

**Protokoll AG 2
Kriminalisierung - Sanktionen - Workfare**

A) Kriminalisierung

Begriffsbestimmung „Kriminalisierung“¹

„Als **Kriminalisierung** wird im Sprachgebrauch eine Gesetzesänderung bezeichnet, die zur Strafbarkeit von Handlungen führt. Oft bildet sich bei der Erschließung neuer Rechtsräume wie z.B. neuen Medien ein Regulationsvakuum, sog. Strafbarkeitslücken, in denen sich verschiedene gewohnheitsrechtliche Strukturen bilden, die sich noch an vorhandenen Gesetzen ähnlichen Bereiche orientieren. Bei der Regelung durch den Gesetzgeber kommt es dann zu einem Verbot von Handlungen, die sich in diesem Vakuum eingebürgert haben. Auch beim Wechsel der Gesetzgebung in ein neues Paradigma durch technische, wissenschaftliche und kulturelle Veränderungen (...) werden die Gesetze in Richtungen geändert, die vorher gestattetes oder erwünschtes Verhalten unter Repressionen, d. h. Strafe, stellt.

Beispiele für Deutschland waren:

- Einführung des "Stromdiebstahls" als Entziehung elektrischer Energie (§ 248c StGB)
- Heraufstufung des "Mundraubs" zu einem Diebstahl geringwertiger Sachen (§§ 242, 248a StGB)
- Schaffung von Umweltdelikten
- Abschaffung eines gewohnheitsrechtlich anerkannten Züchtigungsrechts (verboten durch § 1631 Abs. 2 BGB, nunmehr in die Tatbestände der Körperverletzungsdelikte, Freiheitsberaubung und Nötigung einzustufen, "Kriminalisierung der Eltern".
- Bestrafung der Vergewaltigung in der Ehe (in Deutschland seit 1997)
- Schaffung der Computerdelikte im Rahmen der Automatisierung zahlreicher Lebenssachverhalte (das sind u.a. Computersabotage, Datenveränderung, Ausspähen von Daten), "Kriminalisierung der Hacker". (...)

(...)

Von Kriminalisierung spricht man auch, wenn zwei widerstrebende Rechtsgüter so gegeneinander gewertet werden, dass jemand ungeachtet seiner Motivation zum Straftäter gemacht wird.“

Eine Kriminalisierung im Zusammenhang mit Hartz IV ist in folgenden Bereichen zu beobachten

- Kriminalisieren von Verhalten Leistungsberechtigter
- Generalverdacht „Leistungsmissbrauch“
- Armutskriminalität

(im Unterschied zu den beiden erstgenannten ist dies jedoch weniger ein Beispiel für Kriminalisierung als vielmehr eine Folge der unzureichenden Regelsätze und/oder der Kürzung/Streichung von Leistungen)

Als Beispiel eines (untauglichen ?) Versuchs der Kriminalisierung im Bereich Hartz IV wird auch der Angriff vom (damaligen) Bundesarbeitsminister Clement gegen den ALG II - Leitfaden von Tacheles e.V. genannt (Clement hatte mit Blick auf den Leitfaden „Anleitung zum Betrug“ vorgeworfen).

Verschärftes Kriminalisieren von Verhalten, das auf mangelhafte Beratung zurückgeht

Aus der Praxis wird berichtet, daß Strafanzeigen und Bußgeldbescheide durch verschärftes Aufspüren und rigorose Verfolgung von (angeblichen) Ordnungswidrigkeits- und Straftatbeständen der Jobcenter/ARGEn deutlich zunehmen.

¹ zitiert nach Wikipedia, URL: <http://de.wikipedia.org/wiki/Kriminalisierung>

Bei falschen Angaben ist eine Ordnungswidrigkeit (OWi) entsprechend § 63 SGB II, evtl. auch Strafanzeige wg. Betruges (nach StGB) möglich, wenn Leistungsberechtigte (LB) nachweisbar fahrlässig oder vorsätzlich gehandelt haben.

In vielen – nunmehr von den ARGEen verfolgten – Fällen, liegt aber weder fahrlässiges noch vorsätzliches Handeln der Betroffenen vor.

Beispiel: Heizkosten - Rückerstattung

Viele LB wissen gar nicht, daß sie Heizkosten–Guthaben der ARGE melden und zurückzahlen müssen („Ich habe das Geld doch selbst durch wenig heizen gespart und habe auch selbst gefroren“ / „Haushaltsenergie ist doch in der Regelleistung drin“).

Durch die unklaren Bescheide ist in der Regel auch gar nicht nachvollziehbar, daß, ob oder wie die Heizkosten von der ARGE im Rahmen der Unterkunftskosten übernommen werden.

Wenn die Übernahme der Heizkosten für die LB nicht transparent ist, ist es für die Betroffenen nicht erkennbar, dass die Nichtangabe bei der ARGE ordnungswidrig ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Heizkosten

- als Pauschale gezahlt wurden (dann dürfen die LB das Guthaben behalten)
- oder gedeckelt wurden.

Beispiel Zinsen

Wenn von LB Vermögen angegeben wurde, obliegt es der ARGE, bei den Berechtigten nachzufragen, ob auch Zinseinnahmen zu verzeichnen sind. Zumal den Berechtigten, wenn die Zinsen nicht ausgezahlt, sondern (z.B. auf dem Sparbuch) gutgeschrieben werden, oftmals nicht bewußt ist, daß es sich bei den Zinsgutschriften nicht um Vermögen, sondern um (extra anzugebendes) Einkommen handelt.

In solchen Fällen dürfte keine OWi, geschweige denn Betrug vorliegen.

Beispiel: Nebenverdienst junger Erwachsener in BG

Es wird von mehreren Fällen berichtet, in den die ARGEen Ordnungswidrigkeit unterstellten, weil die Eltern von volljährigen Kindern (jeweils noch Schüler) nicht wußten und daher nicht gemeldet hatten, daß diese neben der Schule einer Nebenbeschäftigung nachgegangen waren.

Auch in diesen Fällen dürfte (zumindest bei den Eltern) keine OWi vorliegen

Generalverdacht „Leistungsmissbrauch“ und schikanöse Behandlung

Beispiel: Hausbesuche

üblich bei

- Anträge auf Einmalbeihilfe Wohnungseinrichtung / Renovierung
- Überprüfung „eheähnliche Gemeinschaft“
- unklaren Wohnverhältnissen und Überprüfung „gewöhnlicher Aufenthaltsort“

Die Inaugenscheinnahme als legale, letzte Möglichkeit der Amtsermittlung wird zunehmend als gezieltes Suchen nach und Unterstellen von falschen Angaben erlebt und beschrieben.

Die „Schnüffelpraxis“ z.B. wg. Verdacht einer „eheähnlichen Gemeinschaft“ (Nachfragen im Haus, Aufschnappen und Verwenden von Informationen) dient dem Generalverdacht und der Kriminalisierung.

Beispiel: Vorlage von Kontoauszügen bei jedem Wiederholungsantrag

Auch hier haben wir es mit einem „Generalverdacht“ zu tun, der für die Hartz IV–Berechtigten diskriminierend wirkt.

Offen bleibt die Frage, ob schikanöses Verwaltungshandeln oder auch der Generalverdacht unter dem Thema Kriminalisierung angeprangert werden sollte. Zumindest das schikanