden“ Volkes (vgl. Voß, 1992: 20). Die Arbeitsfürsorge wurde instrumentalisiert, und obwohl in vielen Städten Arbeitsfürsorgemaßnahmen eingestellt wurden, blieb die Pflicht zur Arbeit ein selbstverständlicher Bestandteil der Fürsorge. Repressive Kontrollmaßnahmen wurden weiter ausgebaut (z. B. Arbeitserziehung im Arbeitshaus) und sollten bewirken, dass möglichst wenige die Leistungen in Anspruch nahmen und Arbeitslosenstatistiken besser erschienen. Die seit 1939 bestandenen Bestrebungen der Vollbeschäftigung

¹¹ Die öffentliche Fürsorge schafft nur in den Bereichen eigene Einrichtungen, in denen die freie Wohlfahrtspflege keine geeigneten Einrichtungen vorhält.

¹² Alice Salomon machte bspw. die in den USA entwickelte Methode des „case-work“ für Deutschland zugänglich.

fürten zu einem lückenlosen Zwangssystem der Arbeitskräftebeschaffung für den 2. Weltkrieg.

3. Zusammenfassung

Die vorangegangenen Ausführungen machen deutlich, wie die Moral- und Wertevorstellungen von Arbeit sich in der Armenfürsorge widerspiegeln. In der Antike wurde Arbeit verachtet und gewöhnliche Arbeiten nur von Sklaven und Leibeigenen geleistet. Zunächst war es die Aufgabe der Familie, ihre Alten und Schwachen zu versorgen. Mit dem Einzug des Christentum galt Arbeit als die Strafe für Sünden. Es bildete sich eine christliche Wohltätigkeit heraus, in der Nächstenliebe, Hilfe und Unterstützung an Bedürftige als Gott wohlgefälliges Werk gesehen wurde, durch welches das eigene Seelenheil gesichert werden konnte. In dieser Zeit war Armenpflege religiös geprägt.

In der Reformationszeit erhält die Arbeit insbesondere durch das Wirken von Martin Luther eine neue Prägung. Danach ist Arbeit nach Gottes Gebot die Pflicht aller und der einzige Weg der Erlösung. Müßiggang wurde als Sünde gegen Gott und deine Nächsten verurteilt. Es wird nun zwischen unverschuldeten Armen und Müßiggängern unterschieden. Die Armenfürsorge wird mehr und mehr von städtischen Verwaltungen übernommen, und es setzt eine restriktive Politik gegen Arbeitsscheue und Müßiggänger ein. Erste Zucht- und Arbeitshäuser entstehen. Die Ausdifferenzierung der Erwerbsarbeit als wichtigste Form der Subsistenzsicherung setzt im Gegenzug die Pflicht zur Arbeit als oberstes Gebot.

Die einsetzende Industrialisierung sieht Arbeit als Leistung für den Erfolg an. Die Armenfürsorge wird weiter kommunalisiert, rationalisiert und bürokratisiert. Unterstützungsleistungen für Bedürftige beschränken sich auf Einheimische und erste Ämter entstehen. Die Pflicht zur Arbeit wird versucht, an kommunale Arbeitsbeschaffungen zu koppeln. Der sozio-ökonomische Strukturwandel mit der fortschreitenden Industrialisierung und der damit einhergehenden Massenverelendung wirft die soziale Frage auf, die mit der herkömmlichen Wohlfahrtspflege nicht mehr zu bewältigen ist. Dies führt im Deutschen Kaiserreich zur Ausdifferenzierung der Armenfürsorge. Neben der

¹³ Zum Beispiel das Gesetz über die Verhütung erbkranken Nachwuchses vom 14.07.1933 (bürokratisch organisierte Morde – Euthanasie).

traditionellen Armenfürsorge, die noch immer keinen Rechtsanspruch auf Leistungen kennt, wird ein System von Sozialversicherungen eingerichtet, das die wesentlichen Armutsrisiken des Einkommensverlustes (Alter, Krankheit, Behinderung, Wegfall des Ernährers, Arbeitslosigkeit) abdecken soll. Versicherung und Fürsorge existieren seit dem nebeneinander. Parallel dazu bilden sich private und konfessionelle Vereine der Wohlfahrtspflege.

Im 1. Weltkrieg übernahm das Reich erstmals regulierende und finanzierende Aufgaben. Die eingerichteten Kriegsämter gewährten Unterstützungsleistungen ohne Diskriminierungen und übernahmen die Arbeitskräftevermittlung. Mit der WRV erhielt das Reich auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege Gesetzgebungskompetenz. Damit konnten einheitliche Grundsätze geschaffen werden. Die RFV führte das Subsidiaritätsprinzip ein, das die Selbständigkeit der freien Wohlfahrtspflege neben der öffentlichen Fürsorge betont. Oberstes Ziel in der Weimarer Republik ist die Integration in Arbeit. Erstmals ist neben der Pflicht zur Arbeit auch das Recht auf Arbeit in der Verfassung verankert. Anknüpfend an die Ausdifferenzierung der Fürsorge im Kaiserreich werden Versicherung und Fürsorge weiter ausgebaut.

Mit den RGr von 1925 wird eine weitere Gruppe aus der Armenfürsorge ausdifferenziert. Arbeitsscheue und unwirtschaftlich Hilfsbedürftige erhalten das Stigma des Asozialen, was die Gewährung von herabgesetzter Fürsorgeunterstützung zu Folge hat sowie die Möglichkeit der Anstaltsverwahrung im Arbeitshaus. Das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe steht im Fordergrund. Auch auf der Organisationsebene erfolgt eine Ausdifferenzierung in verschiedene Fürsorgebereiche (Gesundheitsamt, Jugendamt, etc.) und die Professionalisierung der Sozialen Arbeit als Beruf.

Versicherung wie auch Fürsorge hatten die individuelle Lohnarbeit zum Bezugspunkt. Die beitragsfinanzierten Versicherungen leisteten nur Unterstützung nach Erfüllung gewisser Anwartschaftszeiten und die Fürsorge stellte auf das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe ab. Arbeitslosigkeit blieb daher ein enormes Problem, da ohne Funktionieren des Arbeitsmarktes auch kein eigenes Sicherungspotential bestehen würde.

Kapitel II

Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland

Nach dem 2. Weltkrieg führte die Besetzung Deutschlands zur Gründung zweier deutscher Staaten. Während die Westzonen den Weg eines freiheitlich-demokratischen und sozialen Rechtsstaates einschlugen und die Bundesrepublik Deutschland (BRD) gründeten, folgte die sowjetische Besatzungszone dem marxistischen Gesellschaftsmodell der Sowjetunion und gründete die Deutsche Demokratische Republik (DDR). Beide deutsche Staaten gingen von da an unterschiedliche Wege. Mit der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands am 03.10.1990 wurde im Zuge des Einigungsprozesses das bundesdeutsche Arbeits- und Sozialrecht auf die ehemaligen Länder der DDR übertragen. Daher werden sozialpolitische Entwicklungen der DDR vernachlässigt. In diesem Kapitel wird das derzeitige soziale Sicherungssystem dargestellt, welches heute in Deutschland gilt. Besonderes Augenmerk gilt dabei den Leistungen, die bei Arbeitslosigkeit gewährt werden. Es existieren drei unterschiedliche Leistungsarten der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit – das Arbeitslosengeld, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe. Im Abschnitt 2 dieses Kapitels wird auf diese unterschiedlichen Leistungssysteme näher eingegangen.

1. Das System der Sozialen Sicherung

Die soziale Sicherung in der BRD entwickelte sich zunächst maßgeblich aus den gesetzlichen Grundlagen der Weimarer Republik. Am 23.05.1949 trat das Grundgesetz (GG) in der BRD in Kraft. In Artikel 20 Abs. 1 GG ist der Sozialstaatsgrundsatz festgeschrieben, aus dem die sozialen Grundrechte¹⁴ abgeleitet werden können. In Artikel 74 regelt es die konkurrierende Gesetzgebung. Der Bund hat daher u. a. das Gesetzgebungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge (Nr. 7) und für das Arbeitsrecht und die Sozialversicherungen (Nr. 12), „... wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Recht- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ (Artikel 72 Abs. 2 GG) Aus der Tradition der Weimarer Republik heraus besteht auch weiterhin das Subsidiaritätsprinzip, wonach freie und konfessionelle Vereine auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege Vorrang haben. Die sechs

Spitzenverbände¹⁵ haben zahlreiche professionelle und ehrenamtliche Mitarbeiter und einen hohen Organisationsgrad erreicht. Daneben unterstützen zahlreiche kleine Vereine Bedürftige in Deutschland und der ganzen Welt.

Die BRD besitzt heute ein umfassendes Netz der sozialen Sicherung. Sinn und Aufgabe besteht darin, dem einzelnen Menschen in jeder Situation ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen¹⁶. Es entwickelte sich ein System der sozialen Sicherung, das auf drei Säulen (Leistungssystemen) beruht: soziale Vorsorge (Sozialversicherung), soziale Entschädigung (Versorgung) und sozialer Ausgleich (Fürsorge).

1.1 Soziale Vorsorge (Sozialversicherung)

Soziale Vorsorge hat den Zweck, gegen typische soziale Risiken (wie Krankheit, Invalidität, Arbeitsunfall, Alter, Tod, Arbeitslosigkeit) abzusichern. In gesetzlich vorgeschriebenen Selbsthilfeeinrichtungen (Sozialversicherungen wie Renten-, Kranken-, Unfall-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung) erfolgt nach dem Prinzip „Leistungen für Gegenleistungen“ ein sozialer Ausgleich innerhalb der Versicherungsgemeinschaft. Die Eigenleistungen werden durch einkommensabhängige Beiträge erbracht. Neben den Beiträgen der Versicherten wird die Sozialversicherung von Anteilen der Arbeitgeber finanziert (bei der Renten- und Krankenversicherung kommen noch staatliche Zuschüsse hinzu). Sobald der Versicherungsfall eintritt, besteht – unabhängig von dem Nachweis einer materiellen Notlage – ein Leistungsanspruch gegen den Versicherungsträger.

1.2 Soziale Entschädigung (Versorgung)

Soziale Entschädigung zielt auf die Sicherung gegen schädliche Ereignisse ab, die im Risikobereich des politischen Gemeinwesen liegen (z. B. Kriege, Katastrophen). Eine Vorsorge ist hier nicht möglich, auch nicht zumutbar. Versorgungsleistungen sind ausschließlich steuerfinanziert und werden bspw. an Kriegsoffer und Opfer von

¹⁴ Eine explizite Nennung sozialer Grundrechte erfolgt nicht im GG. Auch ist umstritten, dass sich materielle Sozialrechte aus dem Sozialstaatsgebot ableiten lassen (vgl. Frerich/Frey, 1993 b: 18).

¹⁵ Zu den sechs Spitzenverbänden gehören die Arbeiterwohlfahrt, das Diakonische Werk der Evangelischen Kirchen in Deutschland, der Deutsche Caritasverband, der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband, das Deutsche Rote Kreuz und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.

¹⁶ Der Grundsatz ist im Artikel 1 GG festgeschrieben. Aber auch in den einzelnen Gesetzen wie in § 1 Abs. 2 SGB I und § 1 BSHG ist der Verweis auf die Menschenrechte zu finden.

Gewalttaten gewährt. Die Versorgung erstreckt sich auch u. a. auf Beamte (z. B. Pensionen) und Richter.

1.3 Sozialer Ausgleich (Fürsorge)

Sozialer Ausgleich findet statt, wo soziale Hilfe oder Förderung geboten ist. Er beruht auf der Garantie des Sozialstaates zur Angleichung an gesellschaftliche „normale Standards“ oder die Führung einer menschenwürdigen Existenz. Förder- bzw. Hilfebedürftigkeit reicht für die Leistungsgewährung aus; es sind keine Vorleistungen zu erbringen. Zum sozialen Ausgleich gehören u. a. die Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe, Jugendhilfe, Wohngeld und Kindergeld sowie Berufs- und Ausbildungsförderung.

Die RVO der Weimarer Republik fasste die grundlegenden sozial-gesetzlichen Regelungen zusammen. 1976 wurden diese im Sozialgesetzbuch (SGB) neu zusammengefasst und geordnet. Nach und nach werden alle sozialen Gesetzgebungen in das SGB integriert. So wurde bspw. das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) erst 1997 in das SGB als Drittes Buch aufgenommen. Mit den Gesetzesbeschlüssen der jüngsten Zeit wird das Sozialhilferecht (BSHG) als Zwölftes Buch integriert, und die Grundsicherung für Arbeitssuchende als zweites Buch neu eingerichtet. Diese Neuregelungen treten am 01.01.2005 in Kraft. Die Arbeit will jedoch zuvor auf die bestehende Rechtsnorm eingehen, um dann wesentliche Neuregelungen aufzeigen.

2. Soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit

Nach den derzeitig noch gültigen gesetzlichen Regelungen gibt es drei verschiedene Leistungssysteme bei Arbeitslosigkeit. Im Bereich der sozialen Vorsorge sichert die Arbeitslosenversicherung das Risiko der Erwerbslosigkeit ab. Die Arbeitslosenhilfe sowie auch die Sozialhilfe sind Hilfesysteme des sozialen Ausgleiches. Bisher ergänzen sich die drei verschiedenen Leistungssysteme, die in unterschiedlicher Struktur von der Arbeits- bzw. Sozialverwaltung gewährt werden.

2.1 Das Sozialgesetzbuch Buch III – Arbeitsförderung

Die Arbeitslosenversicherung wie auch die Arbeitslosenhilfe sind Bestandteil des SGB III, Arbeitsförderung. Vorläufer der Arbeitslosenversicherung war die Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge vom 13.11.1918 sowie das Gesetz über die

Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) vom 16.07.1927. Mit dem Änderungsgesetz vom 16.04.1956 erfolgte eine Neuordnung der Arbeitslosenfürsorge. Der Begriff Arbeitslosenhilfe wurde eingeführt, um eine deutliche Trennung zur öffentlichen Fürsorge zu schaffen (vgl. Frerich/Frey, 1993 b: 85). Die Gesetze wurden mehrfach modifiziert. Am 13.5.1969 wurde das AVAVG von dem AFG abgelöst, das am 24.03.1997 in das SGB als Buch III integriert wurde.

Die Aufgaben und Leistungen des SGB III werden nicht einheitlich finanziert. In erster Linie werden die finanzielle Mittel durch Anteile der Arbeitgeber und Arbeitnehmer (Beiträge)¹⁷ aufgebracht. Daneben stellt der Bund insbesondere für die Arbeitslosenhilfe sowie auch für die Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen Mittel¹⁸ bereit. Träger aller Maßnahmen ist die Bundesanstalt für Arbeit, die nach dem Dritten Hartz-Gesetz Bundesagentur für Arbeit (BA) heißt. Die einzelnen Arbeitsämter tragen seit dem 01.01.2004 den Namen Agenturen für Arbeit¹⁹.

Leistungen nach dem SGB III beinhalten einerseits Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld und Insolvenzgeld (passive Leistung) und andererseits arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen (aktive Arbeitsmarktpolitik). Seit den 70er Jahren wurden dazu zahlreiche arbeitsmarktpolitische Sonderprogramme geschaffen, da die Arbeitslosenzahlen drastisch anstiegen (vgl. Frerich/Frey, 1993 b: 171).

Lohnersatzleistungen werden bei Arbeitslosigkeit gewährt. Der Begriff Arbeitslosigkeit oder auch Beschäftigungslosigkeit bezieht sich dabei nur auf die bezahlte Arbeit bzw. auf den Verlust der bezahlten Arbeit und meint somit Erwerbslosigkeit. Die Begriffe Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit werden insbesondere im öffentlichen Diskurs synonym verwendet. Da auch offizielle Angaben bspw. vom Arbeitsamt oder der Bundesregierung überwiegend im Sprachgebrauch von Arbeitslosigkeit operieren, wird

¹⁷ Die Beiträge der Versicherten betragen 6,5 % des versicherungspflichtigen Arbeitseinkommens. Davon tragen Arbeitnehmer und Arbeitgeber jeweils 3,25 %.

¹⁸ Durch den Bund werden auch Zuschüsse zur Abdeckung von Defiziten gezahlt.

¹⁹ Der Bundesagentur für Arbeit sind zehn Landesarbeitsämter und 181 örtliche Agenturen für Arbeit mit ihren Geschäftsstellen untergeordnet.

in diesem Aufsatz eine saubere Trennung der Begriffe vernachlässigt. Wer als arbeitslos gezählt wird, hängt von den jeweiligen Gesetzgebungen und Verwaltungspraktiken ab²⁰.

Im § 16 SGB III heißt es, dass als arbeitslos diejenigen gelten, die „1. vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, 2. eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen und dabei den Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes zur Verfügung stehen und 3. sich beim Arbeitsamt gemeldet haben.“²¹ Die unterschiedlichen Leistungsarten setzten daneben verschiedene Bedingungen voraus. Sanktionen sollen vor der ungerechtfertigten Inanspruchnahme der Leistungen schützen. Lohnersatzleistungen können zeitweise oder auch permanent ausgesetzt werden. Bei verspäteter Meldung bei der Agentur für Arbeit wird das Arbeitslosengeld gemindert. Bis zu 12 Wochen wird das Arbeitslosengeld gesperrt z. B. bei eigener Kündigung eines Arbeitsverhältnisses ohne wichtigen Grund, Ablehnung einer zumutbaren Arbeit oder Eingliederungsmaßnahme oder auch bei ungenügendem Nachweis über die Aktivitäten zur Arbeitsuche. Wenn Sperrzeiten eine Summe von 21 Wochen erreichen, erlischt der Anspruch auf Arbeitslosengeld vollständig. Da die Höhe der Leistungen sowohl von Arbeitslosengeld als auch von Arbeitslosenhilfe nicht bedarfsorientiert gewährt wird, ergibt sich im Einzelfall ein ergänzender Anspruch auf Sozialhilfe. Auch bei der Verhängung von Sperrzeiten kann ein Anspruch auf Sozialhilfe entstehen. Nachfolgend wird näher auf das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe eingegangen.

2.1.1 Das Arbeitslosengeld

Das Arbeitslosengeld ist eine zentrale Versicherungsleistung. Registrierte Arbeitslose, die eine Beschäftigung suchen, erhalten diese Leistung, wenn eine Anwartschaftszeit²² erfüllt ist (siehe §§ 117 ff. SGB III). Die Beschäftigungssuche beinhaltet die Arbeitsbereitschaft und die Arbeitsfähigkeit für eine zumutbare Beschäftigung, d. h. es muss eine objektive und eine subjektive Verfügbarkeit²³ für den allgemeinen Arbeitsmarkt

²⁰ Nicht in allen Ländern werden die Erwerbslosen gleich gezählt; es liegen unterschiedliche Definitionen zugrunde. Daher werden für einen zwischenstaatlichen Vergleich die vom Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat) verwendeten Angaben zu Erwerbstätigen und Erwerbslosen genutzt. Diese basieren auf den Definitionen der International Labour Organisation (ILO) nach dem „Labour-force“-Konzept.

²¹ sog. registrierte Arbeitslose

²² In den letzten drei Jahren vor der Meldung beim Arbeitsamt müssen regelmäßig zwölf Monate versicherungspflichtiger Beschäftigung nachgewiesen werden.

²³ Grundsätzlich zählt als verfügbar, wer eine versicherungspflichtige, mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassende Beschäftigung unter den auf dem Arbeitsmarkt allgemein üblichen Arbeitsbedingungen ausüben kann und darf.

vorliegen. Objektive Verfügbarkeit bedeutet, dass der Arbeitssuchende auf Grund seiner Eignung, seines Gesundheitszustandes sowie seiner körperlichen Merkmale in der Lage ist, eine Beschäftigung aufzunehmen (Können), und dass keine rechtlichen Dinge wie fehlende Arbeitserlaubnis oder Mutterschutz dagegensprechen (Dürfen). Der Aspekt der subjektiven Verfügbarkeit beinhaltet den Willen des Arbeitssuchenden. Der Arbeitslose ist verpflichtet, alle Möglichkeiten zu nutzen und nutzen zu wollen, um seine Beschäftigungslosigkeit zu beenden. Er muss den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung stehen, d. h. zumutbare Beschäftigungen²⁴ (siehe Anlage 1) annehmen oder an einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme teilnehmen sowie auch eigenständig nach einer Arbeit suchen (vgl. BA, 2003: 6). Die Arbeitsagentur kann für die Eigenbemühungen entsprechende Nachweise verlangen, um die Arbeitsbereitschaft zu erkennen. Kommt der Arbeitslose seinen Pflichten im Rahmen der Eigenbemühungen nicht nach, entfällt der Anspruch auf Leistungen bzw. kann eine Sperrfrist verhängt werden.

Die Anspruchsdauer der Leistung ist abhängig von dem Versicherungspflichtverhältnis der letzten drei Jahre und dem Lebensalter des Arbeitslosen. Mit dem Inkrafttreten des Hartz-III-Gesetzes wurde sie auf maximal 12 Monate begrenzt²⁵. Nur Leistungsempfängern über 55 Jahren kann 15 bzw. 18 Monate Arbeitslosengeld gewährt werden. Für die Höhe der Leistung ist der letzte Verdienst maßgeblich. Arbeitslose mit Kindern erhalten ca. 67 % des Nettolohnes, Arbeitslose ohne Kinder ca. 60 % des Nettolohnes.

2.1.2 Die Arbeitslosenhilfe

Die Arbeitslosenhilfe ist keine Versicherungsleistung mehr, sondern wird aus Steuermitteln finanziert. Sie kann nach Erschöpfen des Arbeitslosengeldanspruchs²⁶ gewährt werden. Die Bewilligung der Arbeitslosenhilfe ist von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängig. Nach § 193 SGB III ist bedürftig, wer „... seinen Lebensunterhalt nicht auf andere Weise als durch Arbeitslosenhilfe bestreitet oder bestreiten kann und das zu berücksichtigende Einkommen die Arbeitslosenhilfe nicht erreicht.“ Das

²⁴ siehe ausführlich zu Kriterien der Zumutbarkeit im Kapitel III und IV

²⁵ Vor dem Hartz-III-Gesetz betrug die Anspruchsdauer unter 45 Jahren bis 12 Monate, für ältere Leistungsempfänger nach Alter gestaffelt, maximal jedoch 32 Monate. Bis 31.01.2006 gibt es noch einen Übergangsregelung.

²⁶ Der Bezug von Arbeitslosengeld muss während des letzten Jahres mindestens für einen Tag bestanden haben (Vorfrist). Bestimmte Umstände können diese Vorfrist längstens auf insgesamt drei Jahre verlängern.

Vermögen des Arbeitslosen und seiner Angehörigen²⁷ werden dabei ebenso zu Grunde gelegt. Übersteigt das verwertbare Vermögen den Freibetrag²⁸, liegt keine Bedürftigkeit vor. Das berücksichtigungsfähige Einkommen²⁹ wird in voller Höhe auf die Arbeitslosenhilfe angerechnet.

Die Höhe der Arbeitslosenhilfe beträgt für Arbeitslose mit Kindern ca. 57 % des Nettolohnes, Arbeitslose ohne Kinder erhalten 53 % des Nettolohnes. Die Arbeitslosenhilfe ist zeitlich unbefristet und wird regelmäßig für ein Jahr bewilligt. Vor einer Weiterbewilligung werden die Anspruchsvoraussetzungen überprüft. Jeweils nach Ablauf eines Jahres wird das der Berechnung der Arbeitslosenhilfe zugrunde liegende Bemessungsentgelt um drei Prozent gemindert. Wurde eine erneute Beschäftigung aufgenommen und wieder gekündigt, ohne dass ein Anspruch auf Arbeitslosengeld erreicht wurde (Erfüllung der Anwartschaft) und liegt der letzte Tag des Bezuges von Arbeitslosenhilfe mindestens ein Jahr³⁰ zurück, besteht seit dem Jahr 2000 kein Anspruch mehr auf Arbeitslosenhilfe.

Wie beim Bezug von Arbeitslosengeld ist der Arbeitslose verpflichtet, den Vermittlungsbemühungen der Arbeitsagentur zur Verfügung zu stehen und Eigenbemühungen zu unternehmen. Kommt er seinen Pflichten nicht nach, entfällt der Anspruch auf Leistungen bzw. kann eine Sperrfrist verhängt werden. Bereits mit der Integration des Arbeitsförderungsgesetzes in das SGB erfolgten diverse Änderungen im Leistungsrecht des Arbeitslosengeldes. Insbesondere sind die personenbezogenen Zumutbarkeitsregelungen verschärft worden. Mit der Umsetzung von dem Hartz-IV-Gesetz findet in diesem Bereich eine weitere Verschärfung statt. Im Kapitel III dieser Arbeit wird darauf näher eingegangen.

2.2 Die Sozialhilfe

Grundlage der öffentlichen Fürsorge in der BRD war die RFV vom 13.02.1924 und die RGr vom 26.06.1924. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24.06.1954

²⁷ gemeint sind die nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten oder eine Person, die mit dem Arbeitslosen in eheähnlicher Gemeinschaft lebt

²⁸ Der Freibetrag für Vermögen beträgt für den Arbeitslosen und seinen Lebenspartner/Ehegatten jeweils 200 Euro je vollendetem Lebensjahr, maximal 13.000 Euro, für vor den 01.01.1948 Geborene jeweils 520 Euro je vollendetem Lebensjahr, maximal 33.800 Euro.

²⁹ Vom Einkommen werden die Steuern, gesetzliche Sozialversicherungsbeiträge, ein Pauschbetrag in Höhe von drei Prozent des Einkommens und Werbungskosten abgesetzt.

verwies jedoch auf einen grundlegenden Mangel in der öffentlichen Fürsorge hin. Bisher war in den fürsorgerechtlichen Bestimmungen kein Rechtsanspruch auf Leistungen enthalten. Auch die veränderte soziale Situation machte erforderlich, sich den individuellen Notständen zuzuwenden. Am 30.06.1961 wurde das BSHG vom Bundestag verabschiedet und trat am 01.07.1962 in Kraft³¹. Jetzt handelte es sich nicht mehr nur um Armenfürsorge. Mit dem BSHG besteht ein Recht auf persönliche und wirtschaftliche Hilfen, welche die Führung eines Lebens ermöglichen sollen, dass der Würde des Menschen entspricht³² (siehe auch 2.2.1). Es wurde eine wesentliche Unterscheidung in die „Hilfe zum Lebensunterhalt“ und die „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ vorgenommen. Daran schlossen sich mehrere Änderungsgesetze und Rechtsverordnungen (vgl. Frerich/Frey, 1993 b: 123 ff.).

Das Sozialhilferecht als ein Teil der sozialen Sicherheit ist bisher ein besonderer Teil des SGB und wird zum 01.01.2005 regulär als Buch XII in das SGB integriert. Es stellt eine wichtige Ergänzung zu den Vorsorgeleistungen, insbesondere der Sozialversicherungen dar, die bestimmte Lebensrisiken nicht vollständig oder gar nicht erfassen. Die beitragsfreie Gewährung von Leistungen erfolgt nach der Prüfung der Bedürftigkeit. Unabhängig von der Ursache setzt bei Vorliegen einer individuellen Bedarfssituation die Hilfe ein.

Anfänglich lag der Schwerpunkt der Sozialhilfe bei den persönlichen Hilfen gegenüber den materiellen Hilfen. Die Hilfeempfängerzahlen von 1960 bis 1970 waren noch rückläufig. Die Bedeutung der materiellen Sozialhilfeleistungen stieg mit der wachsenden Zahl der Bedürftigen aufgrund von Massenarbeitslosigkeit seit den frühen 80er Jahren. Insbesondere die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt als Grundlage der Existenzsicherung betraf immer mehr Menschen im erwerbsfähigem Alter. Da die Sozialhilfeleistungen überwiegend aus kommunalen Mitteln³³ finanziert werden, führten die steigenden Hilfeempfängerzahlen zu einer starken finanziellen Belastung der Kommunen. Während die Änderungsgesetzgebung bis 1980 durch „... eine Ausweitung des Berechtigtenkreises, eine Ausdifferenzierung des Leistungsangebots, eine

³⁰ Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Vorfrist verlängert werden.

³¹ Die Gesetzgebungskompetenz liegt bei der Bundesregierung, während die Ausführung der gesetzlichen Aufgaben den jeweiligen Ländern obliegt. Durch die Länder werden z. B. die Höhe der Regelsätze festgelegt oder der Barbetrag bei stationärer Unterbringung.

³² siehe § 1 Abs.2 BSHG

Verbesserung der Leistungsmodalitäten sowie eine Anhebung des Leistungsniveaus ...“ (Frerich/Frey, 1993 b: 359) gekennzeichnet war, führte die Wirtschafts- und Finanzkrise in den 80er Jahren zu der sog. „Reduktionsgesetzgebung“, die Leistungseinschränkungen³⁴ und Möglichkeiten der restriktiven Handhabung der Hilfestellung beinhaltete. Ab 1985 gab es eine „Korrekturgesetzgebung“, die punktuelle Verbesserungen für die Empfänger von Sozialhilfeleistungen³⁵ schaffte (vgl. ebd.: 359 f.). Nach der Deutschen Einheit erfolgten weitere materielle Einschnitte im Sozialhilferecht³⁶.

Trotz eingeschränkter Leistungen im Sozialhilferecht stiegen die Ausgaben der Sozialhilfe. Neben Massenarbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit sind gesetzliche Einschnitte in den anderen Sozialleistungssystemen für die steigende Zahl von Sozialhilfeempfängern verantwortlich. Sozialversicherungen sichern seit einigen Jahren immer weniger Risiken in immer geringerem Umfang ab, in deren Folge Sozialhilfebedürftigkeit entsteht. Die Sozialhilfe als System des sozialen Ausgleichs steht an der untersten Stufe der Hilfestellungen. Das heißt auch, reichen die Leistungen anderer Sozialsysteme nicht aus, um den täglichen Lebensbedarf zu decken, werden ergänzend Sozialhilfeleistungen notwendig. Insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit wurde damit zu einem Problem der Kommunen. Die Sozialhilfe erhielt damit faktisch den Charakter einer Grundsicherung. Die „Hilfe zur Arbeit“ als Bestandteil des BSHG gewann vor diesem Hintergrund immer mehr an Bedeutung. Mit den Instrumenten der „Hilfe zur Arbeit“ konnten neben den individuellen Hilfen auch eine finanzielle Entlastung der Kommunen ermöglicht werden (vgl. Meendermann, 1992: 83 ff.).

2.2.1 Grundsätze des Sozialhilferechts

Der oberste Grundsatz der Sozialhilfe ist gemäß dem ersten Artikel des Grundgesetzes auf die Verpflichtung des Staates zur Achtung der Menschenwürde gerichtet. Nach § 1 Abs. 2 BSHG soll jedem Sozialhilfeempfänger die Führung eines Lebens ermöglicht werden, dass der Würde des Menschen entspricht. Der Satz 2 führt zugleich das Prinzip

³³ Die Kostenbeteiligung des Bundes bezieht sich bspw. auf die Leistungen an Deutsche im Ausland.

³⁴ Mit dem 2. Haushaltsstrukturgesetz wurden u. a. die Vorschriften der Ausbildungsbeihilfe (§§ 31 – 35 BSHG) ersatzlos gestrichen.

³⁵ zum Beispiel die Einführung eines Mehrbedarfs für Sozialhilfeempfänger ab dem 60. Lebensjahr und für Alleinerziehende mit einem Kind unter sieben Jahren

der Hilfe zur Selbsthilfe ein, d. h., die Hilfe soll den Hilfeempfänger so weit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben. Unter noch vorhandene Ressourcen zur Selbsthilfe wird insbesondere auch der Einsatz der Arbeitskraft verstanden. Diese Selbsthilfepflicht findet in den Paragraphen 18 ff. BSHG einen besonderen Niederschlag.

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip (Nachranggrundsatz der Sozialhilfe) in § 2 BSHG erhält Sozialhilfe nicht, „...wer sich selbst helfen kann oder wer die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen erhält.“ Die Beschaffung des Lebensunterhalts durch den Einsatz der Arbeitskraft ist ebenso darunter zu subsumieren wie der Einsatz des Einkommens und Vermögens oder die Hilfe durch Dritte (wie z. B. Unterhaltsleistungen der Angehörigen, Leistungen anderer Sozialleistungsträger).

Nach dem Bedarfsdeckungsprinzip ist der Sozialhilfeträger (SHT) verpflichtet, den gegenwärtig vorhandenen Bedarf des Hilfe Suchenden zu decken. Aber nicht jedes Bedürfnis ist zu befriedigen, sondern nur das sozialhilferechtlich anerkannte. Die Gründe, die zu einer Notlage führten sind dabei irrelevant. Ebenso ist aus dem Bedarfsdeckungsprinzip abzuleiten, dass Sozialhilfe nicht für die Vergangenheit oder zur Tilgung von Schulden gewährt wird³⁷.

Eng mit dem Bedarfsdeckungsprinzip verknüpft ist das Individualisierungsprinzip. Gemäß § 3 BSHG richtet sich die Sozialhilfe an der Besonderheit des Einzelfalles aus. Im Gegensatz zur Sozialversicherung und Versorgung soll eine möglichst problemangepasste Hilfe gewährleistet werden, wobei auch hier die Bedürfnisse durch den sozialhilferechtlich anerkannten Bedarf relativiert werden.

Die Sozialhilfe umfasst Geld- und Sachleistungen sowie persönliche Hilfen. Zu den persönlichen Hilfen zählen die Beratung und Betreuung in allen sozialen Angelegenheiten. Bei dem notwendigen Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (§ 12 BSHG) wird zwischen laufenden und einmaligen Leistungen (§ 21 BSHG) unterschieden. Laufende Leistungen sind mit den Regelsätzen pauschaliert (nach Alter

³⁶ Anfang 1994 wurde bspw. der Anstieg der Regelsätze begrenzt.

³⁷ Ausnahme bildet der § 15 a BSHG, bei dem Schulden als Beihilfe oder Darlehen zur Sicherung der Unterkunft oder einer vergleichbaren Notlage übernommen werden können.

gestaffelt), dazu kommen eventuelle Mehrbedarfe sowie die Kosten der Unterkunft. Die Höhe der Leistungen wird durch länderspezifische Rechtsverordnungen festgelegt. Auf die Hilfe in besonderen Lebenslagen wird hier nicht näher eingegangen, da sich die Arbeit mit den Leistungen an Erwerbslose befasst, die im Bereich des BSHG die Hilfe zum Lebensunterhalt betrifft.

Weitere Grundsätze sollen hier nur kurz erwähnt werden: angemessenen Wünschen des Hilfeempfänger soll entsprochen werden, ambulante Hilfe hat Vorrang gegenüber der stationären Hilfe (sofern erstere keine unverhältnismäßigen Mehrkosten verursachen), nicht Übertragbarkeit der Sozialhilfeansprüche und Grundsatz der familiengerechten Hilfe (dies hat besondere Bedeutung bei der Einschränkung und Aufrechnung von Leistungen).

Mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II werden die erwerbsfähigen Hilfeempfänger aus dem Sozialhilferecht herausgelöst³⁸. Im BSHG gab es für diesen Personenkreis besondere Regelungen der „Hilfe zur Arbeit“ nach den §§ 18 ff. BSHG, die hier kurz dargestellt werden sollen.

2.2.2 Die Hilfe zur Arbeit

Das BSHG hat im Unterabschnitt 2, §§ 18 - 20, die "Hilfe zur Arbeit" geregelt. Hier soll dem Hilfe Suchenden Unterstützung gewährt werden bei der Integration in eine Arbeit mit dem Ziel, unabhängig von Sozialhilfeleistungen zu werden („Hilfe zur Selbsthilfe“). So heißt es in § 18 Absatz 1 (siehe auch Anlage 2).

„Jeder Hilfe Suchende muss seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einsetzen.“

Der Sozialhilfeträger ist verpflichtet, daraufhin zu wirken, dass der Hilfe Suchende sich um Arbeit bemüht und Gelegenheit zur Arbeit erhält. Für diejenigen, die keine Arbeit finden können, soll der SHT nach § 19 Abs. 1 BSHG Arbeitsgelegenheiten schaffen. Hilfe Suchende sind zur Annahme einer für sie zumutbaren Arbeitsgelegenheit verpflichtet. Sie müssen körperlich und geistig in der Lage sein, eine Arbeit oder Arbeitsgelegenheit anzunehmen. Dem Hilfe Suchenden darf gemäß § 18 Abs. 3 BSHG eine Arbeit bzw. Arbeitsgelegenheit nicht zugemutet werden, „... wenn ihm die künftige

³⁸ siehe hierzu ausführlich Kapitel IV

Ausübung seiner bisherigen überwiegenden Tätigkeit wesentlich erschwert würde oder [...] ein sonstiger wichtiger Grund entgegensteht.“ Auch die geordnete Erziehung eines Kindes darf nicht gefährdet werden und die Pflichten zur Führung des Haushalts und der Pflege eines Angehörigen sind zu berücksichtigen.

„Eine Arbeit oder Arbeitsgelegenheit ist insbesondere nicht allein deshalb unzumutbar, weil
1. sie nicht einer früheren beruflichen Tätigkeit des Hilfeempfängers entspricht,
2. sie im Hinblick auf die Ausbildung des Hilfeempfängers als geringerwertig anzusehen ist,
3. der Beschäftigungsort vom Wohnort des Hilfeempfängers weiter entfernt ist als ein früherer Beschäftigungs- oder Ausbildungsort,
4. die Arbeitsbedingungen ungünstiger sind als bei den bisherigen Beschäftigungen des Hilfeempfängers.“

Kommt der Hilfeempfänger seiner Mitwirkungspflicht nicht nach, besteht nach § 25 BSHG kein Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt mehr. In einer ersten Stufe ist die Sozialhilfe³⁹ um mindestens 25 v. H. zu kürzen. Das Bundesverwaltungsgericht versteht dies aber nicht als Sanktionsnorm, sondern als Hilfenorm (vgl. Kraher, 1998 b: 397), da im Vordergrund der „Hilfe zur Arbeit“ das Ziel besteht, für Hilfe Suchende, die trotz eigener Bemühungen keine Arbeit finden können, durch Qualifizierung und möglichst längere Beschäftigung die Chancen zur Vermittlung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nachhaltig zu verbessern. Daher sind teilweise an die Vermittlungen oder Sanktionsandrohungen sozialpädagogische Beratungen geknüpft. Der SHT ist auch dazu verpflichtet, nach den Gründen für die Ablehnung des Angebots einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, Arbeitsgelegenheit oder Qualifizierung bzw. die Nichtannahme oder den vorzeitigen Abbruch solcher Maßnahmen zu forschen. Ändert der Hilfe Suchende sein Verhalten nicht ohne einen erkennbaren, sachlich gerechtfertigten Grund, kann die Sozialhilfe vollständig eingestellt werden. Ein Rechtsanspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt besteht nicht mehr, jedoch befindet sich der SHT in der Fürsorgepflicht und kann innerhalb seines Ermessensspielraumes Hilfeleistungen gewähren. Nach 12 Wochen räumt der Gesetzgeber ein, dass das Mittel seinen Zweck nicht erfüllt habe.

Mit der BSHG-Reform 1996 wurden Ermessensspielräume bei der Kürzung und Streichung von Sozialhilfe eingeschränkt. Während zuvor in den Sozialämtern es sich bei der Anwendung des § 25 BSHG eher um eine fakultative Regelung handelte, sind gerade in den letzten Jahren die Sachbearbeiter immer mehr dazu verpflichtet,

Kürzungen und Streichungen der Sozialhilfe bei Arbeitsverweigerung durchzusetzen (vgl. Wogawa, 2000: 36). Dies kennzeichnet einen allgemeinen Trend, bei dem eine Zunahme von Mitwirkungspflichten in allen Lebensbereichen zu beobachten ist.⁴⁰ Verstöße gegen diese Mitwirkungspflicht haben Leistungseinschränkungen oder sogar den vollständigen Entzug der Leistung als Folge. Allgemeine Rechtsgrundlage hierfür bildet der § 66 SGB I, Folgen fehlender Mitwirkung.

3. Zusammenfassung

Das gegenwärtige System der sozialen Sicherung ist in drei Säulen aufgebaut – soziale Vorsorge (Sozialversicherung), soziale Entschädigung (Versorgung) und sozialer Ausgleich (Fürsorge). Mit dem System der sozialen Sicherung sollen bestimmte Risiken des Einkommensverlustes abgesichert werden. Im Bereich der sozialen Vorsorge werden durch verschiedene Sozialversicherungen bestimmte Risiken wie Krankheit, Alter, Invalidität und Arbeitslosigkeit erfasst. Hierbei handelt es sich um Pflichtversicherungen, die über Beiträge der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und/oder staatliche Zuschüssen finanziert werden. Tritt der Versicherungsfall ein, besteht, unabhängig von einer Notlage, ein Anspruch auf Leistungen. Leistungen der Versorgung werden ohne eigene Vorleistungen als Entschädigung gezahlt. Sie finanzieren sich ausschließlich über Steuermittel. Die ebenso ohne eigene Vorleistungen aus Steuermittel finanzierten Fürsorgeleistungen setzen grundsätzlich Bedürftigkeit voraus.

Bei der sozialen Absicherung des Risikos der Arbeitslosigkeit bestehen drei unterschiedliche Leistungssysteme nebeneinander bzw. ergänzen sich (oder überschneiden sich). Das Arbeitslosengeld als Leistung der Arbeitslosenversicherung setzt Pflichtbeiträge voraus, mit denen bestimmte Anwartschaften erfüllt werden. Es ist zeitlich befristet – abhängig von der Versicherungszeit und dem Alter. Die Höhe ist festgeschrieben und orientiert sich nicht am Bedarf, sondern am letzten Verdienst (60 % bzw. 67 %). Die Arbeitslosenhilfe setzt den vorherigen Bezug des Arbeitslosengeldes innerhalb der letzten 12 Monate voraus und wird nur bei Bedürftigkeit gewährt (Fürsorgeleistung). Sie ist unbefristet, wobei Bedürftigkeitsprüfungen jährlich

³⁹ Gemeint ist hier immer die Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.

⁴⁰ zum Beispiel die Einführung zahnärztlicher Kontrollen (Bonusheft) als Voraussetzung für die Übernahme von Behandlungskosten

vorgenommen werden. Die Höhe der Leistung orientiert sich ebenso am letzten Verdienst, ist jedoch geringer als bei dem Arbeitslosengeld (53 % bzw. 57 %).

Sowohl Arbeitslosengeld als auch Arbeitslosenhilfe sind Leistungen des SGB III, Arbeitsförderung, welche von der Agentur für Arbeit gewährt wird. Die Sozialhilfe als originäre Fürsorgeleistung steht an der untersten Stufe der Sozialsicherungssysteme. Arbeitslose, die keinen Anspruch bzw. keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe haben, oder deren Leistungsanspruch nicht den täglichen Lebensbedarf deckt, sind auf die (ergänzende) Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG angewiesen. Für die Gewährung der Sozialhilfe zählt allein Bedürftigkeit ohne vorherige Eigenleistungen. Sozialhilferechtliche anerkannte Bedarfe sind in Regelsätzen zusammengefasst, die laufend gezahlt werden. Daneben sind einmalige Beihilfen möglich. Mit der bedarfsdeckenden Hilfe, die am Einzelfall ausgerichtet ist, soll die Führung eines Lebens ermöglicht werden, das der Würde des Menschen entspricht.

Die Leistungen des SGB III sowie des BSHG umfassen auch Maßnahmen zur Integration in Arbeit, die jedoch zu großen Teilen nicht aufeinander abgestimmt sind (vgl. Kaltenborn, 2002: 15). Allen drei Hilfearten (bei Sozialhilfe in Bezug auf Erwerbslosigkeit) ist gemein, dass – bei Vorliegen von Arbeitsfähigkeit – die Arbeitsbereitschaft zur Übernahme zumutbarer Arbeit über die Hilfestellung entscheidet. Welche Arbeiten zugemutet werden, differiert in den verschiedenen Rechtsvorschriften. Ist eine Arbeitsbereitschaft nicht erkennbar, verfügen sowohl das SGB III als auch das BSHG über Sanktionsmöglichkeiten, die Leistungseinschränkungen oder sogar den vollständigen Entzug von Leistungen beinhalten. Die allgemeine Rechtsgrundlage hierfür bildet der § 66 SGB I, Folgen fehlender Mitwirkung, da auch das BSHG als besonderer Teil zum SGB zugeordnet wird.

Sowohl die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft als auch die Kriterien der Zumutbarkeit wurden in den letzten Jahren immer weiter verschärft. Mit der Einführung des SGB II zum 01.01.2005 findet diesbezüglich eine weitere Verschärfung statt. Im folgenden Kapitel wird die Arbeit näher darauf eingehen.

Kapitel III

Die Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe

Die Kommission für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ hat unter dem Vorsitz von Dr. Peter Hartz (sog. Hartz-Kommission) im August 2002 der Bundesregierung Empfehlungen für eine umfassende Reform der Arbeitsmarktpolitik und des Arbeitslosenrechts vorgelegt (siehe Hartz u. a., 2002). Die Bundesregierung stimmte den Empfehlungen der Hartz-Kommission zu und beschloss die schrittweise Umsetzung eines Reformpakets. Ziel aller Regelungen ist eine schnelle und effiziente Eingliederung von Arbeitsuchenden in Arbeit. Leitsatz bildet dabei „Fördern und Fordern“. Das Erste und Zweite Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Gesetze I und II) ist im Wesentlichen zum 01.01.2003 eingeführt worden. Mit den ersten beiden Hartz-Gesetzen wurden u. a. die sog. Ich-AG's und die Personal-Service-Agenturen (PSA) installiert sowie Möglichkeiten für Mini-Jobs und Instrumente zur Bekämpfung der Schwarzarbeit geschaffen. Des Weiteren ist die Grundlage für die Bildung von Job-Centern durch einem verbesserten Datenabgleich zwischen den Arbeits- und Sozialämtern vereinbart worden. Daneben erfolgten Einschnitte bezüglich der Anrechnung von Einkommen und Vermögen für Bezieher von Arbeitslosenhilfe und die Änderung der Zumutbarkeitsregeln. Mit dem Dritten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Gesetz III) werden wichtige Voraussetzungen geschaffen für den Umbau der Bundesanstalt für Arbeit, die seit 01.01.2004 den Namen Bundesagentur für Arbeit führt.

Mit dem Vierten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) wird das neue SGB II geschaffen, das Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu einer neuen Leistung – dem Arbeitslosengeld II – zusammengeführt und als Grundsicherung für Arbeitsuchende bezeichnet wird. Das bisherige Arbeitslosengeld wird dadurch zum Arbeitslosengeld I. Parallel dazu wird das Sozialhilferecht verändert. Das BSHG wird zum 31.12.2004 aufgehoben und als SGB XII neu gefasst, dabei wird die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (bisher im Grundsicherungsgesetz extra geregelt) wieder in das Sozialhilferecht integriert. Es beschränkt sich dann nur noch auf nicht erwerbsfähige Bedürftige. Sowohl das SGB II als auch das SGB XII wurden im Dezember 2003 verabschiedet und treten am 01.01.2005 in Kraft. Die wichtigsten Neuregelungen sollen im Folgenden dargestellt werden.

1. Das Arbeitslosengeld II – Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die Grundsicherung für Arbeitssuchende ersetzt die öffentliche Fürsorgeleistung Arbeitslosenhilfe und teilweise die öffentliche Fürsorgeleistung Sozialhilfe. Neben einer Reihe von organisatorischen Veränderungen erfolgen zugleich auch Änderungen des Leistungsrechts. Leistungen des SGB II sind das Arbeitslosengeld II, das Sozialgeld sowie Sach- und Dienstleistungen. Anspruchsberechtigt auf diese Leistungen sind erwerbsfähige Personen ab dem 15. Lebensjahr bis zum Alter von 65 Jahren bei Erwerbsfähigkeit und Bedürftigkeit.

1.1 Begriffsbestimmungen / Grundsätze

Als erwerbsfähig gelten all jene Personen, die „nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande sind, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein.“ (§ 8 SGB II) Zum Kreis der Anspruchsberechtigten gehören damit auch Eltern(teile), die aufsichtsbedürftige Kinder zu betreuen haben (diesem wird jedoch keine Arbeit zugemutet; siehe Ende diesen Abschnitts) sowie teilweise erwerbsgeminderte Personen. Die Feststellung, ob ein Hilfebedürftiger erwerbsfähig ist, trifft die Agentur für Arbeit. Hilfebedürftig ist, wer seinen Unterhaltsbedarf, seine Eingliederung in Arbeit und den Unterhaltsbedarf seiner mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen aus den einzusetzenden Mitteln und Kräften nicht in vollem Umfang decken kann (siehe § 9 SGB II). Zur Bedarfsgemeinschaft gehören der Erwerbsfähige, der Partner (nicht dauerhaft getrennt lebende Ehegatte oder Lebenspartner, der „eheähnliche“ Partner), minderjährige unverheiratete Kinder, sofern deren eigenes Einkommen und Vermögen nicht die Leistungen ihres Lebensunterhalts abdeckt, und die im Haushalt lebenden Eltern von minderjährigen unverheirateten erwerbsfähigen Kindern. Eigene Kräfte und Mittel meinen insbesondere die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit und die Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen des Hilfe Suchenden und seines Partners.

Erwerbsfähige Bedürftige trifft eine gesteigerte Pflicht zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und zur Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Grundsätzlich muss ein Hilfebedürftiger bereit sein, jede zumutbare Arbeit anzunehmen, die geeignet ist, die Bedürftigkeit zu vermeiden oder ihn in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren

(siehe § 10 SGB II). Von der Zumutbarkeit ausgenommen sind Arbeiten, zu deren Ausübung

- der erwerbsfähige Hilfebedürftige körperlich, geistig und seelisch nicht in der Lage ist,
- ihm die künftige Ausübung seiner bisher überwiegenden Arbeit wesentlich erschweren würde, weil die bisherige Tätigkeit besondere körperliche Anforderungen stellt,
- die Erziehung eines Kindes⁴¹ gefährden würde,
- mit der Pflege eines Angehörigen nicht vereinbar wäre und die Pflege nicht auf eine andere Weise sichergestellt werden kann,
- ein sonstiger wichtiger Grund entgegensteht.

Danach ist der Erwerbsfähige auch verpflichtet, Arbeiten anzunehmen, die nicht seinem Beruf oder der zuletzt ausgeübten Erwerbstätigkeit entsprechen, Arbeiten, die geringerwertig sind im Hinblick auf die Ausbildung, deren Beschäftigungsort vom Wohnort weiter entfernt liegt als ein früherer Beschäftigungs- oder Ausbildungsort und deren Arbeitsbedingungen ungünstiger sind als bei den bisherigen Beschäftigungen.

1.2 Leistungen

1.2.1 Arbeitslosengeld II und Sozialgeld

Die Sicherung des Lebensunterhalts bei bedürftigen erwerbslosen Personen wird durch das Arbeitslosengeld II gewährleistet (siehe § 19 ff. SGB II). Der fürsorgetypische Bedarf an Ernährung, Energiekosten, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsgeräte, Freizeit, Verkehr, Soziales und Kulturelles wird durch die Regelleistung⁴² abgedeckt. Daneben werden angemessene Kosten der Unterkunft und Heizung⁴³ berücksichtigt

⁴¹ Die Erziehung eines Kindes, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, gilt in der Regel als nicht gefährdet. Ab einem Alter von drei Jahren gilt die Erziehung als nicht gefährdet, sofern die Betreuung des Kindes sichergestellt ist.

⁴² In den alten Bundesländern einschließlich Berlin (Ost) beträgt die Regelleistung 345 Euro, in den neuen Bundesländern 331 Euro. Sie wird jeweils zum 1. Juli eines Jahres um den Vomhundertsatz angepasst, um den sich der aktuelle Rentenwert verändert (siehe § 20 SGB II).

⁴³ Durch die Verordnungsermächtigung im § 27 SGB III kann das BMWA im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen und dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung pauschalisierte Beträge für Unterkunft und Heizung sowie für Umzugskosten und die einmaligen Beihilfen bestimmen.

sowie Mehrbedarfe⁴⁴. Wird das Arbeitslosengeld II innerhalb von zwei Jahren nach dem Arbeitslosengeld gewährt, besteht für diesen Zeitraum die Berechtigung für einen Zuschlag. Dieser besteht aus zwei Dritteln des Unterschiedsbetrages zwischen dem bisherigem Arbeitslosengeld I plus Wohngeld und dem Arbeitslosengeld II plus Sozialgeld⁴⁵. Nach einem Jahr wird der Zuschlag auf 50 % vermindert.

Das Arbeitslosengeld II wird für alle Personen der Bedarfsgemeinschaft gezahlt, sofern sie erwerbsfähig und bedürftig sind (bei zwei Personen über 18 Jahren beträgt die Regelleistung jeweils 90 %, für sonstige erwerbsfähige Angehörige 80 %). Nicht erwerbsfähige Angehörige der Bedarfsgemeinschaft erhalten bei Bedürftigkeit Sozialgeld, das bis zum Alter von 15 Jahren 60 % der Regelleistung, ab 15 Jahren 80 % beträgt (siehe § 28 SGB II). Die Bewilligung der Leistung erfolgt für sechs Monate.

In der Regelleistung sind einmalige Bedarfe wie Erstaussstattungen der Wohnung einschließlich Haushaltsgeräte, Erstaussstattungen für Bekleidung einschließlich bei Schwangerschaft und Geburt sowie mehrtägige Schulklassenfahrten nicht enthalten. Leistungen hierfür werden im Bedarfsfall gesondert erbracht. Darüber hinaus kann von der Agentur für Arbeit im Einzelfall ein unabweisbarer Bedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts als Geld- oder Sachleistung in Form eines Darlehens gewährt werden. Grundsätzlich besteht neben dem Arbeitslosengeld II kein Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII⁴⁶ und Wohngeld.

1.2.2 Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

Der Katalog der Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt umfasst die Arbeitsmarkthilfen nach dem SGB III (z B. Eingliederungszuschuss, Weiterbildung, Existenzgründung). Darüber hinaus können weitere Leistungen erbracht werden, die für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind. Dazu gehören die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen, die Schuldnerberatung, die psychosoziale

⁴⁴ Mehrbedarfe werden zum Beispiel ab der 12. Schwangerschaftswoche (17 %), bei Alleinerziehenden mit einem Kind unter sieben Jahren oder zwei und mehr Kinder unter 16 Jahren (36 %) und bei ernährungsbedingten Mehraufwendungen gezahlt (siehe § 21 SGB II).

⁴⁵ Der Unterschiedsbetrag ist im ersten Jahr auf 160 Euro begrenzt (bei Partnern 320 Euro, für minderjährige Kinder jeweils 60 Euro).

Betreuung, die Suchtberatung und das Einstiegsgeld (siehe § 16 SGB II). Die Aufgaben der Beratung und Betreuung, die daraus für die Soziale Arbeit resultieren können, werden im Kapitel V dieser Arbeit betrachtet.

Ebenso wie bisher im Sozialhilferecht sollen für diejenigen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die keine Arbeit finden können, Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Für die im öffentlichen Interesse liegenden zusätzlichen Arbeiten ist dem Hilfebedürftigen eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen zu zahlen.

Die Agentur für Arbeit soll mit jedem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eine Eingliederungsvereinbarung abschließen, in der festgehalten wird, welche Leistungen der Erwerbsfähige zur Eingliederung in Arbeit erhält und wie oft und in welcher Form Bemühungen zur Eingliederung in Arbeit durch den Erwerbsfähigen zu erbringen sind (siehe § 15 SGB II). Sie wird für die Dauer von sechs Monaten geschlossen. Der erwerbsfähige Hilfebedürftige ist verpflichtet, eine von der Agentur für Arbeit angebotene Eingliederungsvereinbarung abzuschließen und die in der Vereinbarung festgelegten Pflichten zu erfüllen.

1.3 Sanktionen

Erwerbsfähige Hilfebedürftige sind verpflichtet, alles Zumutbare zu unternehmen, um in eine Arbeit eingegliedert zu werden und ihre Hilfebedürftigkeit zu vermeiden. Kommt der Hilfebedürftige ohne wichtigem Grund seinen Verpflichtungen nicht nach, so kann nach den Bestimmungen des § 31 SGB II das Arbeitslosengeld II abgesenkt oder vollständig gestrichen werden. In einer ersten Stufe wird das Arbeitslosengeld II unter Wegfall des Zuschlags um 30 % der Regelleistung gesenkt, wenn der Hilfeempfänger die Eingliederungsvereinbarung nicht abschließt, festgelegte Pflichten der Eingliederungsvereinbarung nicht erfüllt, zumutbare Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit nicht aufnimmt oder abbricht, der Hilfebedürftige eine zumutbare Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit abgebrochen oder Anlass für den Abbruch gegeben hat.

⁴⁶ Sonderregelungen für Leistungsberechtigte nach dem SGB II sind im § 21 SGB XII geregelt. Es kann danach Hilfe zum Lebensunterhalt in Sonderfällen zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage übernommen werden, sofern sie nicht nach SGB II zu übernehmen sind.

Bei wiederholter Pflichtverletzung erfolgt eine weitere Absenkung der Regelleistung um 30 %. Hierbei können jetzt auch Mehrbedarfe und Kosten der Unterkunft und Heizung betroffen sein. Bei Meldeversäumnissen und Versäumnissen zu ärztlichen und psychologischen Untersuchungen wird die Regelleistung unter Wegfall des Zuschlags in einer ersten Stufe um 10 % abgesenkt. Bei wiederholter Pflichtverletzung erfolgt eine weitere Absenkung der Regelleistung um 10 % (auch Mehrbedarf, Unterkunft und Heizung – siehe oben). Auch unwirtschaftliches Verhalten und ruhender oder erloschener Anspruch auf Arbeitslosengeld I auf Grund von Sperrzeiten und absichtliches Herbeiführen von Bedürftigkeit führt analog zu einer Absenkung der Regelleistung.

Für 15 bis unter 25jährige sind härtere Sanktionsmaßnahmen vorgesehen. Bei ihnen führt schon die erste Verletzung von Eingliederungs- und Arbeitspflichten sowie unwirtschaftliches Verhalten und die Herbeiführung von Bedürftigkeit zum völligen Wegfall der Regelleistung. Nur noch Leistungen für Unterkunft und Heizung werden gewährt und direkt an den Vermieter bzw. Empfangsberechtigten gezahlt.

Absenkungen und Wegfall der Leistungen gelten ab dem Folgemonat für drei Monate. Während dieses Zeitraumes besteht kein Anspruch auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt nach den Vorschriften des SGB XII. Insbesondere bei wiederholten Pflichtverletzungen kann die Geldleistung in eine Sachleistung (z. B. Lebensmittel-scheine) umgewandelt werden. Auch das Sozialgeld kann abgesenkt werden oder wegfallen (siehe § 32 SGB II). Die Regelungen des Absenkens und Wegfallens von Arbeitslosengeld II gelten hier entsprechend bei Versäumnissen der Meldepflicht und ärztlicher und psychologischer Untersuchungen, Herbeiführen von Bedürftigkeit sowie unwirtschaftlichem Verhalten.

1.4 Träger der Leistungen

Für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II ist die BA zuständig. Sie erhält zur Finanzierung Mittel aus dem Bundeshaushalt. Kreisfreie Städte und Kreise (kommunale Träger) erbringen Leistungen für Unterkunfts- und Heizungskosten, für Erstausstattungen der Wohnung, Bekleidung und für Klassenfahrten sowie

für die soziale Beratung und psychosoziale Betreuung⁴⁷. Die Agenturen für Arbeit und die kommunalen Sozialhilfeträger sollen zur einheitlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben eine Arbeitsgemeinschaft in den Job-Centern errichten.

2. Die neue Sozialhilfe

Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II erfolgt wie bereits oben erwähnt auch eine Änderung des Sozialhilferechts. Ab 01.01.2005 wird das BSHG durch das SGB XII abgelöst. Die Grundsätze der Sozialhilfe (siehe Kapitel II, 2.2.1) sind auch in der neuen Fassung zu finden, jedoch beschränkt sich die „neue“ Sozialhilfe nur noch auf nicht erwerbsfähige Bedürftige. Nur die Personen können Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen, die keine Grundsicherung bei Arbeitsuche, im Alter und bei voller Erwerbsminderung erhalten. Dauerarbeitslosigkeit und Armut von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sind aus dem Sozialhilferecht völlig herausgelöst. Im Leistungsrecht existiert der neue Grundsatz, dass pauschalierte Leistungen vor individuell bemessenen Leistungen Vorrang haben. Die bisher im § 21 BSHG geregelten einmaligen Beihilfen (z. B. zur Beschaffung von Möbeln und Hausrat) werden nunmehr durch im Regelsatz enthaltene Pauschalen abgedeckt. Ebenso wie beim SGB II enthält das SGB XII in § 29 Abs. 2 eine Ermächtigungsnorm, nach der noch weitere Leistungen des Unterhaltsbedarfs durch Pauschalen abgegolten werden können. Dazu gehören insbesondere die Unterkunfts- und Heizungskosten. Einmalige Bedarfe werden wie im SGB II nur noch für Erstausstattungen der Wohnung einschließlich Haushaltsgeräte, Erstausstattungen für Bekleidung einschließlich bei Schwangerschaft und Geburt sowie mehrtägige Schulklassenfahrten erbracht (siehe § 31 SGB XII). Im Unterschied zum SGB II kann die Hilfe zum Lebensunterhalt in Sonderfällen zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage nicht nur als Darlehen, sondern auch als Beihilfe gewährt werden (siehe § 34 SGB XII). Darüber hinaus sind gemäß § 37 SGB XII ergänzende Darlehen möglich, um unabweisbar gebotene Bedarfe zu decken.

⁴⁷ Kreisfreie Städte und Kreise können auch auf Antrag und mit Zustimmung der obersten Landesbehörde als Träger der Leistungen des SGB II zugelassen werden. Das dazu erforderliche Optionsgesetz ist jedoch bisher nicht beschlossen worden. Es können auch durch Landesrecht andere Träger zur Wahrnehmung der Aufgaben beauftragt werden.

Der Abschnitt „Hilfe zur Arbeit“ ist vollständig aus dem SGB XII gestrichen, da Sozialhilfe grundsätzlich nicht für erwerbsfähige Personen gewährt wird. Wer sich durch den Einsatz seiner Arbeitskraft selbst helfen kann, hat keinen Anspruch auf Sozialhilfe (siehe § 2 SGB XII). Soweit Leistungsberechtigte einer zumutbaren Tätigkeit nachgehen können, soll der SHT als Unterstützung auch das Angebot einer Tätigkeit unterbreiten sowie den Leistungsberechtigten vorbereiten und begleiten. Die Hilfeempfänger sind verpflichtet, zumutbare Tätigkeiten anzunehmen sowie an erforderlichen Vorbereitungen teilzunehmen. Nach § 11 Abs. 4 SGB XII ist eine Tätigkeit dann nicht zumutbar, wenn wegen Erwerbsminderung, Krankheit, Behinderung oder Pflegebedürftigkeit der Leistungsempfänger dazu nicht in der Lage ist, er die Regelaltersrente erreicht hat oder ein sonstiger wichtiger Grund entgegensteht. Insbesondere wenn die Erziehung eines Kindes gefährdet ist, darf eine Tätigkeit nicht zugemutet werden. Auch die Führung eines Haushalts oder die Pflege eines Angehörigen werden berücksichtigt. Weitere Regelungen in Bezug auf den Einsatz der Arbeitskraft enthält das SGB XII nicht.

Sanktionsregelungen beschränken sich auf die absichtliche Herbeiführung von Hilfebedürftigkeit und auf unwirtschaftliches Verhalten (trotz Belehrung). In diesen Fällen soll die Leistung auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche eingeschränkt werden (siehe § 26 SGB XII). Bei zu unrecht erbrachten Leistungen kann ebenfalls die Leistung auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche eingeschränkt werden.

Weitgehend unverändert bleiben die bisherigen Leistungsarten der Hilfen in „besonderen Lebenslagen“ wie die Hilfen zur Gesundheit, Eingliederungshilfen für behinderte Menschen und die Hilfe zur Pflege. In das Sozialhilferecht neu wird die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung aufgenommen. Das Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wird zum 01.01.2005 aufgehoben und ist dann Bestandteil des SGB XII. Gegenüber der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung für Arbeitsuchende gilt sie als „gehobene Fürsorgeleistung“ (vgl. Mrozynski, 2004: 198). Diese Grundsicherungsleistung im Alter und bei voller Erwerbsminderung sowie auch die entsprechenden Leistungen der gegenwärtigen Hilfe in besonderen Lebenslagen sind für das Thema der Arbeit nicht relevant, daher wird auf ein weiteres Eingehen dieser Leistung verzichtet.

3. Resümee

Im gegenwärtigen System der sozialen Absicherung des Risikos der Erwerbslosigkeit gibt es drei verschiedene Leistungssysteme. Das vorrangige Arbeitslosengeld ist eine beitragsfinanzierte Versicherungsleistung, die durch die BA und ihre örtlichen Träger gewährt wird. Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind Fürsorgeleistungen, jedoch in unterschiedlicher Trägerschaft. Während Arbeitslosenhilfe als Anschlussleistung an das Arbeitslosengeld bei Bedürftigkeit von der Agentur für Arbeit gewährt wird, erhält derjenige Sozialhilfe durch die kommunalen Träger, der seinen Lebensunterhalt nicht ausreichend selbst sicherstellen kann. Da sowohl das Arbeitslosengeld als auch die Arbeitslosenhilfe nicht bedarfsorientiert gewährt werden, kann neben einem Anspruch auf diese Leistungen ein Sozialhilfebedarf entstehen. Auch Sanktionierung der Lohnersatzleistung wird teilweise durch die Sozialhilfe ausgeglichen. In diesen Fällen werden für eine Person zwei Stellen auf Grund derselben Problematik – nämlich Erwerbslosigkeit – zuständig. Für den Bedürftigen heißt das u. a. doppelte Antragstellung und Einkommensprüfung.

Beide Leistungsarten beinhalten Maßnahmen zur Integration in Arbeit, diese sind jedoch zum größten Teil nicht aufeinander abgestimmt und folgen zumeist unterschiedlichen Handlungsansätzen. „Im Extremfall kann es von einem zusätzlichen Arbeitstag abhängen, ob ein Anspruch auf Arbeitslosengeld entsteht und anschließend mehrere Jahrzehnte Arbeitslosenhilfe gezahlt wird.“ (Kaltenborn, 2002: 15)

Im öffentlichen Diskurs ist in diesem Zusammenhang von einem Verschiebepark die Rede, da bei versicherungspflichtiger Beschäftigung durch eine Maßnahme des SHT wieder Ansprüche auf die Versicherungsleistung bei der Agentur für Arbeit erworben werden kann. Die damit einhergehende Verschiebung der finanziellen Lasten zwischen Sozial- und Arbeitsverwaltung wurde schon in der Weimarer Republik thematisiert (siehe auch Fußnote 10).

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige werden die bisher getrennten Fürsorgeleistungen zusammengeführt und eine neue Transferleistung geschaffen. Das Arbeitslosengeld II ist eine steuerfinanzierte Leistung, die bedarfsabhängig zur Sicherung des Lebensunterhalts gewährt wird. Auch bedürftige

nicht erwerbsfähige Angehörige finden in dem daneben gewährten Sozialgeld Berücksichtigung. Die Höhe der Leistungen ist an den Regelsätzen der Sozialhilfe orientiert. Die Agenturen für Arbeit und die kommunalen Träger der Sozialhilfe sind gemeinsam für diese Leistung verantwortlich. Dazu entstehen in den Job-Centern gemeinsame Arbeitsgemeinschaften.

Ziel der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist zum einen den Verwaltungsaufwand sowie mangelnde Abstimmung und Verantwortlichkeit im Bemühen um die Eingliederung der Leistungsempfänger in Arbeit zu reduzieren und andererseits das Tempo der Vermittlungen in Arbeit zu erhöhen. Bei Erwerbslosigkeit soll jeder, der Leistungen bezieht, nur noch von einer einzigen Stelle betreut werden (vgl. Hartz, u. a., 2002: 125). Daraus resultiert die Beendigung der Verschiebebahnhöfe. Zugleich wird der Grundsatz des Forderns wirksam umgesetzt. Erwerbsfähige Hilfebedürftige sind verpflichtet, alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit auszuschöpfen. Schnelle und passgenaue Vermittlung von Arbeitslosen soll insbesondere auch Langzeitarbeitslosigkeit abbauen. Eingliederungsleistungen und Anreize sollen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit fördern. Lehnt der Arbeitslose eine zumutbare Arbeit oder Eingliederungsmaßnahme ab, erfolgt eine Kürzung oder gänzliche Versagung der Leistung. Die Zumutbarkeitskriterien sind dabei im Verhältnis zum Arbeitslosengeld niedriger angesetzt. Wie sich die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf der Seite der Hilfeempfänger auswirkt, wird im nächsten Kapitel insbesondere hinsichtlich der Menschenrechte diskutiert.

Kapitel IV

Auswirkungen der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –

Eine Diskussion vor dem Hintergrund der Menschenrechte

Mit den Sozialleistungssystemen wird auf staatlicher Ebene versucht, Armutsrisiken zu minimieren und abzufedern. Bei den heutigen Zahlen von arbeitslosen Menschen in der Bundesrepublik (Ende September 2003 waren 4,207 Millionen Menschen arbeitslos gemeldet⁴⁸) müssen für immer mehr Menschen Existenzsicherungsleistungen gewährt werden. Die Aussicht auf eine Erwerbsarbeit ist dabei für viele Menschen in unerreichbare Ferne gerückt und kommt nicht mehr ernsthaft in Betracht. Das zeigt auch die hohe Sockelarbeitslosigkeit, die nach jedem Konjunkturzyklus ansteigt.

Die Bundesregierung ist sich des Problems der Massenarbeitslosigkeit bewusst. Mit den Empfehlungen der Kommission „Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt“ hat sie einen neuen Reformkurs eingeschlagen. Arbeitslose Menschen sollen effizienter in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden. Ein Baustein der Reform bildet die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige. Damit ist eine neue Transferleistung entstanden, die nicht mehr von unterschiedlichen Trägern geleistet wird, sondern aus einer Hand. Für erwerbsfähige, bedürftige Arbeitslose, die keinen oder keinen Anspruch mehr auf die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld haben, wurde ein einheitliches staatliches Fürsorgesystem geschaffen, das am 01.01.2005 überwiegend in Kraft tritt. Die Agenturen für Arbeit und der Träger der Sozialhilfe verzahnen sich in einer Arbeitsgemeinschaft miteinander. Dadurch können Leistungen der Integration besser aufeinander abgestimmt werden.

Doch mit der Reform werden auch neue Prinzipien des Sozialstaates eingeführt. Der bisherige Sozialstaat der passiven Alimentierung wird durch den aktivierenden Sozialstaat abgelöst (vgl. Spindler, 2003: 297). Bereits in den angelsächsischen und skandinavischen Ländern findet der Grundsatz von „welfare“ zu „workfare“ immer mehr Anklang. Insbesondere die in den 90er Jahren durchgesetzte Sozialhilfereform in Amerika macht den veränderten Ansatz deutlich. Das Programm „Wisconsin Works“ verbindet Einkommen mit Arbeit, um die schädlichen Einflüsse der Sozialhilfe

⁴⁸ Angabe des statistischen Bundesamtes

auszuschalten (vgl. hierzu ausführlich Hammel, 2004). „Das Ziel der amerikanischen Sozialhilfereform, Erwerbstätigkeit zu fördern, um die Kosten von Armut und Abhängigkeit zu verringern [...]“ (Klös, 2003: 306). Wer nicht arbeitet, der soll auch keine Unterstützungsleistung erhalten; es gibt kein Recht auf Faulheit. Auch insbesondere die Bundesregierung in Deutschland unter Gerhard Schröder folgt diesen Prämissen und prägt ein neues Begriffspaar: Fördern und Fordern. Empfänger von Transferleistungen sollen frühzeitig in einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz vermittelt werden (Fördern). Zugleich haben sie die Verpflichtung zur Annahme einer aktivierenden Maßnahme, sonst folgen Leistungskürzungen oder -einschränkungen (Fordern). Gesellschaftspolitisch wie auch wissenschaftlich ist der „Workfare“-Ansatz in einer Kontroverse. Kritiker sehen in der Durchsetzung des Prinzips Fördern und Fordern einen Rückbau sozialstaatlicher Schutzrechte (z. B. Spindler, 2003b).

Dieses Kapitel will die Änderungen der Rechtslage für Erwerbslose unter dem Blickwinkel der Menschenrechte diskutieren. Im ersten Abschnitt erfolgt ein Exkurs zu den Menschenrechten. In den anschließenden Abschnitten werden spezielle Themen unter Bezugnahme auf die Menschenrechte überprüft. Insbesondere betrachtet die Arbeit die veränderten Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregelungen, und wie sich diese auf Existenzsicherung und Beschäftigungssituationen auswirken. Die Verpflichtung zur Annahme jeder Arbeit wirft dabei die Frage der Zwangsarbeit (Artikel 12 GG) auf. Hauptsächlich interessiert der Grundsatz der Achtung und des Schutzes der Würde des Menschen (Artikel 1 GG).

1. Menschenrechte – Ein Exkurs

Menschenrechte sind die Rechte des einzelnen Menschen gegenüber dem Staat, die ihm von Natur aus, im Wesen des Menschen und seiner Würde begründet und deshalb unverletzlich und unveräußerlich zustehen sollen. Menschenrechte können nicht genommen werden. Sie entstehen nicht durch die Schaffung von Recht, Gesetzen oder Verträgen; diese jedoch können Menschenrechte schützen. Jeder besitzt gleiche Rechte von Geburt an.

Erstmals positivistisch verbürgt wurden Menschenrechte mit der Unabhängigkeitserklärung von Nordamerika in den „Bill of Rights“ von 1776, gefolgt von der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte in der Französischen Revolution von 1789. Mit den Auswirkungen des Zweiten Weltkrieges wurde der Menschenrechtsschutz zu einem wichtigen Thema der internationalen Politik. Die menschenverachtenden Verbrechen des Nationalsozialismus sollten sich nicht mehr wiederholen können. 1945 gründete sich aus 50 Staaten eine Vertragsorganisation, die Vereinten Nationen (UN), die die Förderung der internationalen Zusammenarbeit und die Sicherung des Weltfriedens zum Ziel hat. Mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) vom 10. Dezember 1948 wurden erstmalig auf internationaler Ebene Menschenrechte deklariert. Die Staatengemeinschaft einigte sich auf einen Katalog von Rechten, die jedem Menschen zustehen, unabhängig von Geschlecht, Rasse, Religion, Sprache, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft. Der Grundrechtskatalog ist eine Absichtserklärung der Staaten, die den Charakter einer Empfehlung haben. Er bildet das Fundament eines internationalen Systems zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte. Eine wichtige Ergänzung zu der AEMR sind die beiden internationalen Pakte von 1966⁴⁹. Diese Pakte sind formell, verpflichtende Verträge, die für die Staaten rechtsverbindlich sind, so weit sie von diesen ratifiziert wurden. Auf der internationalen Ebene ist dadurch eine Kontrollfunktion gegeben.

Im Wesentlichen werden zwei Arten von Rechten unterschieden; bürgerlich, politische Rechte sowie wirtschaftlich, soziale und kulturelle Rechte. Die bürgerlich, politischen Rechte sind die sog. Freiheitsrechte, d. h., Abwehrrechte des Einzelnen gegenüber staatlichen Eingriffen oder staatlicher Willkür. Dazu gehören u. a. das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person, das Verbot der Folter, Verbot der Sklaverei, die Gleichheit vor dem Gesetz, das Recht auf Asyl und das Recht auf demokratische Teilhabe (siehe Artikel 3 - 21 AEMR). Die Verwirklichung der Rechte erfolgt zumeist durch bloßes Unterlassen des Staates. Bei den wirtschaftlich, sozialen und kulturellen Rechten muss der Staat hingegen Leistungen erbringen. Zu diesen Rechten gehört u. a. das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf Schutz der Familie, das Recht auf Arbeit, befriedigende Arbeitsbedingungen sowie Bildung von Gewerkschaften, der Anspruch auf Erholung und Freizeit, das Recht auf Bildung sowie das Recht auf einen

⁴⁹ zum einen der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966, zum anderen der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966

Lebensstandard, der Gesundheit und Wohlbefinden garantiert (siehe Artikel 22 - 28 AEMR). Beide Grundrechtsarten sind untrennbar miteinander verbunden und gegenseitig voneinander abhängig. Sie unterliegen dem Grundsatz der universalen Gültigkeit, Gleichrangigkeit und wechselseitigen Abhängigkeit. Ausgangspunkt der Menschenrechte ist die Würde jedes einzelnen Menschen. In Artikel 1 der AEMR heißt es:

„Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.“

Der Mensch soll frei von Not und Furcht leben können. Dazu gehört die gesicherte Existenz sowie die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt (einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, Gesundheitsvorsorge und Bildung) durch eigene Arbeit selbst bestreiten zu können. Ebenso müssen Zugangsmöglichkeiten zu Arbeit oder zu Land respektiert, und diese vor Übergriffen oder Zerstörung geschützt, Meinungs- und Glaubensfreiheit geachtet und willkürliche Eingriffe ins Privatleben verhindert werden. Hunger, Obdachlosigkeit, Zwangsarbeit und Arbeitslosigkeit verletzen die Würde des Menschen ebenso wie Folter, willkürliche Festnahme und Behinderung der Meinungsfreiheit (vgl. FIAN, 1998: 37 f.). Soziale Sicherungssysteme sind nötig, die helfend eingreifen, wenn der Einzelne seinen Lebensunterhalt nicht mehr selbst sicherstellen kann.

Daraus ergeben sich drei Ebenen des staatlichen Handelns. Der Staat muss Freiheiten respektieren, sie gegen Einschränkungen durch Dritte schützen und Bedingungen schaffen, die diese Freiheiten ermöglichen (vgl. FIAN, 1998: 49 ff.). Die Respektierungspflicht meint, dass es keine Form der Diskriminierung geben darf und jeder einzelne Zugang zu den Rechtsgütern hat (z. B. zu genügend Nahrungsmitteln, medizinischer Versorgung, Bildung, Arbeit). Die Schutzpflicht des Staates besteht darin, dass niemand seiner Existenzgrundlage beraubt werden darf oder der Zugang zu Nahrung verwehrt wird. Der Staat muss schützend eingreifen bei Sklaverei, Zwangs- und Pflichtarbeiten, willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in Privatleben, Wohnung und Schriftverkehr. Niemand soll aus seiner Wohnung vertrieben werden. Durch Gesetze und deren Überwachung sowie anderen geeigneten Maßnahmen soll der Staat diesen Schutz sicherstellen. Mit der Gewährleistungspflicht soll der Staat Bedingungen schaffen, die es dem Bürger ermöglichen, Zugang zu den Rechtsgütern zu erhalten (bspw. Nahrung, Wohnung, Gesundheit, Bildung, Arbeit).

Seit der AEMR verabschiedete die UN mehr als 90 Menschenrechtsinstrumente, Erklärungen und Konventionen oder Verträge (vgl. Heinz, 2001:120). Die Anerkennung der Menschenrechte findet sich großen Teils in den Grundrechten der jeweiligen Verfassungen der Nationalstaaten. Auch im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland sind Grundrechte formuliert. In Artikel 1 des GG heißt es:

- „(1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.
(2) Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.
(3) [...]“*

Neben den garantierten Abwehrrechten gegen staatliche Gewalt und Willkür sind soziale Grundrechte im Sinne von Anspruchs- und Teilhaberechten im GG verankert. Die für die nachfolgende Betrachtung relevanten Grundrechte sollen an dieser Stelle kurz aufgezeigt werden. Im Artikel 2 GG ist das allgemeine Freiheitsrecht verankert. Danach hat jeder das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit. Zu dem im Abs. 2 festgeschriebenen Recht auf Leben gehört heute auch die Forderung auf die Gewährleistung eines Existenzminimums; und das Recht auf körperliche Unversehrtheit schließt das Recht auf Gesundheitsvorsorge und Erholung mit ein (vgl. Bauer, 2003: 42). Nach Artikel 3 GG sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Mit dem im Artikel 5 GG genannten Recht auf Meinungsfreiheit ist auch der Rechtsanspruch auf eine allgemeine Bildung verbunden (vgl. ebd.). Alle Deutschen genießen nach Artikel 11 GG Freizügigkeit im gesamten Bundesgebiet. Artikel 12 GG enthält die Berufsfreiheit, zu der auch das Recht auf Arbeit impliziert (aber nicht ausdrücklich benannt) wird. Der Artikel 20 Abs. 1 GG sowie auch der Artikel 23 Abs. 1 und Artikel 28 Abs. 1 bezeichnet das Sozialstaatsgebot.

Durch unterschiedliche Gesetzgebungen errichtete der Staat ein System der sozialen Sicherung (siehe Kapitel III). Mit der Reform am Arbeitsmarkt und der Sozialhilfe-reform erfolgt eine Änderung innerhalb des Systems der sozialen Sicherung. In den nachfolgenden Abschnitten überprüft die Arbeit die These, ob mit diesen Reformen auch eine Aushöhlung und Liquidierung von sozialen Grundrechten erfolgt.

2. Die Pflicht zur Arbeit um jeden Preis

Galt in der Sozialhilfe noch, dass die „Hilfe zur Arbeit“ als Hilfenorm zu verstehen ist (siehe 2.2.2, Kapitel III), steht mit dem Arbeitslosengeld II das Fordern im Vordergrund. Es heißt: Arbeit statt passiver Leistung. Vor dem Hintergrund der neuen Zumutbarkeitskriterien erhält die Verpflichtung zur Arbeit neue Dimensionen. Die damit einhergehenden Sanktionsregelungen lassen ein Leben, das der Würde des Menschen entspricht, fragwürdig erscheinen. So ist auch der bisher im § 1 Abs. 2 BSHG formulierte Grundsatz, den Hilfe Suchenden die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht, explizit nicht mehr im SGB II enthalten. Mit dem SGB II ist ein bedürftiger Erwerbsloser verpflichtet, jegliche Arbeit anzunehmen.

2.1 Die Pflicht zur Arbeit

In der Bayerischen Verfassung ist in Artikel 166 die Pflicht zur Arbeit angesprochen. Der Mensch soll für sich selbst sorgen, ist aber auch dem Gemeinwesen verpflichtet. Das heißt, wenn er für sich selbst sorgen kann, soll er seinen Mitmenschen nicht zur Last fallen (vgl. Schachtschneider, 2001: 844). Im GG sind solche Regelungen nicht enthalten. Die Verpflichtung zur Arbeit bleibt auf der Ebene der einfachen Gesetzgebung (BSHG, SGB III, SGB II). Vielmehr handelt es sich um eine sittliche Pflicht, mit dem Prinzip der Selbständigkeit und Selbstverantwortung des Menschen. „Jedenfalls ist jeder Mensch, sittlich um seiner Würde willen, zur Arbeit verpflichtet, bevor er seine Mitmenschen und sein Gemeinwesen für seinen Unterhalt in Anspruch nimmt, wenn und so weit er zu arbeiten fähig ist (Subsidiaritätsprinzip, Nachrang der Sozialhilfe).“ (Schachtschneider, 2001: 846/847) Die Entwicklung der Pflicht zur Arbeit geht einher mit der Semantik des Arbeitsbegriffs und ist viel älter als die Forderungen nach dem Recht auf Arbeit (siehe auch Kapitel I). Arbeitsrecht wird erst seit Beginn des 19. Jahrhunderts öffentlich thematisiert (vgl. Mayer-Maly, 1996: 46). Mit den steigenden Arbeitslosenzahlen besteht ein Diskurs darüber, dass Transferleistungen missbraucht werden, um sich in der sozialen „Hängematte“ auszuruhen, und die Leistungsbereitschaft verhindern.

Das bisher in der Sozialhilfe geltende Subsidiaritätsprinzip des § 2 BSHG, nach dem nur demjenigen Sozialhilfe zu gewähren ist, der seinen Lebensunterhalt nicht aus

eigenen Kräften und Mitteln bestreiten kann (dazu gehört auch der Einsatz der Arbeitskraft), findet im § 2 Abs. 1 SGB II eine Entsprechung. „Erwerbsfähige Hilfebedürftige und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen müssen alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen.“ Nach Abs. 2 sind sie verpflichtet, ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts einzusetzen.

Im GG der BRD unter Artikel 12 [Berufsfreiheit] findet man den Hinweis, dass alle Deutschen das Recht haben, sich ihren Beruf, den Arbeitsplatz und die Ausbildungsstätte frei zu wählen. Im Absatz 2 heißt es dann:

„Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht.“

Absatz 3 enthält das Verbot von Zwangsarbeit, die nur zulässig ist, bei einer gesetzlich angeordneten Freiheitsentziehung. Dieser Artikel entspricht eher einer Schutzpflicht für den Arbeitsplatz. Es ergibt sich weder ein Anspruch auf die Bereitstellung eines Arbeitsplatzes noch gibt es eine Garantie auf einen bestehenden Arbeitsplatz (vgl. Schachtschneider, 2001: 836)⁵⁰.

2.2 Zumutbarkeit

Bereits seit 1998 ist für das Arbeitslosengeld nach SGB III die Qualifikation (Berufsschutz) kein zu berücksichtigendes Kriterium der Zumutbarkeit mehr, sondern ausschließlich das zu erwartende Einkommen und die zu erwartende Pendelzeit zwischen der Wohnung und der neuen Arbeitsstelle (außer Verstoß gegen gute Sitten oder geltendes Recht)⁵¹. Bereits nach sechs Monaten müssen Alleinstehende einen Lohnabschlag von 40 % in Kauf nehmen, bisherige Arbeitslosenhilfeempfänger sogar bis ca. 50 %. Beim Arbeitslosengeld II gibt es bezüglich der Zumutbarkeit keine

⁵⁰ Die Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) vom 10. Dezember 1948 enthält in Artikel 23 Absatz 2 das Recht auf Arbeit ebenso wie der Artikel 1 der Europäischen Sozialcharta (ESC) vom 18.10.1961. Auch der Internationale Pakt über die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 enthält in Artikel 6, dass die Vertragspartner das Recht auf Arbeit anerkennen, „welches das Recht jedes Einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfasst“ und geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechts unternehmen. Das GG der BRD beschränkt sich jedoch auf Artikel 12 [Berufsfreiheit].

⁵¹ siehe Anlage 1

Einschränkung mehr⁵² (siehe § 10 SGB II). Somit werden auch Beschäftigungen unterhalb des Sozialhilfeniveaus und Mini-Jobs (bis 400 Euro) zumutbar sowie die Vermittlung in befristete Beschäftigung und Leiharbeit. Mit den Neuregelungen fällt auch die Überprüfung weg, ob der Lohn der tariflichen Bezahlung entspricht. Bisher war zumindest im Sozialhilferecht die Vergabe von Zuschüssen an eine sozialversicherungspflichtige oder selbständige Arbeit gekoppelt. Mit den Neuregelungen können durch die Job-Center im Rahmen des Ermessens auch nicht sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten subventioniert werden (vgl. DBG, 2004: 8). Das öffnet die Türen für Arbeiten im Niedriglohnbereich (siehe Abschnitt 3 diesen Kapitels). Findet der erwerbsfähige Hilfebedürftige in absehbarer Zeit keine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, so ist er zur Annahme einer Arbeitsgelegenheit verpflichtet (siehe § 2 Abs. 1 Satz 2 SGB II). Hier wird jedoch kein versicherungsrechtliches Beschäftigungsverhältnis begründet, sondern lediglich neben der Regelleistung eine Mehraufwandsentschädigung gezahlt (siehe Abschnitt 4 diesen Kapitels). Auch der in Form des Einstiegsgeldes (siehe § 29 SGB II⁵³) gedachte Anreiz stellt im Hinblick auf die Sanktionsregelungen eher den Charakter des staatlichen Zwangs in den Vordergrund.

2.3 Sanktionen

Kommt der Leistungsempfänger seiner Mitwirkungspflicht nicht nach, sind Leistungseinschränkungen oder sogar der vollständige Entzug der Leistung die Folge. Mit der Androhung des vollständigen Leistungsentzugs gerät der Hilfeempfänger unter Druck, da die Sicherung der eigenen Existenz gefährdet ist. Der Arbeitslose ist so strukturell der Behörde, dem Arbeitsvermittler und auch dem Arbeitgeber unterlegen. „Er kann, selbst wenn er will, seine Lebensumstände nicht mehr steuern.“ (Spindler, 2003 b: 300) Angesichts des Leistungsentzugs entsteht der Beigeschmack der Zwangsarbeit. Da auch völlig außer acht bleibt, welche Aussichten auf Arbeit tatsächlich bei pflichtgemäßen Bemühen bestehen und nur die Zumutbarkeit der Arbeit überprüft wird, haben die Behörden etc. ein leichtes Spiel, denn was immer sie leisten, es kommt nicht auf die Qualität ihrer Dienstleistung und die erreichten Erfolge an (vgl. ebd.).

⁵² Ausnahmen sind persönliche Verpflichtungen wie die Betreuung von Kindern unter drei Jahren oder die notwendige Pflege der Angehörigen sowie das körperliche, geistige und seelische Unvermögen für die Tätigkeit (siehe Kap. III).

In der allgemein herrschenden Praxis wird zumeist fehlende Motivation und Arbeitsunwilligkeit bei Erwerbslosen unterstellt. Dies passt auch gut zu der Selbstverschuldungsthese (Arbeitslosigkeit ist ein individuell verursachtes Problem) und der Missbrauchsdiskussion im sozialpolitischen und öffentlichen Diskurs (Missbrauch von Sozialleistungen z. B. bei freiwilliger Arbeitslosigkeit; siehe hierzu auch Wogawa, 2000: 32 ff.). Der Vorwurf der verbreiteten Arbeitsunwilligkeit ist nach Wogawa jedoch absurd und nur da angebracht, wo freiwillig ein Eintritt (Kündigung durch einen Arbeitnehmer) oder ein freiwilliger Verbleib in Arbeitslosigkeit trotz ausreichender Beschäftigungsmöglichkeiten massenhaft in Erscheinung tritt. Bei Massenarbeitslosigkeit nehmen aber eigene Kündigungen ab, und für einen freiwilligen Verbleib in der Arbeitslosigkeit finden sich keine Nachweise (vgl. Wogawa, 2000: 36). Auch die Forschungsergebnisse des IAB zeigen auf, dass 61 % der Arbeitslosen vorübergehende Lohneinbußen in Kauf nehmen würden, 56 % sind auch längerfristig dazu bereit. 40 % sind sogar bereit für einen Nettolohn zu arbeiten, welcher der Höhe der Arbeitslosenunterstützung entspricht. Insgesamt sind 80 - 90 % der Arbeitslosen bereit, eine neue Stelle anzunehmen, auch wenn damit ein Berufswechsel, wechselnde Arbeitszeiten oder längere Arbeitswege als bisher verbunden sind (vgl. DBG, 2004: 10)

Bisherige Regelungen im BSHG, die bei Weigerung, zumutbare Arbeit anzunehmen, die Einstellung von Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt zur Folge hatten, wurden nach herrschender Meinung nicht als Verstoß gegen Artikel 12 Abs. 2 GG gesehen. Der Hilfe Suchende selbst hat die freie Entscheidung, ob er die Arbeit leisten wolle oder nicht. Der § 25 BSHG regelt nur die evtl. Folgen der Entscheidung und gilt demnach als verfassungskonform (vgl. Kraher, 1998 b: 397). Einige Sozialwissenschaftler sind anderer Auffassung. So meint auch u. a. Manfred Zuleeg, dass es sich um Zwang handelt, wenn ein Sozialhilfeempfänger vor die Wahl gestellt wird, entweder eine bestimmte Arbeitstätigkeit zu verrichten oder auf den Lebensunterhalt (teilweise) zu verzichten (vgl. Zuleeg, 1983: 190). Darüber hinaus ist mit der Einstellung der Leistung ein menschenwürdiges Leben nicht mehr möglich, da materielle Voraussetzungen nicht mehr vorhanden sind (vgl. Falterbaum, 2000: 583 f.). Wesentliche Menschenrechte sind

⁵³ Das Einstiegsgeld wird als Zuschuss zum Arbeitslosengeld II erbracht, wenn dies zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlich ist. Es kann maximal für 24 Monate gewährt werden und richtet sich nach der vorherigen Dauer der Arbeitslosigkeit und der Größe der Haushaltsgemeinschaft.

damit verletzt und insbesondere grundlegende menschliche Bedürfnisse können nicht mehr befriedigt werden.

Für die Regelungen des SGB II ist der gleiche Grunddissens denkbar. Gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SGB II gibt es bei der Absenkung der Leistung keinen Ermessensspielraum. Die entsprechende Sanktion wird für drei Monate verhängt, auch wenn der Betroffene z. B. der Verpflichtung des Abschlusses einer Eingliederungsvereinbarung zwischenzeitlich nachkommt. Wird in der ersten Stufe (nur) die Regelleistung gekürzt, können bei der zweiten Stufe auch Mehrbedarfe und Unterkunftskosten einbezogen werden. Zugleich ist die Zahlung von Sachleistungen möglich. Eine Absenkung auf Null ist zulässig, bei der dann auch kein Versicherungsschutz mehr besteht. Nur wenn in der Bedarfsgemeinschaft minderjährige Kinder leben, soll die Agentur in angemessenem Umfang Sachleistungen erbringen. Im § 31 SGB II ist darüber hinaus auch eine Umkehr der Beweislast enthalten. Danach muss der Erwerbslose beweisen, dass die Eingliederungsmaßnahme für ihn nicht zumutbar ist. Junge Menschen bis zu 25 Jahren haben bereits bei der ersten Pflichtverletzung keinen Anspruch mehr auf Leistungen (§ 31 Abs. 5 SGB II). Lediglich die Kosten der Unterkunft werden weiterhin gewährt. Nach § 3 Abs. 2 SGB II haben jüngere Arbeitsuchende eine besondere Verpflichtung der Eingliederung. Die materielle Schlechterstellung ist mit einer Drohkulisse gekoppelt, „die unter fachlichen Gesichtspunkten als Arbeitszwangspädagogik zu kennzeichnen ist.“ (Trube/Wohlfahrt, 2004: 5). Soziale Beratung und Förderung gerade der jungen Menschen mit z. B. niedrigem schulischem Abschluss oder Sozialisationsdefiziten tritt hinter den Druck zur Annahme jeder Arbeit oder Ausbildung zurück.

Gerade mit dem neuen SGB XII ist die Hilfe zum Lebensunterhalt für Erwerbsfähige nicht mehr möglich. Wenn bisher Leistungen des Arbeitslosengeldes oder der Arbeitslosenhilfe nicht ausreichten oder durch Verhängung von Sperrzeiten ruhten, waren Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt (wenn auch gekürzt) möglich. Dies wird nun generell (bis auf eine Ausnahme⁵⁴) grundsätzlich ausgeschlossen. Bei Leistungseinschränkungen oder auch dem völligen Leistungsentzug des Arbeitslosengeldes I oder II kann der Betroffene seinen Lebensunterhalt nicht mehr sichern. Nicht nur Morzynski

⁵⁴ Kosten zur Sicherung der Unterkunft bei drohendem Wohnungsverlust oder eine vergleichbare Notlage (siehe § 34 SGB XII)

ist hier der Auffassung, dass diese Regelungen verfassungsrechtlich bedenklich sind (vgl. Mroczynski, 2004: 216; siehe auch Bodenmüller/Diegel-Kaufmann, 2004: 13). Das Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 1 GG) und die Grundsätze für ein menschenwürdiges Dasein (Artikel 1 GG), zu dem auch die Gewährleistung eines Existenzminimums gehört, entlässt den Staat nicht aus seiner Pflicht der Fürsorge. Die Neuregelungen ermöglichen jedoch den Ausschluss aus staatlicher Hilfe.

3. Niedriglohn, geringfügige und prekäre Beschäftigung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) hat im August 2002 ein Konzept im Bereich der gering qualifizierten Arbeit vorgelegt (siehe BMWi, 2002). Danach konzentriert sich die Arbeitslosigkeit in Deutschland auf den Bereich der gering Qualifizierten. „Maßnahmen zur Mobilisierung des Arbeitsmarktes müssen deshalb in erster Linie an diesem Segment des Arbeitsmarktes ansetzen.“ (BMWi, 2002: 17) Einen wesentlichen Grund für die Beschäftigungsdefizite bei gering Qualifizierten sieht das BMWi in dem Niveau und der Ausgestaltung der Sozialhilfe, da große Teile des Tarifgefüges und des sozialen Schutzsystems für Arbeitslose direkt oder indirekt davon abhängen⁵⁵. Für das BMWi ergibt sich u. a. eine Lösung darin, dass Umfang und Dauer der Leistungen aus der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für arbeitsfähige Bezieher drastisch reduziert werden müssen und es in größerem Umfang als bisher Beschäftigungsverhältnisse mit eingeschränkter sozialer Sicherheit geben sollte (vgl. BMWi, 2002: 24 ff.). Damit könnte eine notwendige Lohnflexibilität erreicht werden, die neue Stellen schafft. Das BMWi sieht jedoch auch die Gefahr, dass vorhandene Vollzeitbeschäftigungen in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt werden.

Mit den Gesetzen zur Modernisierung am Arbeitsmarkt wird den Grundgedanken des BMWi gefolgt. Zumindest die Arbeitslosenhilfe ist auf das Niveau der Sozialhilfe festgeschrieben. Die Möglichkeit von „Ich-AG´s“, „Familien-AG´s“ und Mini-Jobs soll Anreize für legale Beschäftigung schaffen und Schwarzarbeit eindämmen. Gewerkschaften (z. B. IG Metall, 2002: 7 ff.) sehen jedoch auch hierin die Gefahr, dass

⁵⁵ Sozialhilfe erzeugt eine Untergrenze für den Nettolohn. Durch das Lohnabstandsgebot wird zu den Niedriglohngruppen ein Lohnabstand gewährt. Insofern definiert der Sozialhilfesatz auch ein Art Anspruchslohn.

bisher regulär versteuerte und sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten in Mini-Jobs oder in neuen Formen der AG's umgewandelt werden. Für den DGB bleibt fraglich, ob niedrigere Löhne tatsächlich zu mehr Beschäftigung führen. Bisher ist dieser Trend nicht erkennbar. Gerade in Ostdeutschland wurden in vielen Branchen Löhne abgesenkt, dennoch ist die Zahl der Arbeitslosen gestiegen (vgl. DBG, 2004: 10 ff.).

Die Statistiken der Bundesagentur für Arbeit zeigen erste partielle Hinweise auf. Seit September 2002 wurde eine Zunahme von 1,6 Mio. auf insgesamt 5,8 Mio. sogenannter Mini-Jobs registriert. 740.000 dieser Stellenzuwächse sind seit der Neuregelung im April 2003 aus „Umbuchungen“ von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen entstanden⁵⁶. Über 18 % von den verbleibenden Niedriglohnbeschäftigungen werden in Nebentätigkeit verrichtet (Quelle nach Trube, 2003: 303). Inwieweit dies mit der Situation des Arbeitsmarktes (Substitution regulärer Stellen, Ausweglosigkeit am Arbeitsmarkt) zusammenhängt, wurde bisher nicht ausreichend untersucht. In dem Bereich der geringfügigen Beschäftigung sind mehr Frauen tätig (67 %), was die geschlechtsspezifischen Teilung des Arbeitsmarktes verstärkt (siehe dazu auch Abschnitt 6 diesen Kapitels).

Mit niedrigen Löhnen sind häufig auch prekäre Beschäftigungsverhältnisse gekoppelt. Für die Arbeitgeber ergeben sich Vorteile, da hohe Flexibilität, sinkende Arbeitskosten und das Risiko der Nachfrageschwankungen auf die Arbeitnehmer abgewälzt wird (vgl. DBG, 2002: 11). Die Menschen in solchen Beschäftigungen jedoch entbehren jeglichen Arbeitsrechtsschutz. Es wird nicht mehr geprüft, unter welchen Bedingungen gearbeitet wird; auch die Frage der Existenzsicherung bleibt außer Betracht. Bedürftige in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen erreichen keine Unabhängigkeit von Sozialleistungen. Bei ihnen besteht auch am ehesten die Gefahr, wieder arbeitslos zu werden, ohne jedoch erneute Ansprüche auf die Versicherungsleistung – Arbeitslosengeld I – erworben zu haben. Die Schere zwischen gering Verdienern und höher Verdienenden wird größer.

⁵⁶ Die Gewerkschaft ver.di gibt z. B für den Einzelhandel an, dass die Zahl der Vollzeit- und Teilzeitarbeitsplätze 2003 um 227.000 gesunken, Minijobs um 176.000 auf 835.000 gestiegen ist und zwei Drittel der geringfügig Beschäftigten sind Frauen (vgl. DBG, 2004: 6).

Doch auch der Druck auf Arbeitnehmer in „normalen“ Beschäftigungsverhältnissen wächst. „Arbeitslose, denen die Leistungen gekürzt werden und die unter Druck gesetzt werden, jede Arbeit anzunehmen, werden zu unmittelbaren Konkurrenten für Beschäftigte. Auch andere sind gezwungen, den niedrigeren Lohn zu akzeptieren, eine Spirale nach unten wird in Bewegung gesetzt.“ (DGB, 2004: 4) In der Vorstellung vieler Ökonomen und Politiker soll das Marktprinzip (wenn das Angebot zu groß ist, muss der Preis sinken) auch für die „Ware“ Arbeitskraft gelten. Sind Menschen arbeitslos, so sei der „Preis“ der Arbeit zu hoch, folglich müssten die Löhne sinken.

4. Arbeitsgelegenheiten

Die Variante der Arbeitsgelegenheiten nach § 2 Abs. 1 Satz 3 SGB II gestaltet sich noch gravierender. Danach ist jeder bedürftige Arbeitslose, der keine Arbeit findet, verpflichtet, eine ihm angebotene Arbeitsgelegenheit anzunehmen. Hier wird analog zum § 19 Abs. 2 BSHG (2. Alternative) für den Einsatz in eine Arbeitsgelegenheit eine Mehraufwandsentschädigung gezahlt. Die Beschäftigung begründet kein normales, versicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis. Nur der Arbeitsschutz und das Bundesurlaubsgesetz sind zu berücksichtigen, sonst fehlt jegliche arbeitsrechtliche Schutzregelung. Ohne Lohnkosten und Beachtung von Arbeitsrechten können öffentliche Dienstleistungen zum „Sozialhilfetarif“ billig erledigt werden (vgl. Spindler, 2003 b: 299). Während bisher im BSHG diese Arbeitsgelegenheit an Zusätzlichkeit und Gemeinnützigkeit gebunden war, beschränkt sich das SGB II auf die Formulierung für im öffentlichen Interesse liegenden zusätzlichen Arbeiten (siehe § 16 Abs. 3 SGB II). Nach der Auffassung von Spindler (vgl. 2003 b: 299) eröffnet sich hiermit die Möglichkeit eines kommunalen sozialen Arbeitsdienstes für ein bis zwei Mio. Teilnehmer pro Jahr. Auch der DGB rechnet mit einem Anstieg der Arbeitsgelegenheiten auf eine Mio. (vgl. DGB, 2004: 8). Die eigentliche Zielvorstellung, Arbeitslosigkeit zu vermeiden, kann so nicht erfüllt werden. Die Menschen in den Arbeitsgelegenheiten bleiben weiterhin abhängig von Transferleistungen, und so bald sie nicht mehr bereit sind, ohne leistungsgerechten Lohn zu arbeiten, drohen ihnen die bereits oben erwähnten Sanktionen.

5. Existenzsicherung / Bedarfsdeckung

Als Existenzminimum wird im Wesentlichen der Sozialhilfesatz angesehen. Mit der Hilfe zum Lebensunterhalt soll ein soziokulturelles Existenzminimum für Menschen, die in Not geraten sind, sichergestellt werden können. Die Ermittlung des notwendigen Lebensbedarfs erfolgte lange Zeit auf der Basis des sog. Warenkorbmodells. In den 90er Jahren wurde das Bedarfsbemessungssystem eingeführt, das jedoch kurz darauf wieder außer Kraft gesetzt wurde. Gegenwärtig wurde der Regelsatz erst willkürlich, dann an die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts angepasst, jedoch blieb diese Anpassung hinter der Entwicklung der privaten Einkommen zurück. Inwieweit tatsächlich eine Bedarfsdeckung erreicht wird, würde einer neueren Untersuchung bedürfen. Durch eine bundesverfassungsgerichtliche Entscheidung ist das Existenzminimum von der Besteuerung freizustellen, daher ist der Grundfreibetrag im Einkommenssteuerrecht an die Höhe des Sozialhilfeniveaus gekoppelt. Hieraus resultiert u. a. auch die Forderung, die Sozialhilfe weiter abzusenken. Das bestehende Lohnabstandsgebot nach § 22 Abs. 4 BSHG soll einen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit schaffen. Arbeit soll sich lohnen.

Im System der sozialen Sicherung bildet die Sozialhilfe bisher den „untersten Sockel, als letztes Netz unter allen anderen Netzen“ (Hanesch, 2004). Mit den Änderungen im Leistungsrecht für Erwerbsfähige und der Sozialhilfereform wird jedoch dieses letzte Netz aufgehoben. Die Hilfe zum Lebensunterhalt des Sozialhilferechts ist sowohl für die Empfänger des Arbeitslosengeld I als auch für die Empfänger des Arbeitslosengeld II ausgeschlossen. Bisher waren hier aufstockende Leistungen möglich, die am tatsächlichen Bedarf orientiert waren (auch wenn Sanktionen in Form von Sperrzeiten durch die Agentur für Arbeit verhängt wurden).

Die Deckung des Bedarfs erfolgt bei den neuen Transferleistungen in Form von Pauschalen. Grundsätzlich bieten Pauschalen die Stärkung der Autonomie und Eigenverantwortung des Hilfebedürftigen sowie eine Vereinfachung des Verwaltungsaufwands (Verzicht auf bedarfsbezogene Prüfungen und Einsparinteressen) (vgl. Berlitz, 2003: 10). Die Gewährung der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Pauschalen und die stärkere Pauschalierung in der neuen Sozialhilfe bringen jedoch auch das Bedarfsdeckungsprinzip insgesamt ins Wanken. Im SGB XII wird nicht mehr zwischen

laufenden und einmaligen Leistungen⁵⁷ unterschieden. Mit dem Entwurf einer neuen Regelsatzverordnung soll es nur noch einen einheitlichen Eckregelsatz geben, der – etwas angehoben – die einmaligen Beihilfen bereits in sich birgt. Unklar bleibt dabei, wann bei Summierung mehrerer Bedarfe dieser aus dem tatsächlichen Regelsatz nicht mehr gedeckt werden kann. Empirisch ist damit die Überprüfbarkeit des Bedarfsdeckungsprinzips erschwert. Möglichkeiten der Anpassung an den individuellen Bedarf sind jedoch begrenzt und können nur im Rahmen des § 28 Abs. 1 SGB XII in Form eines Darlehens oder einer Beihilfe gewährt werden oder durch die Anhebung des Regelsatzes bei einem erheblich von durchschnittlichen Bedarf abweichenden Bedarf. Mit der Pauschalierung ist keine Öffnung zu individuellen Bedarfssituationen mehr gegeben wie sie bisher der § 22 Abs. 2 Satz 1 BSHG gewährleistete (vgl. Mrozynski, 2004: 114 ff.). Insbesondere die Gleichziehung mit dem SGB V im Sozialhilferecht (Zuzahlungsregelungen) lassen vermuten, dass Bedarfslagen für Krankenkosten durch die Pauschalierungen nicht mehr gedeckt sind.

Im Rahmen des SGB II ist die Befriedigung zusätzlicher Bedarfe generell nur in Form von Darlehensgewährung möglich (siehe § 23 SGB II), eine Regelleistungserhöhung ist nicht vorgesehen. Das Individualisierungsprinzip wurde ausdrücklich im SGB II vermieden. Gegen den Verweis auf Darlehen zur Bedarfsdeckung im SGB II ist grundsätzlich auch nichts einzuwenden, da das Hauptziel der Bundesagentur die schnelle Vermittlung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt ist; sofern denn tatsächlich ausreichende Chancen der Integration bestehen, welche die Unabhängigkeit von Transferleistungen zur Folge haben. Bei längerem Verbleib des Arbeitslosen ist jedoch ein dauerhafter Verweis auf Darlehen bedenklich.

Darüber hinaus wird mit den Darlehensregelungen sowohl bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende als auch bei der Hilfe zum Lebensunterhalt in Kauf genommen, dass es zu einer Unterdeckung anderer durchschnittlicher Bedarfe an notwendigem Lebensunterhalt kommt (vgl. Rothkegel, 2003: 644). Rothkegel meint auch, dass eine „Einbeziehung einmaliger Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt in die Regelsätze [...] derzeit auf keiner einer Bedarfsdeckung zumindest in Durchschnittsfällen verlässlich sicherstellenden empirischen Grundlage beruhen [würde].“ (Rothkegel,

⁵⁷ mit Ausnahme von drei Tatbeständen; siehe Kapitel III

2003: 651) Die Gewährung des notwendigen Lebensunterhalts in Pauschalen bedarf einer Öffnungsklausel, die abweichende Bedarfslagen im Einzelfall sicherstellen kann. Nach Artikel 1 GG in Verbindung mit Artikel 20 Abs. 1 GG ist es Aufgabe des Staates, die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein zu schaffen. Daraus ergibt sich der verfassungsrechtliche Anspruch zur Sicherung des Existenzminimums des Einzelnen. Was genau zur Führung eines menschenwürdigen Lebens gehört, ist jedoch vom Gesetzgeber nur abstrakt als soziokulturelles Existenzminimum definiert. Die vorgesehenen Regelungen im SGB II und SGB XII scheinen dem Anspruch nicht mehr voll zu genügen. Abzuwarten bleibt, wie das Bundesverfassungsgericht in zu erwartenden Streitfällen dazu entscheidet.

6. Besonders betroffene Personengruppen

Von der Veränderung sind ca. fünf Mio. Menschen betroffen, die bisher Arbeitslosenhilfe und/oder Sozialhilfe beziehen. Eine Überschneidung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist nach den Daten des Sozio-Ökonomischen Panels nur in 6,2 % der Fälle gegeben (vgl. Strengmann-Kuhn, 2003: 294). Für diese Personen gibt es keine wesentlichen Unterschiede. Im Bereich der sogenannten verdeckten Armut⁵⁸ werden ca. 13 % der Arbeitslosenhilfebezieher durch die Neuregelung eine Verbesserung erfahren. Dagegen tritt bei 80 % eine Verschlechterung ein; ca. ein Drittel erhält gar keine staatlichen Leistungen mehr, da ihr Haushaltseinkommen die neue Regelleistung übersteigt; knapp die Hälfte der bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger wird mit dem Arbeitslosengeld II – durch das Absenken auf Sozialhilfeniveau – eine geringere Transferleistung erhalten (vgl. ebd.). Nach einem differenzierten Leistungsvergleich von Claus (vgl. Claus, 2003 b) erhalten insbesondere Familien mit Kindern erheblich weniger Leistungen als gegenwärtig in der Sozialhilfe.

Für die bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger (ohne aufstockende Sozialhilfe) ist die Berücksichtigung der angemessenen Wohn- und Heizkosten neu. Allerdings droht die Gefahr, dass viele in absehbarer Zeit zu einen Wohnungswechsel aufgefordert werden, da bspw. die Richtwerte für eine angemessene Wohnungsgröße überschritten werden.

⁵⁸ Freiwilliger Verzicht auf Sozialhilfeleistungen trotz Bedürftigkeit. (Gemeint ist die relative Armut, bei der das zur Verfügung stehende Einkommen in eine Relation zu einer definierten Größe [Äquivalenzeinkommen] gesetzt wird.)

Das birgt unterschiedliche Probleme. Zum einen können Bedürftige mit der Wohnungssuche überfordert sein, zum anderen wird eine Gettoisierung provoziert. Im ersten Fall ist es unbedingte Aufgabe der sozialen Dienste, Unterstützung zu leisten, um Wohnungslosigkeit zu vermeiden. Die Übernahme von nur angemessenen Unterkunftskosten müsste zudem an die Voraussetzung geknüpft sein, dass der Wohnungsmarkt für Umzüge in bezahlbaren angemessenen Wohnraum auch tatsächlich offen ist, insbesondere dann, wenn – wie oben erwähnt – die Unterkunftskosten pauschaliert werden. Fraglich ist, ob auf dem Wohnungsmarkt Wohnungen entsprechend der gesetzlichen Vorschriften zur Verfügung stehen. Wohnungslosigkeit kann sonst nicht mehr verhindert werden. Ein Leben, das der Würde des Menschen entspricht (Artikel 1 GG), schließt auch eine Unterkunft ein. Dieser Grundsatz läuft Gefahr, nicht mehr vollständig eingelöst zu werden.

Durch das Grundprinzip Fördern und Fordern der neuen Grundsicherung für Arbeitssuchende sind verschiedene Personengruppen besonders von den Änderungen betroffen. Förderung nach der neuen Gesetzgebung hat einen starken Arbeitsmarktbezug. Die Problemlagen der Arbeitslosen haben dagegen viele Dimensionen (vgl. Mrozynski, 2004: 200 ff.). So haben z. B. suchtkranke, nicht sesshafte und wohnungslose Menschen oder Menschen mit psychischen Erkrankungen besonderen Betreuungsbedarf. Nach § 16 Abs. 2 SGB II soll die psychosoziale Betreuung durch die Kommunen erbracht werden, jedoch im Hinblick auf die Eingliederung des Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben. Die kaum mehr bedarfsgerechten und persönlichen Hilfen erlangen eher den Charakter des Zwangs zu billiger Pflichtarbeit, und Arbeitsgelegenheiten führen nicht zu einer Überwindung der Abhängigkeit von Transferleistung (vgl. Trube/Wohlfahrt, 2004: 5 f.; siehe oben). Wer dann aufgrund seiner Lebensweise nicht in der Lage ist, eine Erwerbstätigkeit auszuüben, jedoch nach § 8 SGB II noch nicht erwerbsunfähig ist, erhält keine Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§ 41 ff. SGB XII). Sein persönliches Unvermögen wird als Ablehnung einer zumutbaren Arbeit angesehen (§ 10 SGB II), dass die Absenkung der Leistung zur Folge hat (§ 31 SGB II). Sozialhilfe kann nicht gewährt werden, und auch die psychosoziale Betreuung kann nicht den materiellen Lebensbedarf decken. Für Trube und Wohlfahrt (vgl. Trube/Wohlfahrt, 2004: 6) ist damit die soziale Arbeit auf den Kopf gestellt. Wenn Menschen nicht fähig oder willens sind („inaktive“, „passive“ und „unmündige“), ihre Bedürfnisse zu artikulieren und somit ihre Mit-

wirkungspflichtigen vernachlässigen, sind sie der sozialstaatlichen Betreuung nicht mehr würdig. Resultate der sozialen Arbeit wie Motivation, Erwerbsorientierung, Einlassen auf Hilfe sind jetzt Voraussetzung des Tätigwerdens, anstatt das Ziel (vgl. Trube/Wohlfahrt, 2004: 6).

Morzynski (2004: 203) sieht die einzige Möglichkeit im § 10 Abs. 1 Satz 1 SGB II, nach dem diese Menschen zum Personenkreis derjenigen gehören müssten, die seelisch nicht in der Lage sind, einer Beschäftigung nachzugehen (Arbeitsentwöhnung). Das SGB XII müsste dementsprechend Instrumente entwickeln, um „Arbeitsentwöhnte durch flexible, an ihre Probleme angepasste Arbeitsgestaltung an eine Erwerbstätigkeit heranzuführen.“ (Mrozynski, 2004: 203)

Frauen sind eine weitere Personengruppe, die besonders von den Neuregelungen betroffen sind. Teilzeitarbeit, Mini-Jobs und prekäre Beschäftigungsverhältnisse sind laut DGB eine Domäne der Frauen⁵⁹ (vgl. DGB, 2004: 6). Das Einkommen von Frauen liegt noch immer erheblich unter dem der Männer⁶⁰ und selbst hohe Ausbildung führt nicht automatisch zu gleich hohem Einkommen wie bei Männern. Mit höherem Ausbildungsniveau vergrößert sich der Einkommensabstand. Häufig arbeiten qualifizierte Frauen in gering qualifizierten Tätigkeiten, da z. B. in Zeiten der Kindererziehung nicht ausreichende Ganztageseinrichtungen für Kinder zur Verfügung stehen. Daneben sind Frauen häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen⁶¹ (vgl. DGB, 2004: 7). In den letzten Jahren ist das Arbeitszeitvolumen aller Frauen zurückgegangen.

Mit den neuen Beschäftigungsmöglichkeiten werden insbesondere Frauen in die Rolle der „Dazuverdienerin“ gedrängt. Bisherige reguläre Teilzeitarbeit wird in Mini-Jobs umgewandelt und für Frauen besteht die Gefahr, immer mehr in den Niedriglohnsektor und auf nicht existenzsichernde Arbeitsplätze gedrückt zu werden (siehe auch Abschnitt 3 dieses Kapitels). Mit den Mini-Jobs werden keine voll sozialversicherungspflichtigen und existenzsichernden Beschäftigungsverhältnisse begründet, die

⁵⁹ In Westdeutschland arbeiten 14,3 % der Frauen in einem befristeten Vertrag, als freie Mitarbeiterinnen oder in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Das ist doppelt so häufig wie bei Männer (7,2 %).

⁶⁰ 1997 entsprach in Westdeutschland das Jahresbruttoeinkommens einer abhängig beschäftigte Frau in Vollzeit durchschnittlich 75 % des eines vollerbstätigen Mannes, in Ostdeutschland knapp 94 %. 2,19 Mio. Vollzeitbeschäftigte verdienen weniger als 50 % des Durchschnittlohns, der Frauenanteil davon beträgt 60 %.

Ansprüche auf die Arbeitslosenversicherung ermöglichen. Bereits heute haben viele Frauen einen geringeren Rentenanspruch aufgrund niedrigerer Löhne und kürzerer Versicherungszeiten. Mit den Instrumenten der Hartz-Gesetze werden gegenwärtige geschlechtshierarchische Strukturen der Erwerbsgesellschaft weiter gefestigt und verschärft (vgl. Kreutz, 2002: 3). Der verfassungsrechtliche Grundsatz nach Artikel 3 GG Abs. 2 besagt: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ Diesem Ziel sowie auch gleichstellungsrechtliche Bestimmungen wie z. B. Gender Mainstreaming kann die Arbeitsmarkt- und Sozialreform nicht gerecht werden.

Besonders hart sind die jungen Erwerbslosen unter 25 Jahren getroffen. Für sie besteht eine besondere Verpflichtung zur Annahme einer Arbeit oder Ausbildung. Schon die erste Pflichtverletzung führt bei ihnen zum vollständigen Entzug des Arbeitslosengeld II. Lediglich die Unterkunftskosten werden an den Vermieter gezahlt. Wovon der junge Menschen leben soll, bleibt offen. Wie bereits im Abschnitt 2 ausgeführt, ist die Versagung der Leistungen insgesamt gesehen verfassungsrechtlich bedenklich.

7. Resümee

In unserer Erwerbsgesellschaft ist nicht nur die soziale Anerkennung an die Erwerbstätigkeit gekoppelt, sondern auch der Zugang zu zentralen Sozialleistungen. Mit den Gesetzen zur Modernisierung am Arbeitsmarkt und der damit einhergehenden Arbeitsmarkt- und Sozialreform wird nun die Sozialleistung selbst stärker an die Erwerbsarbeit gekoppelt, d. h., materielle Grundsicherung bei Erwerbslosigkeit wird prinzipiell an die Arbeitswilligkeit gebunden. „Fördern und Fordern“ wird der neue Grundsatz des aktivierenden Sozialstaats. Mit neuen Instrumenten wie PSA und Job-Centern soll die Vermittlung von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt verbessert werden. Der Förderung durch Eingliederungsleistungen und Anreize stehen Sanktionen bei Ablehnung einer zumutbaren Arbeit gegenüber (vgl. Trube/Wohlfahrt, 2004: 5). Nach den Regelungen im SGB II ist jede Arbeit zuzumuten. So sind Beschäftigungen im Niedriglohnsektor und Mini-Jobs ebenso zumutbar, wie die Vermittlung in befristeter

⁶¹ In Deutschland zählten im Frühjahr 2004 35,9 % der Frauen als Langzeitarbeitslos, im Osten

Beschäftigung und Leiharbeit sowie der Einsatz in Arbeitsgelegenheiten ohne sozialversicherungspflichtiges Einkommen. Die Arbeitspflicht steht vor dem Recht auf Arbeit. Die Pflichterfüllung wird über das Recht auf Leben gestellt und Existenzsicherung wird an Bedingungen geknüpft (Bodenmüller/Diegel-Kaufmann, 2004: 14).

Das eigentliche Ziel, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können, kann damit nicht umgesetzt werden. Die Maßnahmen zielen nicht primär auf eine berufliche Perspektive und dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt.

Bei Verletzung der Pflichterfüllung drohen Sanktionen von Leistungskürzungen bis zum vollständigen Leistungsentzug. Bereits mit dem BSHG bestand eine Kontroverse, ob die „Hilfe zur Arbeit“ in Verbindung mit der Sanktionsandrohung gegen den Artikel 12 GG verstößt. Bundesgerichtliche Entscheidungen verneinten dies bisher. Sozialwissenschaftler liegen darüber im Diskurs. Mit dem SGB II wird die Verpflichtung zur Arbeit verschärft, da auch die bisher nachrangige Sozialhilfe ausgeschlossen wird. Leistungskürzungen oder auch der vollständige Leistungsentzug schließen perspektivisch die betroffenen Menschen aus dem sozialen Sicherungssystem aus. Ein Leben, das der Würde des Menschen entspricht, ist so nicht mehr möglich.

Mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige wurde die neue Transferleistung auf das Niveau der Sozialhilfe festgeschrieben. Für fast 90 % bedeutet die Höhe des Arbeitslosengelds II ein geringeres Einkommen als bisher, während es für die bisherigen Sozialhilfeempfänger in etwa gleich bleibt. Die Beschränkung der einmaligen Beihilfen hat erst bei einer größeren Haushaltsgröße gravierende Folgen. Bodenmüller und Diegel-Kaufmann⁶² geben an, dass ca. 1,83 Mio. Erwerbslose bzw. Haushalte schlechter gestellt werden, in denen insgesamt 4 Mio. Menschen leben. Die Pauschalierung der Regelleistung des Arbeitslosengelds II sowie der neuen Hilfe zum Lebensunterhalt beruhen zudem nicht auf einer empirischen Grundlage. Ohne Öffnungsklausel bleibt die Bedarfsdeckung damit in Frage gestellt.

Deutschlands sogar 45,7 %. Bei den Männern waren es 30,6% in Deutschland, im Ostteil 33 %.

⁶² Nach der Quelle der Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosenarbeit e. V.

Insgesamt gesehen sind sanktionsorientierte Drucksituationen gekoppelt mit finanziellen Einbußen. „Ein Abgleiten an die Armuts- und Ausgrenzungsschwelle und unter diese ist für viele wahrscheinlich, die nicht sofort wieder eine Weiterbeschäftigung nach Entlassung erwarten können [...]“ (Trube/Wohlfahrt, 2004: 5). Armut wird in zunehmenden Maße jedoch nicht nur Erwerbslose betreffen, sondern auch Erwerbstätige. Der auf die Erwerbslosen ausgeübte Druck des Leistungsentzugs bei zumutbarer Arbeit bewirkt zugleich, dass ein Druck auf die Löhne in „normalen“ Beschäftigungsverhältnissen ausgeübt wird. Die damit entstandenen und entstehenden geringfügigen und prekären Beschäftigungen im Niedriglohnsektor ermöglichen nicht die Unabhängigkeit von Transferleistungen. Die geschlechtsspezifische Teilung des Arbeitsmarktes wird weiter voran getrieben, da besonders Frauen in im Bereich der geringfügigen Beschäftigung tätig sind und die Möglichkeiten für „normale“ Arbeitsverhältnisse sinken.

Der DGB (vgl. DGB, 2004, 17) fordert daher u. a. den Einstieg in reguläre Arbeit zu akzeptablen Lohn- und Arbeitsbedingungen zu fördern. Dazu gehört bspw. ein Lohn nicht unterhalb des Existenzminimums, die Vereinbarung gesetzlicher Mindestlöhne oder eine stärkere Tarifbindung. Zumutbar sollte eine Arbeit nur dann sein, wenn tariflicher oder ortsüblicher Lohn gezahlt wird und die Beschäftigung sozialversicherungspflichtig ist, sonst sollten auch keine Sanktionen verhängt werden. Insbesondere für Frauen sollte es vernünftig bezahlte Teilzeit geben, die auch die Existenz sichert. In diesem Zusammenhang ist die ganztägige Kinderbetreuung auszubauen. Darüber hinaus schlägt Mrozynski (vgl. Morzynski, 2004: 219) vor, den generellen Ausschluss des SGB XII für erwerbslose Hilfebedürftige aufzuheben.

SGB II und SGB XII in ihrer gegenwärtigen Fassung schränken Leistungen für viele Menschen ein und ermöglichen neben prekären Beschäftigungen und billiger Pflichtarbeit den völligen Ausschluss aus dem sozialen Sicherungssystem. Es geht nicht mehr um den Kampf gegen Arbeitslosigkeit, sondern um den Kampf gegen Arbeitslose.

Kapitel V

Möglichkeiten und Grenzen Sozialer Arbeit

Der Wandel des Wohlfahrtsstaates zu einem aktivierenden Sozialstaat ist geprägt von Begriffspaaren wie Selbsthilfe statt Unterstützung, Eigenverantwortung statt Solidarität, Bürgergesellschaft statt Wohlfahrtsstaat (vgl. Kessl/Otto, 2003: 57). Immer mehr Menschen sind von Leistungen des sozialen Sicherungssystems abhängig, was zu einer Krise der öffentlichen Kassen führt. Daneben stellen auch Globalisierungsprozesse neue Steuerungsanforderungen. Der Reformkurs der Bundesregierung setzt mit dem Prinzip Fördern und Fordern neue Prämissen, die auf die Verhaltensweisen der Akteure zielen und die individuelle Verantwortung stärken sollen (vgl. Fretschner/Hilbert/Stöbe-Blossey, 2003: 41). Moralische Potentiale, mit einem geänderten Verständnis von Strafe, werden dabei in den Vordergrund gestellt (vgl. Maaser, 2003, 22 f.). Unter Aktivierung verstehen Kessl und Otto (vgl. Kessel/Otto, 2003: 68 ff.) in diesem Zusammenhang das Training des Einzelnen, der sein eigenes Verhalten hinsichtlich der Kalkulation der Folgen steuern soll.

Die veränderten politischen Rahmenbedingungen gehen einher mit finanziellen und personellen Einschränkungen, welche die Soziale Arbeit vor neue Anforderungen stellen. Soziale Arbeit hat als Gegenstand soziale Probleme, die durch die Industrialisierung entstanden sind und einer Lösung bedürfen. So ist Soziale Arbeit auch am ehesten in dem Bereich der Fürsorge innerhalb des sozialen Sicherungssystems zu finden (vgl. Ludwig, 2004: 136 f.) Gerade im Sozialhilferecht mit dem Subsidiaritätsprinzip und der Hilfe zur Selbsthilfe sind Aktivierungsstrategien nicht neu. Doch wenn Aktivierung im Mittelpunkt des Sozialstaates stehen soll, stellt sich die Frage, welche Auswirkungen dies auf die Soziale Arbeit hat. Seit je her ist oberstes Prinzip der professionellen Sozialarbeit die Kunden- oder Bedürfnisorientierung. Die Kundenorientierung meint ökonomische und marktkonforme Bedürfnisse zahlungsfähiger und zahlungswilliger Kunden, nicht aber eine wissenschaftlich begründete Bedürfnistheorie. Bedürfnisorientierte Sozialarbeit wird in der professionellen Arbeit durch die Menschen- und Sozialrechte ergänzt. Nachfolgend soll darauf näher eingegangen werden.

1. Bedürfnisorientierte Sozialarbeit

Die Internationale Vereinigung der Sozialarbeiter (International Federation of Social Workers – IFSW) beschloss eine Definition von professioneller Sozialer Arbeit für das 21. Jahrhundert (IFSW, 2003):

„Soziale Arbeit als Beruf fördert den sozialen Wandel und die Lösung von Problemen in zwischenmenschlichen Beziehungen, und sie befähigt die Menschen, in freier Entscheidung ihr Leben besser zu gestalten. Gestützt auf wissenschaftliche Erkenntnisse über menschliches Verhalten und soziale Systeme greift soziale Arbeit dort ein, wo Menschen mit ihrer Umwelt in Interaktion treten. Grundlagen der Sozialen Arbeit sind die Prinzipien der Menschenrechte und der sozialen Gerechtigkeit.“

Auf der Grundlage des Respekts vor der Gleichheit und Würde aller Menschen bilden die menschlichen Bedürfnisse ein zentrales Thema in der Sozialen Arbeit. Werte der Sozialen Arbeit sind in den „Codes of Ethik“ (ethischen Grundlagen der Sozialen Arbeit) zusammengefasst. Auch der Deutsche Berufsverband für Soziale Arbeit e. V. (DBSH) verabschiedete 1997 auf einer Bundesmitgliederversammlung „Berufsethische Prinzipien des DBSH“, in der die Würde der Person allgemeine Handlungsgrundlage bildet.

Werner Obrecht teilt menschliche Bedürfnisse ein in biologische, biopsychische und biopsychosoziale (vgl. Obrecht, 2001: 62/121; oder auch Obrecht, 1999: 49/50). Zu den biologischen Bedürfnissen gehören das Bedürfnis nach physischer Integrität, das Bedürfnis nach Austauschstoffen (Stoffwechsel, Flüssigkeitshaushalt, Gasaustausch), das Bedürfnis nach Regeneration und das Bedürfnis nach sexueller Aktivität und Fortpflanzung. Biopsychisch Bedürfnisse beziehen sich zum einen auf den sensorischen und ästhetischen Bereich und beinhalten zum anderen das Bedürfnis nach Abwechslung, das Bedürfnis nach Orientierung, das Bedürfnis nach epistemischen und subjektiven Sinn sowie das Kontroll- oder Kompetenzbedürfnis. Biopsychosoziale Bedürfnisse sind das Liebesbedürfnis, das Bedürfnis zu helfen, das Mitgliedschaftsbedürfnis, das Bedürfnis nach Identität, das Autonomiebedürfnis und das Gerechtigkeitsbedürfnis (vgl. ebd.).

Obrecht bezeichnet Bedürfnisse als „organismische Reaktionen auf unerfüllte organismische Soll-Werte“ (Obrecht, 1999, 43). Sie können zu (motorischem) Verhalten motivieren oder auch Bedürfnisunterdrückung und Bedürfnisaufschub

erwirken. Die Nichtbefriedigung von Bedürfnissen kann Stress verursachen, der vielfältige Störungen und auch pathologische Veränderungen zur Folge haben kann (vgl. ebd.: 47/48). Wenn das Individuum seine Sollwerte nicht erreichen kann, senkt es das Niveau der Befriedigung, um den dauerhaften Stress zu unterbinden. Probleme entstehen dann, wenn es zu einem länger andauerndem Ungleichgewicht zwischen dem Bedürfnis und seiner Befriedigung kommt. Menschliche Bedürfnisse bilden somit den Grund für soziale Probleme. Für die Sozialarbeit sind daher die Bedürfnisse ihrer Klientel die wichtigste Orientierung (vgl. ebd.: 67).

Den Bedürfnissen können Werte zugeordnet werden (Leben, Befreiung und Freiheit, Gleichheit und Nicht-Diskriminierung, Gerechtigkeit, Solidarität, soziale Verantwortung, Evolution bzw. Entwicklung, Frieden und Gewaltlosigkeit sowie Beziehungen zwischen Menschheit und Natur – vgl. Staub-Bernasconi, 1998: 313/314), die eine Entsprechung in den jeweiligen Gesetzen finden. Menschliche Bedürfnisse werden somit zur theoretisch-wissenschaftlichen Begründungsbasis für Menschenrechte. Das erste Organisationsprinzip – die Bedürfnisorientierung – wird durch Menschen- und Sozialrechte als zweites Organisationsprinzip ergänzt (vgl. ebd.: 312).

Vor diesem Hintergrund kommt der Sozialen Arbeit als (eine) Menschenrechtsprofession im System der sozialen Sicherung eine besondere Rolle zu. Der Mensch wird „unabhängig von seinen Taten als Person Mitglied der Gattung und Träger von unveräußerlichen Rechten“ gesehen (Maaser, 2003: 23). Soziale Arbeit unterliegt jedoch auch dem Dilemma des Doppelmandats.

2. Doppelmandat der Sozialen Arbeit

Das Doppelmandat bezeichnet ein Mandat, dass von zwei Seiten an die Sozialarbeit heran getragen wird; zum einem der Auftrag der Organisation/Gesellschaft, zum anderen der Auftrag des Hilfe Suchenden. Nach Abbenhues besteht auf drei Ebenen ein dynamisches Spannungsverhältnis im Doppelmandat (vgl. Abbenhues, 1995: 256). Auf einer Ebene stehen die Bedürfnisse, Ansprüche und Interessen des Hilfe Suchenden gegenüber den gesellschaftlichen Interessen und Möglichkeiten, auf der zweiten Ebene stehen sich Prinzipien der Bürokratie den Prinzipien der Profession Sozialarbeit

gegenüber, und auf der dritten Ebene geht es um Gegensätze in den Handlungsansätzen (soziozentriert versus individuumzentriert). Allen gemein ist der Gegensatz zwischen Individuum und Gesellschaft (vgl. Abbenhues; 1995: 265).

2.1 Gesellschaft versus Klient

Der Auftrag der Organisation in der behördlichen Sozialarbeit ist insbesondere die Beachtung der rechtlichen und finanziellen Möglichkeiten. Auch die Ausübung der sozialen Kontrolle verbinden sich mit dem Auftrag der Organisation. Das zweite Mandat ergibt sich aus der Hilfebedürftigkeit des Klienten. Sozialarbeiter in der öffentlichen Verwaltung übernehmen im Beratungsprozess die helfende Rolle, werden jedoch auch in die des Kontrolleurs gezwängt, der letztlich Situation und Verhalten der Klienten werten muss. Es stellt sich die Frage, ob Beratung noch möglich ist, wenn daran gleichzeitig Kontrolle und Sanktionsmöglichkeit gekoppelt sind. Die IFSW trifft dazu in den Ethischen Grundlagen die Aussage: „Wenn von SozialarbeiterInnen erwartet wird, dass sie sich an staatlicher Kontrolle beteiligen, müssen sie auch ethische Folgen dieser Kontrolle klarlegen und aufzeigen, inwieweit sie mit den grundlegenden ethischen Prinzipien zu vereinbaren ist.“ (IFSW, 1994)

2.2 Bürokratie versus Profession

Die Funktion der Kontrolle verweist auf ein weiteres Problem – die enge Verflechtung von Sozialarbeit und der Bürokratie. Gerade in Tätigkeitsfeldern der öffentlichen Verwaltung stehen Organisationsprinzipien des bürokratischen Systems im Gegensatz zur professionellen Ausübung des Berufes Sozialarbeit (vgl. Abbenhues, 1995: 260). Abbenhues (nach Scott) zeigt zwei Tendenzen der Identifikation im Umgang mit dem Doppelmandat auf; zum einen die Identifikation mit der eigenen Berufsgruppe, zum anderen mit dem Auftraggeber und dessen bürokratischer Orientierung (vgl. ebd.: 262).

Die Identifikation mit der eigenen Berufsgruppe stellt die Frage nach eigenen professionellen Werten und Normen; einer Berufsethik. Die „Codes of Ethik“ des IFSW sowie die „Berufsethischen Prinzipien des DBSH“ beinhalten ethische Grundlagen über Prinzipien und Standards in der Sozialen Arbeit. Dabei ist ein oberster Grundwert die Beachtung der Menschenwürde wie sie in Art. 1 GG sowie im § 1 SGB I festgeschrieben sind (ebenso im § 1 BSHG). Dieser wird ergänzt durch den allgemeinen Grundrechtskatalog (Art. 2 – 19 GG), der Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit und

Solidarität der Gemeinschaft als Werte enthält (siehe auch Kapitel IV). In der Sozialarbeit werden weitere Werte von Bedeutung. So sind bei Abbenhues (vgl. Abbenhues, 1995: 281) für die Sozialarbeit auch Werte benannt wie Subsidiarität, Selbstbestimmung / Selbstentfaltung / Selbstverantwortung, Partizipation, Annahme / Akzeptanz, Wahrheit, Vertraulichkeit und Ganzheitlichkeit. Es kann bspw. die Frage nach der Sicherung der Existenz daher keine Entscheidung des Marktes sein und der eventuell daraus resultierenden sparsamen Verwendung knapper Ressourcen. Professionelle Sozialarbeit zieht die Gerechtigkeitsorientierung vor eine Effizienzorientierung (vgl. Staub-Bernasconi, 2000: 170).

Bei einem stärkeren Zugehörigkeitsgefühl zu der eigenen Berufsgruppe ist die Wahrscheinlichkeit von Konflikten wesentlich höher als bei der Identifikation mit der Organisation (vgl. Abbenhues, 1995: 260). Hier (Organisationsidentifikation) legt gemäß dem Luhmannschen Verständnis von funktionsorientierter Sozialarbeit die Organisation auf der Grundlage rechtlicher Bestimmungen fest, wer als hilfebedürftig zählt (Code Fall/Nichtfall), was als Hilfe in Betracht kommt und in welcher Form, durch welche Einrichtung die Hilfe zu erbringen ist. Soziale Arbeit dient danach der Anpassung an das gesellschaftliche System und verlangt vielmehr die geschickte Auslegung und Handhabung der Gesetze. „Je ungefestigter die professionelle Identität, das disziplinäre und professionelle Wissen und seine davon ableitbaren Qualitätsstandards, desto größer aber die Wahrscheinlichkeit von kritikloser Anpassung, von wirkungslosem Protest und des Versinken im Jammertal.“ (Staub-Bernasconi, 2000: 169)

2.3 Handlungsansätze

Das Doppelmandat wird auch hinsichtlich der Handlungsansätze deutlich. Sozialarbeit ist an der Lösung konkreter sozialer Problemfälle Einzelner oder Gruppen beteiligt, muss auf der anderen Seite aber auch das Wohl der Gemeinschaft im Blick haben (vgl. Abbenhues, 1995: 262 f.). Moderne Handlungstheorien gehen von einem kritisch-emanzipatorischen Konzept aus, das ökosoziale Denkansätze enthält. Dabei spielen die konkrete Bedürfnisbefriedigung des Individuum in seiner Ganzheit (Umfeld, Arbeit, Beziehung, etc.) eine Rolle ebenso wie die Kritik an bestehenden gesellschaftlichen Strukturen als Ursache von sozialen Problemen (vgl. ebd.).

Das Doppelmandat ist dabei jedoch nicht aufzulösen. Sowohl das Gemeinwohl als auch das Wohl des Einzelnen muss im Blick der Sozialarbeitenden sein. Es wird zum Dilemma, wenn die Mandate sich einander widersprechen (vgl. Abbenhues, 1995: 258; 265). Die Normen- und Wertesysteme der Mandanten sind den eigenen professionellen Normen- und Wertesystemen gegenüberzustellen. Die Sozialarbeitenden müssen sich ihre Doppelrolle bewusst machen, insbesondere auch die Aufgabe der Kontrolle, und dies auch gegenüber ihrer Klientel verdeutlichen. Eine Analyse der Werte und Prinzipien soll die Entscheidungsfindungen unterstützen. Es geht um die Werte Menschenwürde, Selbstbestimmung, Selbstentfaltung, Selbstverantwortung, Partizipation, Subsidiarität, Gerechtigkeit und Solidarität.

Gerechtigkeit und Solidarität als moralische Kategorien werfen die Frage auf: Ist es gerecht Sozialleistungen ohne Gegenleistung zu empfangen? Diese Frage kann nicht ohne weiteres beantwortet werden und ist eher ein Indiz für die Schwere des Dilemmas. Solidarität fordert die Unterstützung der Allgemeinheit für Menschen, die unverschuldet in Not geraten sind. Dadurch wird sowohl das Einzelwohl als auch das Allgemeinwohl geschützt (sozialer Frieden). Sich der Allgemeinheit zu bedienen, wenn man sich selbst helfen kann, gilt als ungerecht und bedarf nicht der Solidarität. Soweit jedenfalls die herrschende Auffassung in dieser Gesellschaft (vgl. auch Montada, 1994: 53 ff.). Doch an welcher Stelle beginnt die Schuld für die eigene Erwerbslosigkeit? Kann und sollte dafür bestraft werden in einer Gesellschaft, in der es zwar Arbeit gibt, jedoch nicht mehr alle zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte gebraucht werden, und ein Recht auf Arbeit und damit Partizipation am gesellschaftlichen Leben nicht mehr für alle eingelöst werden kann? Wie bereits weiter oben angeführt sind Selbstverschuldungsthese und Missbrauchsdiskussionen eher die herrschende Meinung.

Fragt man nach den Interessen, Motiven und Absichten dieser Auffassungen, so stehen auf der Seite der Kommunen u. a. auch Einsparungen von Sozialleistungen; auf der Seite der Politik Verschleierung der ökonomischen Krise; für die Sozialpolitik ergibt sich eine Legitimation der Kürzungen von Sozialleistungen; auf der Seite der Wirtschaft werden Marktinteressen (Kapital) verfolgt, und Arbeitnehmer können u.a. die eigenen Angst verdrängen (siehe auch Wogawa, 2000). Nach berufsethischen Prinzipien der Sozialarbeit sind Sozialarbeiter der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet. Sie respektieren die grundlegenden Menschenrechte (siehe IFWS, 2003). Grundsätzlich vertritt die

Arbeit die Auffassung, das eine Koppelung von Arbeitsbereitschaft und Hilfeleistungen angesichts der Arbeitsmarktsituation bedenklich ist. Trotz individueller Dispositionen, die das Risiko, von Erwerbslosigkeit betroffen zu werden, verstärken können, ist Erwerbslosigkeit kein individuelles sondern ein gesellschaftlich verursachtes Problem. Unter solchen Bedingungen auf die individuelle Verschuldung abzustellen, lenkt von der Verantwortung der Gesellschaft ab. Ebenso ist diese Arbeit der Ansicht, dass unter Beachtung der Menschenwürde generell der Entzug von Sozialleistungen bedenklich ist. Ein Leben ohne ökonomische Mittel kann nicht mehr der Menschenwürde entsprechen, da bereits Grundbedürfnisse nicht mehr befriedigt werden können.

3. Resümee

Im Rahmen des SGB II ist als weitere Leistungen durch die Kommunen auch die soziale Beratung und Betreuung vorgesehen (siehe § 16 Abs. 2 SGB II), soweit sie zur Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erforderlich sind. Wie im einzelnen die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Leistungssachbearbeiter bzw. Fallmanager⁶³ und dem Sozialarbeiter aussehen wird, ist noch weitestgehend unklar. Die Arbeitsgemeinschaften in den Job-Centern sind erst im Entstehungsprozess, und Arbeitsweisen werden von den jeweiligen Akteuren abhängig sein. Es besteht die Gefahr, dass Soziale Arbeit zur Durchsetzung von Disziplin und Anpassung zur Arbeit herangezogen wird und damit eine stärkere kontrollierende Funktion erhält (vgl. Dahme/Wohlfahrt, 2003: 19). In der Folge werden in der Fallarbeit „Ursachensuche, hermeneutisches Fallverstehen und Lebensweltorientierung zunehmend unwichtig, da lediglich die von den jeweiligen Programmen vorgegebenen Verhaltensstandards durchgesetzt werden müssen.“ (Dahme/Wohlfahrt, 2003: 20). Daneben wird die Autonomie in der Wahl der Mittel und Methoden im Umgang mit den Klienten schrittweise eingeschränkt und führt nach Dahme und Wohlfahrt zu einer grundsätzlich veränderten Professionalität in der Sozialen Arbeit. Kessl und Otto (vgl. Kessl/Otto, 2003: 68 ff.) meinen, dass es nicht mehr um eine universale Integration geht, sondern um die Aktivierung zur Gestaltung „subjektiver Lebensgestaltungsmuster“. Soziale Arbeit zielt demnach auf die Mobilisierung der individuellen Selbstsorge des Einzelnen.

Auch Spindler (vgl. Spindler, 2003 c: 239 ff.) geht davon aus, dass u. a. der Berufsethos in den Helferberufen nicht mehr gefragt ist. Es interessieren nur noch soziale Technik, Fallarbeit und möglicherweise gewisse manipulative Fähigkeiten. Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession hingegen erfährt eine Entwertung. Bedürfnisorientierung wird hinter die Funktionsorientierung zurückgedrängt und das Doppelmandat bekommt Schlagseite.

„Dort wo die praktische Sozialpolitik nicht auf die anonyme Verwaltung und Auszahlung monetärer Transfers beschränkt sein will, sondern auf Prävention, Aktivierung und komplexe Ursachenbekämpfung setzt, eröffnen sich breite Handlungsfelder für die Soziale Arbeit.“ (Schönig, 2002: 51) Die beraterisch-ganzheitliche Kernkompetenz der Sozialen Arbeit kann damit im sozialpolitischen Instrumentarium aufgewertet werden.

Soziale Arbeit kann im Kontext der Hartz-Gesetze Bürgerpositionen stärken und auf die Einhaltung der Rechte von Betroffenen bestehen (vgl. Spindler, 2003 a: 13). Von Freien Trägern sind weiterhin Angebot der Unterstützung für Erwerbslose wie Frühstück und Mittagstische, Kleiderkammer, Hilfen für Wohnungslose, Hilfe bei Bewerbung und Stellensuche sowie thematische Kurse unbedingt aufrecht zu erhalten. Der Bedarf an Beratung und Überlebenshilfen wird steigen, jedoch bei kleinerem Budget, weniger und möglicherweise schlechter qualifiziertem Personal. Eine starke Vernetzung der Träger⁶⁴ vor Ort sollte dabei die Kooperation und Zusammenarbeit in den Vordergrund stellen. Die Freien Träger können einen wichtig Teil dazu beitragen, dass Erwerbslose ihre Situation nicht mehr als hoffnungslos sehen und im Kontakt mit anderen Perspektiven entwickeln (vgl. Bodenmüller/Diegel-Kaufmann, 2004: 10).

Aufgabe der Sozialen Arbeit ist darüber hinaus auch die Wahrnehmung der Ausgestaltung sozialpolitischer Prozesse (vgl. Staub-Bernasconi, 1998: 313). Dazu gehört die Forderung gesellschaftlicher, institutioneller und rechtlicher Rahmenbedingungen für die Aufrechterhaltung einer bürgerorientierten professionellen Sozialarbeit. Nach Staub-Bernasconi (ebd.) ist es auch die Aufgabe professioneller

⁶³ Der Leistungssachbearbeiter entspricht eher dem gegenwärtigen Arbeitsvermittler in der Agentur für Arbeit, der Fallmanager dem Arbeitsberater.

⁶⁴ Die Hartz-Kommission bezeichnet dies als Allianz der Profis (vgl. Hartz u. a., 2002: 283 ff.).

Sozialer Arbeit „individuelle wie kollektive Bewertungsprozesse im Zusammenhang mit verletzter Bedürfnisbefriedigung in Gang zu setzen, die sich an der Vorstellung universeller Bedürfnisse und korrespondierender universeller Werte orientieren.“ Mit Berichten über tägliche Erfahrung der Folgen von Armut und Verelendung in unserer Gesellschaft und auf der Grundlage wissenschaftlicher Forschung sind bspw. entstehende Oppositionen argumentativ zu unterfüttern (vgl. Bauer, 2004: 9) und diese Themen in öffentliche Themen zu verwandeln. Bodenmüller und Diegel-Kaufmann (vgl. Bodenmüller/Diegel-Kaufmann, 2004: 15) fordern u. a. die Wiedereinführung der Vermögenssteuer und die Umverteilung der Arbeit durch Verkürzung der Wochenarbeitszeit (kurze Vollzeit für alle) oder Lebensarbeitszeit, deren Entlohnung nicht nur bloßes Existenzminimum sichert. Bei Spindler (vgl. Spindler, 2003 a: 13) findet sich ein umfangreicher Katalog von Forderungen wie die Festschreibung von klaren, existenzsichernden Mindestarbeitsbedingungen und die Neuformulierung der Zumutbarkeitsanforderungen in diesem Bereich sowie die Forderung nach einem unbedingtem Recht auf aktuelle bedarfsdeckende Geldleistung vor der Entscheidung über weitere Maßnahmen. Schulbildung und Ausbildung sollten Vorrang gegenüber Beschäftigungsmaßnahmen haben. Ebenso sollten Maßnahmen, die verwertbare Fähigkeiten fordern, Vorrang haben, statt Beschäftigungsfähigkeit zu trainieren oder Arbeitsbereitschaft zu kontrollieren.

Professionelle Soziale Arbeit ist also einerseits auf die Hilfe für in Not geratene Menschen gerichtet, hat jedoch andererseits zugleich die Rahmenbedingungen ihrer Arbeit zur Aufgabe. In einem aktivierenden Sozialstaat, der soziale Änderungen auf Kosten der untersten Bevölkerungsschichten vollzieht, wird es für die Sozialarbeitenden um so wichtiger, sich auch der gesellschaftliche Funktion der Sozialen Arbeit bewusst zu sein und diese anzunehmen.

Kapitel VI

Zusammenfassung

In der vorliegenden Arbeit fand eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit dem Thema der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe statt. Vertiefender Untersuchungsgegenstand bildeten in diesem Kontext die Menschenrechte und die professionelle Soziale Arbeit. Die wichtigsten Erkenntnisse sollen hier kurz dargestellt werden.

In den Industriegesellschaften der Moderne ist Arbeit auf Erwerbsarbeit reduziert. Erwerbsarbeit vermittelt psychisch notwendige Erfahrungen wie Zeitstruktur und soziale Erfahrung. Sie weist Status und Identität zu und ermöglicht die Partizipation an gesellschaftlichen Prozessen. Darüber hinaus sichert Erwerbsarbeit mit dem erzielten Einkommen die eigene Existenz. Mit der Industrialisierung wurde jedoch Arbeitslosigkeit ein gesellschaftliches Phänomen, das massenhaft in Erscheinung trat. Die fehlende Existenzsicherung sowie die zunehmende Verarmung der Menschen führte Ende des 19. Jahrhunderts zur Herausbildung des sozialen Sicherungssystems, das Risiken des Einkommensverlustes absichern sollte. Es besteht gegenwärtig in der BRD aus drei Säulen: Versorgung, Versicherung, Fürsorge, die unverzichtbar für den sozialen Frieden sind und den Lebensstandard absichern. An die Gewährung von sozialen Leistungen wurden schon frühzeitig Gegenleistungen geknüpft, insbesondere die Verpflichtung zur Arbeit. Mit dem sozialstaatlichem Sicherungssystem erfolgte insgesamt eine enge Koppelung an die Erwerbsarbeit (Finanzierung aus Beiträgen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, Arbeitsfähigkeit und Arbeitsbereitschaft).

In Deutschland sind derzeit ca. 4,2 Mio. Menschen als arbeitslos registriert. Materielle Existenzsicherung über Erwerbseinkommen sicherzustellen, ist keine Selbstverständlichkeit mehr. Die Finanzierbarkeit der sozialen Leistungen sowie auch Globalisierungsprozesse bewirken im Wohlfahrtsstaat eine Krise. Die Anbindung sozialstaatlicher Leistungen an vorhergehende Erwerbsarbeit erweist sich dabei als erschwerend, da immer mehr Menschen von Transferleistungen abhängig werden ohne selbst finanzielle Beiträge zusteuern zu können. Mit der aktuellen Reformen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wird dennoch die enge Koppelung an die Erwerbsarbeit aufrecht erhalten. Die Maßnahmen zielen auf eine schnelle und effiziente Eingliederung

arbeitsloser Menschen in den Arbeitsmarkt. Um dieses gewährleisten zu können, werden u. a. Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zusammengeführt. Die neue Transferleistung ist jedoch auf das Niveau der Sozialhilfe herabgesetzt, die eine Bedarfsdeckung nicht mehr sicher macht.

Immer mehr Menschen müssen mit dem definierten Existenzminimum leben. Die Absenkung der Lohnersatzleistung sowie die Pauschalierung von Bedarfssätzen ist mit einer erheblichen Armutsgefährdung verbunden.

Die bisher nachrangig gestaltete Sozialhilfe greift nicht mehr für Erwerbsfähige. Das unterste Fürsorgesystem ist für diesen Personenkreis ausgeschlossen. Auch bei Verhängung von Sanktionen sind keine ergänzenden Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt möglich.

Der völlige Ausschluss aus dem sozialen Sicherungssystem wird möglich mit der Begründung der Wahrung des Gemeinwohls. Der Sozialstaat setzt mit dem Prinzip Fördern und Fordern auf Aktivierung der Betroffenen. Das Verhalten der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen soll an gesellschaftliche Normen angepasst werden (in ihrem eigenen Interesse). Abweichendes Verhalten wird politisch als gemeinwohlschädigend definiert und ruft in stärkerem Maße Sanktionen hervor. Der Ausschluss von Leistungen wird dabei als gerecht gesehen. Wer nicht arbeiten will, soll auch keine Leistungen erhalten. Veränderte Zumutbarkeits- und Sanktionsregeln erhöhen den Druck auf die Erwerbslosen, auch niedrigste Löhne und prekäre Kleinst-Arbeitsverhältnisse zu akzeptieren. Wer auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt keine Arbeit findet, ist verpflichtet eine Arbeitsgelegenheit anzunehmen. Hier wird kein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis begründet und neben der Transferleistung nur eine Aufwandentschädigung gezahlt. Das eigentliche Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt kann mit diesen Maßnahmen nicht dauerhaft erreicht werden. Auch bleibt eine berufliche Perspektive unberücksichtigt, und die Unabhängigkeit von materiellen Hilfeleistungen kann nicht erreicht werden. Sämtliche Maßnahmen tragen eher einen Zwangscharakter. Die gegenwärtigen Sanktionsregelungen im BSHG gelten als verfassungskonform hinsichtlich des Verbots von Zwangsarbeit (Artikel 12 Abs. 2 GG). Ob diese bundesverfassungsrechtliche Entscheidung auch für die Regelungen des

SGB II übertragen werden können, ist abzuwarten. Auf der Ebene der Menschenrechte bestehen schon heute Bedenken.

Pflichterfüllung wird über das Recht auf Leben (Artikel 2 Abs. 2 GG) gestellt und Existenzsicherung an Bedingungen geknüpft. Ein Leben, das der Würde des Menschen entspricht, wird damit fragwürdig. Mit dem Ausschluss von Leistungen kann auch die Partizipation des Einzelnen an gesellschaftlichen Prozessen nicht mehr gewährleistet werden.

Die Maßnahmen stellen auf die Selbstverantwortung, Leistungsorientierung und private Sicherung des Lebensunterhalts ab. Aktivierung bezieht sich dabei auf die unteren Bevölkerungsschichten. Die eigene Verantwortung besteht dann darin, sein Verhalten an die vorgegebenen Normen anzupassen oder auf Leistungen zu verzichten (Kalkulation der Folgen). Strukturelle, ökonomische und gesellschaftliche Ursachen von Arbeitslosigkeit bleiben ausgeblendet und tatsächliche Chancen des Arbeitsmarktes unberücksichtigt (wie z. B. das Fehlen von Arbeitsplätzen). Das Augenmerk ist zum einen auf das Mismatching zwischen Verwaltung und Individuum und zum anderen auf das Individuum selbst gerichtet. Mit Verschärfung von Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen werden der Missbrauchsdebatte und Selbstverschuldungsthese entsprochen, und Arbeitslose aus dem Hilfesystem gedrängt. Arbeitslosigkeit wird so nicht beseitigt, sondern nur billiger gemacht; die Armut unter den Armen umverteilt.

Der Druck auf die Arbeitslosen, jede Arbeit anzunehmen, da ansonsten die Leistungen gekürzt werden, wirkt sich auch auf „normale“ Beschäftigungsverhältnisse aus. Auch die Beschäftigten werden gezwungen, zu niedrigeren Löhnen und schlechteren Arbeitsbedingungen zu arbeiten, da Arbeitslose zu ihren unmittelbaren Konkurrenten werden. Es besteht die Tendenz, dass bisherige sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in geringfügige Beschäftigung umgewandelt werden, zumeist mit prekären Arbeitsbedingungen.

Einkommen aus geringfügigen Beschäftigungen und Niedriglohnarbeit kann nicht die Existenz sichern. Zusätzliche Transferleistungen sind erforderlich, um den

Lebensbedarf der Betroffenen decken zu können. **Eine neue Schicht der „working poor“⁶⁵ entsteht.**

Besonders Frauen werden weiterhin in den Bereich des Niedriglohnssektors gedrängt, was die weitere geschlechtsspezifische Teilung des Arbeitsmarktes verstärkt. **Das verfassungsrechtliche Ziel, auf eine Gleichberechtigung von Mann und Frau hinzuwirken und bestehende Nachteile zu beseitigen (Artikel 3 Abs. 2 GG), kann nicht eingelöst werden.**

Die aktivierende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wirkt sich auch auf die Soziale Arbeit aus. Finanzielle und personelle Rahmenbedingungen sind schon jetzt von Einschränkungen betroffen. So ist qualifizierte Sozialarbeit vor allem in den Projekten kaum noch möglich (Einrichtungen müssen geschlossen werden, Stellen werden gekürzt, Arbeitsverhältnisse befristet und Fallzahlen erhöht). Der professioneller Handlungsspielraum wird dabei immer enger und Interventionsmöglichkeiten noch bescheidener. Die Anforderungen an eine professionelle Soziale Arbeit steigen.

Welche Rolle die Soziale Arbeit unter den veränderten Rahmenbedingungen einnehmen wird, ist noch unklar. Es besteht die Gefahr der Entwertung des sozialpädagogischen Auftrags, in dem die Soziale Arbeit zu einer fordernd-kontrollierenden Überwachungsinstanz degradiert wird.

Soziale Arbeit unterliegt einem doppelten Mandat. Ihr Auftrag besteht in der Hilfeleistung für Menschen, die in Not geraten sind. Der Hilfe Suchende wird somit zum Auftraggeber für den Sozialarbeitenden. Darüber hinaus ist der Sozialarbeiter der Organisation bzw. Gesellschaft gegenüber verpflichtet. Er muss rechtliche und gesellschaftliche Normen im Interesse der Organisation/Gesellschaft beachten und sowohl das Gemeinwohl als auch das Wohl des Einzelnen schützen. **In einer stärkeren Funktionsorientierung, wird Soziale Arbeit dazu neigen, aktivierende Handlungsstrategien der neuen Politik zu implementieren.**

⁶⁵ Menschen mit Erwerbseinkommen unterhalb des Sozialhilfeniveaus

Professionelle Soziale Arbeit hingegen orientiert sich unter den Prämissen von Gerechtigkeit und Solidarität an den Bedürfnissen der Menschen und den damit zugrunde liegenden Sozial- und Menschenrechten.

Soziale Arbeit hat diesbezüglich die Aufgabe, neben der Hilfeleistung für den Einzelnen auch eine gesellschaftliche Funktion wahrzunehmen, die sich auf die Rahmenbedingung ihrer Arbeit richtet.

Danach fordert Soziale Arbeit gesellschaftliche, institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen für die Aufrechterhaltung einer bürgerorientierten professionellen Sozialarbeit. Sie besteht auf die Einhaltung der Rechte von Betroffenen, stärkt Bürgerpositionen und macht Verletzungen von Sozial- und Menschenrechten zu öffentlichen Themen. Die Einbeziehung der Menschenrechte in Wissenschaft und Forschung kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten.

Die vorliegende Arbeit kann einen Grundstock bilden für eine weitere wissenschaftliche Untersuchung im Zusammenhang mit der praktischen Umsetzung der neuen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Anhang

Anlage 1**Auszug aus dem SGB III - Arbeitsförderung⁶⁶**

Viertes Kapitel
Leistungen an Arbeitnehmer

Achter Abschnitt
Entgeltersatzleistungen

Zweiter Unterabschnitt
Arbeitslosengeld

Erster Titel
Regelvoraussetzungen

§ 118

**[bis 31.12.2004:
Arbeitslosigkeit**

(1) Arbeitslos ist ein Arbeitnehmer, der

1. vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht (Beschäftigungslosigkeit) und
2. eine versicherungspflichtige, mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassende Beschäftigung sucht (Beschäftigungssuche).

(2) Die Ausübung einer weniger als 15 Stunden wöchentlich umfassenden Beschäftigung schließt Beschäftigungslosigkeit nicht aus; gelegentliche Abweichungen von geringer Dauer bleiben unberücksichtigt. Mehrere Beschäftigungen werden zusammengerechnet.

(3) Eine selbständige Tätigkeit und eine Tätigkeit als mithelfender Familienangehöriger stehen einer Beschäftigung gleich. Die Fortführung einer mindestens 15 Stunden wöchentlich, aber weniger als 18 Stunden wöchentlich umfassenden selbständigen Tätigkeit oder Tätigkeit als mithelfender Familienangehöriger, die unmittelbar vor dem Tag der Erfüllung aller sonstigen Voraussetzungen für den Anspruch auf Arbeitslosengeld innerhalb der letzten zwölf Monate mindestens zehn Monate neben der Beschäftigung, die den Anspruch begründet, ausgeübt worden ist, schließt Beschäftigungslosigkeit nicht aus.]

⁶⁶ In der Fassung vom 24. März 1997 (BGBl. I S. 594) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022), Rechtsstand 01.01.04

[ab 1.1.2005:**Anspruchsvoraussetzungen bei Arbeitslosigkeit**

(1) Anspruch auf Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit haben Arbeitnehmer, die

1. arbeitslos sind,
2. sich bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet und
3. die Anwartschaftszeit erfüllt haben.

(2) Der Arbeitnehmer kann bis zur Entscheidung über den Anspruch bestimmen, dass dieser nicht oder zu einem späteren Zeitpunkt entstehen soll.]

§ 119

[bis 31.12.2004:**Beschäftigungssuche**

(1) Eine Beschäftigung sucht, wer

1. alle Möglichkeiten nutzt und nutzen will, um seine Beschäftigungslosigkeit zu beenden und
2. den Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes zur Verfügung steht (Verfügbarkeit).

(2) Den Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes steht zur Verfügung, wer arbeitsfähig und seiner Arbeitsfähigkeit entsprechend arbeitsbereit ist.

(3) Arbeitsfähig ist ein Arbeitsloser, der

1. eine versicherungspflichtige, mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassende Beschäftigung unter den üblichen Bedingungen des für ihn in Betracht kommenden Arbeitsmarktes aufnehmen und ausüben,
 2. an Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung in das Erwerbsleben teilnehmen und
 3. Vorschlägen des Arbeitsamtes zur beruflichen Eingliederung zeit- und ortsnahe Folge leisten
- kann und darf.

(4) Arbeitsbereit und arbeitsfähig ist der Arbeitslose auch dann, wenn er bereit oder in der Lage ist, unter den üblichen Bedingungen des für ihn in Betracht kommenden Arbeitsmarktes nur

1. zumutbare Beschäftigungen aufzunehmen und auszuüben,
2. versicherungspflichtige, mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassende Beschäftigungen mit bestimmter Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeit aufzunehmen und auszuüben, wenn dies wegen der Betreuung und Erziehung eines aufsichtsbedürftigen Kindes oder Pflege eines pflegebedürftigen Angehörigen erforderlich ist,
3. versicherungspflichtige, mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassende Teilzeitbeschäftigungen aufzunehmen und auszuüben, wenn er die Anwartschaftszeit

durch eine Teilzeitbeschäftigung erfüllt hat und das Arbeitslosengeld nach einer Teilzeitbeschäftigung bemessen worden ist,

4. Heimarbeit auszuüben, wenn er die Anwartschaftszeit durch eine Beschäftigung als Heimarbeiter erfüllt hat.

In Fällen des Satzes 1 Nr. 3 und 4 sind Einschränkungen der Arbeitsbereitschaft oder Arbeitsfähigkeit längstens für die Dauer von sechs Monaten zulässig.

(5) Das Arbeitsamt hat den Arbeitslosen bei der Arbeitslosmeldung auf seine Verpflichtung nach Absatz 1 Nr. 1 besonders hinzuweisen. Auf Verlangen des Arbeitsamtes hat der Arbeitslose seine Eigenbemühungen nachzuweisen, wenn er rechtzeitig auf die Nachweispflicht hingewiesen worden ist.]

[ab 1.1.2005: Arbeitslosigkeit

(1) Arbeitslos ist ein Arbeitnehmer, der

1. nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht (Beschäftigungslosigkeit),
2. sich bemüht, seine Beschäftigungslosigkeit zu beenden (Eigenbemühungen) und
3. den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung steht (Verfügbarkeit).

(2) Eine ehrenamtliche Betätigung schließt Arbeitslosigkeit nicht aus, wenn dadurch die berufliche Eingliederung des Arbeitslosen nicht beeinträchtigt wird.

(3) Die Ausübung einer Beschäftigung, selbstständigen Tätigkeit oder Tätigkeit als mithelfender Familienangehöriger (Erwerbstätigkeit) schließt die Beschäftigungslosigkeit nicht aus, wenn die Arbeits- oder Tätigkeitszeit (Arbeitszeit) weniger als 15 Stunden wöchentlich umfasst; gelegentliche Abweichungen von geringer Dauer bleiben unberücksichtigt. Die Arbeitszeiten mehrerer Erwerbstätigkeiten werden zusammengerechnet.

(4) Im Rahmen der Eigenbemühungen hat der Arbeitslose alle Möglichkeiten zur beruflichen Eingliederung zu nutzen. Hierzu gehören insbesondere

1. die Wahrnehmung der Verpflichtungen aus der Eingliederungsvereinbarung,
2. die Mitwirkung bei der Vermittlung durch Dritte und
3. die Inanspruchnahme der Selbstinformationseinrichtungen der Agentur für Arbeit.

(5) Den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit steht zur Verfügung, wer

1. eine versicherungspflichtige, mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassende zumutbare Beschäftigung unter den üblichen Bedingungen des für ihn in Betracht kommenden Arbeitsmarktes ausüben kann und darf,
2. Vorschlägen der Agentur für Arbeit zur beruflichen Eingliederung zeit- und ortsnahe Folge leisten kann,
3. bereit ist, jede Beschäftigung im Sinne der Nummer 1 anzunehmen und auszuüben und
4. bereit ist, an Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung in das Erwerbsleben teilzunehmen.]

§ 121

Zumutbare Beschäftigungen

(1) Einem Arbeitslosen sind alle seiner Arbeitsfähigkeit entsprechenden Beschäftigungen zumutbar, soweit allgemeine oder personenbezogene Gründe der Zumutbarkeit einer Beschäftigung nicht entgegenstehen.

(2) Aus allgemeinen Gründen ist eine Beschäftigung einem Arbeitslosen insbesondere nicht zumutbar, wenn die Beschäftigung gegen gesetzliche, tarifliche oder in Betriebsvereinbarungen festgelegte Bestimmungen über Arbeitsbedingungen oder gegen Bestimmungen des Arbeitsschutzes verstößt.

(3) Aus personenbezogenen Gründen ist eine Beschäftigung einem Arbeitslosen insbesondere nicht zumutbar, wenn das daraus erzielbare Arbeitsentgelt erheblich niedriger ist als das der Bemessung des Arbeitslosengeldes zugrunde liegende Arbeitsentgelt. In den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit ist eine Minderung um mehr als 20 Prozent und in den folgenden drei Monaten um mehr als 30 Prozent dieses Arbeitsentgelts nicht zumutbar. Vom siebten Monat der Arbeitslosigkeit an ist dem Arbeitslosen eine Beschäftigung nur dann nicht zumutbar, wenn das daraus erzielbare Nettoeinkommen unter Berücksichtigung der mit der Beschäftigung zusammenhängenden Aufwendungen niedriger ist als das Arbeitslosengeld.

(4) Aus personenbezogenen Gründen ist einem Arbeitslosen eine Beschäftigung auch nicht zumutbar, wenn die täglichen Pendelzeiten zwischen seiner Wohnung und der Arbeitsstätte im Vergleich zur Arbeitszeit unverhältnismäßig lang sind. Als unverhältnismäßig lang sind im Regelfall Pendelzeiten von insgesamt mehr als zweieinhalb Stunden bei einer Arbeitszeit von mehr als sechs Stunden und Pendelzeiten von mehr als zwei Stunden bei einer Arbeitszeit von sechs Stunden und weniger anzusehen. Sind in einer Region unter vergleichbaren Arbeitnehmern längere Pendelzeiten üblich, bilden diese den Maßstab. Ein Umzug zur Aufnahme einer Beschäftigung außerhalb des zumutbaren Pendelbereichs ist einem Arbeitslosen zumutbar, wenn nicht zu erwarten ist, dass der Arbeitslose innerhalb der ersten drei Monate der Arbeitslosigkeit eine Beschäftigung innerhalb des zumutbaren Pendelbereichs aufnehmen wird. Vom vierten Monat der Arbeitslosigkeit an ist einem Arbeitslosen ein Umzug zur Aufnahme einer Beschäftigung außerhalb des zumutbaren Pendelbereichs in der Regel zumutbar. Die Sätze 4 und 5 sind nicht anzuwenden, wenn dem Umzug ein wichtiger Grund entgegensteht. Ein wichtiger Grund kann sich insbesondere aus familiären Bindungen ergeben.

(5) Eine Beschäftigung ist nicht schon deshalb unzumutbar, weil sie befristet ist, vorübergehend eine getrennte Haushaltsführung erfordert oder nicht zum Kreis der Beschäftigungen gehört, für die der Arbeitnehmer ausgebildet ist oder die er bisher ausgeübt hat.

Anlage 2**Auszug aus dem BSHG⁶⁷**Unterabschnitt 2

Hilfe zur Arbeit

§ 18 Beschaffung des Lebensunterhalts durch Arbeit

(1) Jeder Hilfe Suchende muß seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einsetzen.

(2) Es ist darauf hinzuwirken, daß der Hilfe Suchende sich um Arbeit bemüht und Arbeit findet. Hilfe Suchenden, die keine Arbeit finden können, sind zu einer Annahme einer für sie zumutbaren Arbeitsgelegenheit nach § 19 oder § 20 verpflichtet. Für Hilfe Suchende, denen eine Arbeitserlaubnis nicht erteilt werden kann, gilt Satz 2 entsprechend, wenn kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts begründet wird. Die Träger der Sozialhilfe und die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit, gegebenenfalls auch die Träger der Jugendhilfe und andere auf diesem Gebiet tätige Stellen sollen hierbei zusammen wirken.

(2a) Die Träger der Sozialhilfe sollen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit von arbeitslosen Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt nach diesem Gesetz und Leistungsbeziehern nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch mit den örtlich zuständigen Arbeitsämtern Kooperationsvereinbarungen abschließen und durchführen. Mit den Kooperationsvereinbarungen sollen unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um die Vermittlung in Arbeit zu verbessern, die Wirksamkeit der Hilfen zur Eingliederung in eine Erwerbstätigkeit zu steigern und das Verwaltungsverfahren bürgernah und einfach zu gestalten. Zu diesem Zweck kann der Träger der Sozialhilfe ihm obliegende Aufgaben abweichend von §§ 88 Abs. 1 Satz 2 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vom Arbeitsamt wahrnehmen lassen. Hierzu können gemeinsame Anlaufstellen der Träger der Sozialhilfe und der örtlich zuständigen Arbeitsämter gebildet werden. Soweit örtliche Träger der Sozialhilfe und der Arbeitsämter Kooperationsvereinbarungen zum Betrieb einer gemeinsamen Anlaufstelle oder zur anderweitigen Übertragung von Aufgaben abgeschlossen haben, dürfen die örtlichen Träger der Sozialhilfe die für die Erfüllung der Aufgaben einer gemeinsamen Anlaufstelle und die für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben erforderlichen Sozialdaten erheben, verarbeiten und nutzen.

(3) Dem Hilfe Suchenden darf eine Arbeit oder eine Arbeitsgelegenheit nicht zugemutet werden, wenn er körperlich oder geistig hierzu nicht in der Lage ist oder wenn ihm die künftige Ausübung seiner bisherigen überwiegenden Tätigkeit wesentlich erschwert würde oder wenn der Arbeit oder der Arbeitsgelegenheit ein sonstiger wichtiger Grund entgegensteht. Ihm darf eine Arbeit vor allem nicht zugemutet werden, soweit dadurch die geordnete Erziehung eines Kindes gefährdet würde. Die geordnete Erziehung eines Kindes, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, ist in der Regel dann nicht gefährdet, wenn und soweit unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse

⁶⁷ in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. März 1994, zuletzt geändert durch Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 (aus LPK-BSHG, 2003)

in der Familie des Hilfesuchenden die Betreuung eines Kindes in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege im Sinne der Vorschriften des Achten Buches Sozialgesetzbuch sichergestellt ist; die Träger der Sozialhilfe sollen darauf hinwirken, daß Alleinerziehenden vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird. Auch sonst sind die Pflichten zu berücksichtigen, die dem Hilfe Suchenden die Führung eines Haushalts oder die Pflege eines Angehörigen auferlegt. Eine Arbeit ist insbesondere nicht allein deshalb unzumutbar, weil

1. sie nicht einer früheren beruflichen Tätigkeit des Hilfeempfängers entspricht,
2. sie im Hinblick auf die Ausbildung des Hilfeempfängers als geringerwertig anzusehen ist,
3. der Beschäftigungsort vom Wohnort des Hilfeempfängers weiter entfernt ist als ein früherer Beschäftigungs- oder Ausbildungsort,
4. die Arbeitsbedingungen ungünstiger sind als bei den bisherigen Beschäftigungen des Hilfeempfängers.

(4) Soweit es im Einzelfall geboten ist, kann auch durch Zuschüsse an den Arbeitgeber sowie durch sonstige geeignete Maßnahmen darauf hingewirkt werden, daß der Hilfeempfänger Arbeit findet. Die Bestimmungen des Dritten Buches Sozialgesetzbuch bleiben unberührt.

(5) Der Träger der Sozialhilfe soll Hilfeempfänger zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei der Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt fördern. Zu diesem Zweck kann dem Hilfeempfänger bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit ein Zuschuss bis zur Höhe des Regelsatzes für einen Haushaltsvorstand und bis zur Dauer von 12 Monaten gewährt werden. Von den Maßgaben des Satzes 2 kann befristet abgewichen werden, soweit es zur Erprobung von Maßnahmen oder im Einzelfall zur Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt gerechtfertigt ist; die Erprobung von Maßnahmen ist unter Beteiligung des Landes auszuwerten. Satz 3 tritt am 30.Juni 2005 außer Kraft.

§ 19 Schaffung von Arbeitsgelegenheiten

(1) Für Hilfe Suchende, insbesondere für junge Menschen, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten könne auch Kosten übernommen werden. Die Arbeitsgelegenheiten sollen in der Regel von vorübergehender Dauer und für eine bessere Eingliederung des Hilfe Suchenden in das Arbeitsleben geeignet sein.

(2) Wird für den Hilfe Suchenden Gelegenheit zu gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit geschaffen, kann ihm entweder das übliche Arbeitsentgelt oder Hilfe zum Lebensunterhalt zuzüglich einer angemessenen Entschädigung für Mehraufwendungen gewährt werden; zusätzlich ist nur die Arbeit, die sonst nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt verrichtet werden würde. Von dem Erfordernis der Zusätzlichkeit kann im Einzelfall abgesehen werden, wenn dadurch die Eingliederung in das Arbeitsleben besser gefördert wird oder dies nach den besonderen Verhältnissen des Leistungsberechtigten und seiner Familie geboten ist.

(3) Wird im Falle des Absatzes 2 Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt, so wird kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts und kein Beschäftigungsverhältnis im

Sinne der gesetzlichen Kranken und Rentenversicherung begründet. Die Vorschriften über den Arbeitsschutz finden jedoch Anwendung.

(4) Bei der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten sollen die Träger der Sozialhilfe, die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit und gegebenenfalls andere auf diesem Gebiet tätige Stelle zusammenwirken. In geeigneten Fällen ist für den Hilfesuchenden unter Mitwirkung aller Beteiligten ein Gesamtplan zu erstellen.

§ 20 Besondere Arbeitsgelegenheiten

(1) Ist es im Einzelfall erforderlich, die Gewöhnung eines Hilfe Suchenden an eine berufliche Tätigkeit besonders zu fördern oder seine Bereitschaft zur Arbeit zu prüfen, soll ihm für eine notwendige Dauer eine hierfür geeignete Tätigkeit oder Maßnahme angeboten werden. § 19 Abs. 4 gilt entsprechend.

(2) Während dieser Tätigkeit werden dem Hilfe Suchenden Hilfe zum Lebensunterhalt und eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen gewährt. § 19 Abs. 3 gilt entsprechend.

Unterabschnitt 4

Ausschluß des Leistungsanspruchs, Einschränkung der Leistung, Aufrechnung

§ 25

(1) Wer sich weigert, zumutbare Arbeit zu leisten oder zumutbare Maßnahmen nach den §§ 19 und 20 nachzukommen, hat keinen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt. Die Hilfe ist in einer ersten Stufe um mindestens 25 vom Hundert des maßgebenden Regelsatzes zu kürzen. Der Hilfeempfänger ist vorher entsprechend zu belehren.

(2) Die Hilfe soll bis auf das zum Lebensunterhalt Unerläßliche eingeschränkt werden 1. bei einem Hilfe Suchenden, der nach Vollendung des 18. Lebensjahres sein Einkommen oder Vermögen vermindert hat in der Absicht, die Voraussetzungen für die Gewährung oder Erhöhung der Hilfe herbeizuführen, 2. bei einem Hilfeempfänger, der trotz Belehrung sein unwirtschaftliches Verhalten fortsetzt, 3. für bis zu zwölf Wochen bei einem Hilfe Suchenden, a) dessen Anspruch auf Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Eingliederungshilfe ruht oder erloschen ist, weil das Arbeitsamt den Eintritt einer Sperrzeit oder das Erlöschen des Anspruchs nach § 119 des Arbeitsförderungsgesetzes festgestellt hat, oder b) der die in § 119 des Arbeitsförderungsgesetzes genannten Voraussetzungen erfüllt, die das Ruhen oder Erlöschen eines Anspruch auf Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Eingliederungshilfe begründen, 4. für den Zeitraum, in dem der Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 418 Satz 2 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch nicht besteht.

(3) Soweit wie möglich ist zu verhüten, daß die unterhaltsberechtigten Angehörigen der in den Absätzen 1 und 2 genannten Personen oder andere mit ihnen in Haushaltsgemeinschaft lebende Hilfeempfänger durch die Versagung oder die Einschränkung der Hilfe mitbetroffen werden.

Literaturverzeichnis

Abbenhues, Bertin, 1995: Berufsethische Überlegungen zum „Doppelmandat“ in der Sozialarbeit. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 26 (1995) 4, 255-291

Alber, Jens, 1987: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Frankfurt/Main; New York, 2. durchgesehene Auflage

Bauer, Rudolph, 2003: Die Aushöhlung Sozialer Grundrechte hat viele "Gesichter". In: SOZIALEXTRA Mai 2003, 42-43

Bauer, Rudolph, 2004: Arbeit, Arbeit, Arbeit ... oder bricht jetzt das Reich der Freiheit an? Einiges zum Grundsätzlichen. In: SOZIALEXTRA 1/ 2004, 6-9

Berlit, Uwe, 2003: Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Bemerkungen zu den Gesetzesentwürfen von Bundesregierung und hessischer Landesregierung für ein neues SGB II und SGB XII. Vorabdruck zur Veröffentlichung. URL: http://www.tacheles-sozialhilfe.de/aktuelles/2003/StellungnahmeGesetzentwuerfeAlhiBSHGFassung030814_z.pdf, Zugriff: 07.02.2004

Bodenmüller, Martina/Diegel-Kaufmann, Peter, 2004: Arbeitsloseninitiativen geben nicht auf. Auswirkungen von "Hartz" und "Agenda 2010" auf die Arbeit mit Erwerbslosen. In: SOZIALEXTRA 1/2004, 10-15

Brütt, Christian, 2002: Nach Hartz: Unter Führung der Expertokratie vorwärts auf dem Weg zum Neoliberalismus. In: Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hrsg.), rls Standpunkte, 6/2002, Berlin

Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), 2003: Merkblatt für Arbeitslose. Ihre Rechte - Ihre Pflichten, Nürnberg

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.), 2003: Die Hartz-Reformen - ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems? BMWA-Dokumentation Nr. 518, URL:<http://www.bmwa.bund.de/Redaktion/Inhalte/Downloads/br-die-hartz-reformen.pdf>, Zugriff: 07.02.2004

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), 2002: Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit. BMWi-Dokumentation Nr. 512, URL: http://bmwa.bund.de/Redaktion/Downloads/Homepage_2Fdownloads_2Fdoku_2Fdoku512.pdf, Zugriff: 07.02.2004

Bundessozialhilfegesetz, Textausgabe, 2003, München

Bundessozialhilfegesetz: Lehr- und Praxiskommentar (LPK-BSHG), 2003, Baden-Baden

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), 1999: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, Bonn

Claus, Frieder, 2003 a: Kurzkritik zur neuen Existenzsicherung von Alg II (SGB II) und Sozialhilfe (SGB XII). URL: http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/1_politik/alhi_sohi_2003_09_28_fclaus.pdf, Zugriff: 07.02.2004

Claus, Frieder, 2003 b: Sozialhilfereform 2004, Leistungsvergleich. URL: http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/1_politik/alhi_sohi_2003_08_06_vergleichclaus.pdf, Zugriff: 07.02.2004

Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert, 2003: Die "verborgene" Seite des aktivierenden Staats. In: SOZIALEXTRA 8/9 2003, 17-21

Dahme, Heinz-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.), 2003: Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen

Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die Bundesregierung, 2004: Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2005 (Fünfter Existenzminimumbericht). Drucksache 15/2462 vom 05.02.2004. URL: <http://dip.bundestag.de/btd/15/024/1502462.pdf>, Zugriff: 24.05.2004

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Bundesvorstand (Hrsg.), 2004: Druck auf Arbeitslose hat die Löhne im Visier. Die Auswirkungen der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe. DGB-Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik 1/2004

Drittes Gesetz für moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt, BGBl. 2002 Teil I Nr. 87 vom 01.10.2003

Erstes Gesetz für moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt, BGBl. 2002 Teil I Nr. 87 vom 31.12.2002, 4607-4620

Falterbaum, Johannes, 2000: Kürzung der Hilfe zum Lebensunterhalt wegen „Fehlverhaltens“ des Leistungsberechtigten nach § 25 BSHG. In: ZFSH/SGB, 10/2000, 579-589

FIAN (Hrsg.), 1998: Food First. Mit Menschenrechten gegen den Hunger. Bonn

Frerich, Johannes/Frey, Martin, 1993 a: Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Band 1: Von der vorindustriellen Zeit bis zum Ende des Dritten Reiches, München; Wien

Frerich, Johannes/Frey, Martin, 1993 b: Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Band 3: Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit, München; Wien

Fretschner, Rainer/Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille, 2003: Der aktivierende Staat und seine Implikation für die soziale Arbeit. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.), 2003: Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen, 37-56

Friedrich, Horst/Wiedemeyer, Michael, 1998: Arbeitslosigkeit – ein Dauerproblem. Dimensionen, Ursachen, Strategien. Ein problemorientierter Lehrtext. 3. aktualisierte und völlig überarbeitete Auflage, Opladen. In: Schubert, Klaus/Wewer, Göttrik (Hrsg.), 1998: Analysen. Politik – Gesellschaft – Wirtschaft, Band 36

Fuchs- Brünninghoff, Elisabeth/Gröner, Horst (Hrsg.), 1993: Arbeit und Arbeitslosigkeit. Zum Wert von Arbeit heute. Beiträge zur Individualpsychologie, Bd. 17, München

Führer, Karl Christian, 1990: Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland: 1902-1927. Einzelveröffentlichung der Historischen Kommission zu Berlin, Band 73, Berlin

GegenInformationsBüro (Hrsg.), 2002: Bekämpft die Armen statt die Armut! Die Vorschläge der Hartz-Kommission. Berlin

Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 27.12.2003, BGBl. Teil I, 3022

Hammel, Manfred, 2004: Von Wisconsin zur Sozialhilfereform in Deutschland. In: ZFSH/SGB 03/2004, 147-160

Hanesch, Walter, 2004: Das letzte Netz droht zu reißen. Die Sozialhilfereform im Windschatten der Hartz-Reformen und im Spannungsfeld widersprüchlicher Interessen. In: Frankfurter Rundschau, 5.03.2004

Hartz, Peter u.a., 2002, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit.

Heinz, Wolfgang S., 2001: Internationaler Menschenrechtsschutz durch die VN-Menschenrechtskommission (MRK): Chancen und Grenzen. In: Sicherheit und Frieden, 19 (2001) 3, 120-125

Hoffmann, Hilmar/Kramer, Dieter (Hrsg.), 1994: Arbeit ohne Sinn? Sinn ohne Arbeit? Über die Zukunft der Arbeitsgesellschaft, Weinheim

Hofmann, Rainer/Holländer, Pavel/Merli, Franz/Wiederin, Ewald, 1998: Armut und Verfassung. Sozialstaatlichkeit im europäischen Vergleich. Juristische Schriftenreihe Band 127, Wien

IFSW (Hrsg.), 1994: Ethische Grundlagen der Sozialen Arbeit. Prinzipien und Standards, übersetzt von Dorothea Schneider und Rösli Stahel 1996/1997. URL: <http://www.ifws.org/Publications/4.4.pubd.html>, Zugriff: 22.12.2003

IFWS, 2003: Definition von Sozialarbeit. URL: <http://www.ifws.org/Publications/4.6ge.pub.html>, Zugriff: 22.12.2003

IG Metall Vorstand (Hrsg.), 2002, Stellungnahme der IG Metall zum Bericht der Kommission "Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt". URL: http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/1_politik/ba_hartz_igm_2002_08_20.pdf, Zugriff: 07.02.2004

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), Autorengemeinschaft (Hrsg.), 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Stellungnahme des IAB zum Bericht der „Hartz-Kommission“. IAB Werkstattbericht, Diskussionsbeiträge des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit Nr. 13 / 1.10.2002, Nürnberg

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) (Hrsg.), 2003: Nach der Reform ist vor der Reform: Hartz und danach. Jahresgutachten 2003/2004 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Auszug aus dem fünften Kapitel. URL: http://doku.iab.de/chronik/2x/2003_11_12_20_sachverständige.pdf, Zugriff: 15.12.03

Jahoda, Marie, 1986: Wieviel Arbeit braucht der Mensch? Arbeit und Arbeitslosigkeit im 20. Jahrhundert. Weinheim und Basel, 3. Auflage

Kaltenborn, Bruno, 2002: Neuordnung der Arbeitslosenhilfe im Rahmen eines dreistufigen Systems. IABWerkstattbericht, Diskussionsbeiträge des Instituts für Arbeits- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nr. 16 / 25.11.2002, Nürnberg

Kantel, Dieter, 2004: "Wer nicht arbeiten will ...". Zur Kritik der organisierten Verwahrlosung - Was geschieht mit Menschen, die keine Sozialhilfe mehr erhalten? In: SOZIALEXTRA, 1/2004, 41-43

Karges, Rosemarie/Lehner, Ilse M., 2003: Soziale Arbeit zwischen eigenem Anspruch und beruflicher Realität - Veränderungen der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsvollzüge. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.), 2003: Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen, 333-368

Kessl, Fabian/Otto, Hans-Uwe, 2003: Aktivierende Soziale Arbeit. Anmerkungen zur neosozialen Programmierung Sozialer Arbeit. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.), 2003: Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen, 57-76

Klös, Hans-Peter, 2003: "Fördern und Fordern": Ökonomische Implikation eines normativen Konzepts. In: Sozialer Fortschritt, Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, Jahrgang 52/2003, Heft 11-12, S. 305-309

Krahmer, Utz, 1998 a: Hilfe zur Arbeit. In: Bundessozialhilfegesetz. Lehr- und Praxiskommentar. 5. Auflage, 1998, 274-308

Krahmer, Utz, 1998 b: Ausschluß des Leistungsanspruchs. In: Bundessozialhilfegesetz: Lehr- und Praxiskommentar. 5. Auflage, 1998, 394-405

Kreuz, Daniel, 2002: Zur Bewertung der Ergebnisse der Hartz-Kommission. URL: http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/1_politik/hartz_kreuz_2002_08_22.pdf, Zugriff: 07.02.2004

Kronauer, Martin/Vogel, Berthold/Gerlach, Frank, 1993: Im Schatten der Arbeitsgesellschaft. Arbeitslose und die Dynamik sozialer Ausgrenzung. Eine Studie des Soziologischen Forschungsinstituts Göttingen – SOFI. Frankfurt; New York

Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hrsg.), 1999: Die Verfassung von Berlin und das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Berlin

Ludwig, Petra, 2004: Gesellschaftlich-politische Rahmenbedingungen Sozialer Arbeit. In: Soziale Arbeit, 04/2004, Berlin, 136-141

Maaser, Wolfgang, 2003: Normative Diskurse der neuen Wohlfahrtspolitik. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.), 2003: Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen, 17-36

Meendermann, Karin, 1992: Die „Hilfe zur Arbeit“ – Zugangschance oder Ausgrenzungsmechanismus? Eine Analyse der kommunalen Sozial- und Beschäftigungspolitik nach §§ 18-20, 25 Bundessozialhilfegesetz im Vergleich von fünf nordrhein-westfälischen Kommunen. (Internationale Hochschulschriften) Münster/New York,

- Montada, Leo (Hrsg.), 1994: Arbeitslosigkeit und soziale Gerechtigkeit. Frankfurt am Main; New York, ADIA_Stiftung zur Erforschung neuer Wege für Arbeit und soziales Leben, Schriftenreihe Band 2
- Mrozynski, Peter, 2004: Grundsicherung für Arbeitsuchende, im Alter, bei voller Erwerbsminderung und die Sozialhilfereform. In: ZFSH/SGB 04/2004, 198-221
- Neubauer, Jennifer/Bäcker, Gerhard, 2003: Abbau der Arbeitslosigkeit durch Abbau der Arbeitslosenversicherung? In: Sozialer Fortschritt, Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, Jahrgang 52/2003, Heft 9, S. 233-239
- Obrecht, Werner, 1999: Umriss einer biopsychosozialen Theorie menschlicher Bedürfnisse. Geschichte, Probleme, Struktur, Funktion. Interdisziplinärer Universitätslehrgang für Sozialwirtschaft, Management und Organisation sozialer Dienste (ISMOS) der Wirtschaftsuniversität Wien, Typoskript, Wien
- Orsi, Giuseppe/Seelmann, Kurt/Smid, Stefan/Steinvorth, Ulrich (Hrsg.), 1996: Arbeit – Arbeitslosigkeit. Rechtsphilosophische Hefte, Bd. 5, Frankfurt am Main; Berlin; Bern; New York; Paris; Wien
- Österreichische Kommission Iustitia et Pax (Hrsg.), 2001: Grundsicherung Basiseinkommen. Arbeitsdokument der Arbeitsgruppe "soziale Gerechtigkeit", Wien. URL: <http://www.iupax.at/downloads/grundsi.pdf>, Zugriff: 10.08.2003
- Pfohl, Gerhard, 2004: Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige. In: ZFSH/SGB 03/2004, 167-171
- Raithelhuber, Eberhard, 2004: Jenseits von Hartz - oder: was offen bleibt ... In: SOZIALEXTRA 1/2004, 16-19
- Rothkegel, Ralf, 2003: Bedarfsdeckung durch Sozialhilfe - ein Auslaufmodell? In: ZFSH/SGB 11/2003, 643-652
- Sachße, Christoph, Trennstedt Florian, 1988 a: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Band 1: Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg. 2., verbesserte und erweiterte Auflage, Stuttgart; Berlin; Köln
- Sachße, Christoph, Trennstedt Florian, 1988 b: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Band 2: Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871 bis 1929. Stuttgart; Berlin; Köln; Mainz
- Schachtschneider, Karl Albrecht, 2001: Recht auf Arbeit – Pflicht zur Arbeit. In: Schachtschneider, Karl Albrecht/Piper, Henning/Hübsch, Michael(Hrsg.), 2001: Transport – Wirtschaft – Recht. Gedächtnisschrift für Johann Georg Helm. Schriften zum Wirtschaftsrecht; Bd. 133, Berlin, 827-847
- Schönig, Werner, 2002: Das Hartz-Papier und die Soziale Arbeit. In: SOZIALEXTRA 9/2002, 51
- Schultz-Wild, Lore, 1984: Arbeitslos leben. Ravensburg
- Sonnenfeld, Christa, 2002: Über die Sinnstiftung durch Erwerbsarbeit. In: SOZIALEXTRA 7-8 2002, 19-21
- Sozialgesetzbuch Buch III, Arbeitsförderung, Beck-Texte im dtv, 6. Auflage, 2001

Spindler, Helga, 2003 a: „Überfordern und überwachen“. Der restriktive Paradigmawechsel in der Sozialpolitik. In: SOZIALEXTRA, 8/9 2003, 11-14

Spindler, Helga, 2003 b: Fördern und Fordern - Auswirkungen einer sozialpolitischen Strategie auf Bürgerrechte, Autonomie und Menschenwürde. In: Sozialer Fortschritt, Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, Jahrgang 52/2003, Heft 11-12, S. 296-301

Spindler, Helga, 2003 c: Aktivierende Ansätze in der Sozialhilfe. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.), 2003: Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen, 225-246

Staub-Bernasconi, Silvia, 1998: Soziale Arbeit als „Menschenrechtsprofession“. In: Wöhrle, Armin (Hrsg.), 1998: Profession und Wissenschaft Sozialer Arbeit. Positionen einer Phase der generellen Neuverortung und Spezifika in den neuen Bundesländern. Pfaffenweiler, 305-322

Staub-Bernasconi, Silvia, 2000: Sozialrechte – Restgröße der Menschenrechte? In: Wilken, Udo (Hrsg.), 2000: Soziale Arbeit zwischen Ethik und Ökonomie. Freiburg/ Br., 151-174

Steinmetz Bernd, 1997: Über den Wandel der Arbeit und das Problem der Arbeitslosigkeit. Münster, Sozialpädagogik/Sozialarbeit im Sozialstaat, Bd. 7, Münster

Strengmann-Kuhn, Wolfgang, 2003: Die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe - finanzielle Auswirkungen für die Betroffenen und ein Gegenvorschlag. In: Sozialer Fortschritt, Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, Jahrgang 52/2003, Heft 11-12, S. 291-296

Thode, Eric, 2003: Die Anreizwirkung der Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Spiegel internationaler Erfahrungen. In: Sozialer Fortschritt, Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, Jahrgang 52/2003, Heft 11-12, S. 284-291

Tripp, Gisela/Bruhn-Tripp; Jonny, 2004: Das neue Arbeitslosengeld II. URL: http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/4_soziales/sgb_ii_alz_dortmund.pdf, Zugriff: 07.02.2004

Trube, Achim, 2003: Überfordern und Hinausbefördern - Prämissen, Praxis und Probleme Aktivierender Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. In: Sozialer Fortschritt, Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, Jahrgang 52/2003, Heft 11-12, S. 301-305

Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert, 2003: Arbeitszwang und Bürgeraktivierung. Der Deutsche Fürsorgertrag und das Janusgesicht des aktivierenden Sozialstaats. In: SOZIALEXTRA 8/9 2003, 26-30

Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert, 2004: Sozialstaatsentwicklung und aktuelle Arbeitsmarktreform. In: Soziale Arbeit 1/2004, 2-9

Uske, Hans, 1995: Das Fest der Faulenzer. Die öffentliche Entsorgung der Arbeitslosigkeit. Duisburg

Ver.di, Bundesvorstand (Hrsg.), 2002: Bewertung des Berichtes "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt". URL: http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/1_politik/ba_hartz_verdi_buvo_2002_10_14.pdf, Zugriff: 07.02.2004

Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BGBl. 2003 Teil I Nr. 66, vom 29.12.2003, 2954

Voß, Andreas, 1993: Betteln und Spenden. Eine soziologische Studie über Rituale freiwilliger Armenunterstützung, ihre historischen und aktuellen Formen sowie ihre sozialen Leistungen. Materiale Soziologie, TB 2, Berlin; New York

Wogawa, Diane, 2000: Missbrauch im Sozialstaat. Eine Analyse des Missbrauchsarguments im politischen Diskurs. Wiesbaden

Wolski-Prenger, Friedhelm/Rothardt, Dieter, 1996: Soziale Arbeit mit Arbeitslosen. Beratung, Bildung, Selbstorganisation. Weinheim und Basel

Zempel, Jeanette/Bacher, Johann/Moser, Klaus (Hrsg.), 2001: Erwerbslosigkeit. Ursachen, Auswirkungen und Interventionen; Psychologie sozialer Ungleichheit, Bd. 12, Opladen

Zuleeg, Manfred, 1983: Gemeinnützige Arbeit und Sozialhilfe vor der Verfassung. In: ZAR, Baden-Baden, 3, 188-193

Zweites Gesetz für moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt, BGBl. 2002 Teil I Nr. 87 vom 31.12.2002, 4621-4636

Internetressourcen

www.arbeitnehmerkammer.de
www.andersarbeiten.de
www.arbeitsagentur.de
www.anti-hartz.de
www.bmwa.bund.de
www.erwerbslos.de
www.gegeninformationsbuero.de
www.iab.de
www.tacheles-sozialhilfe.de
www.verdi.de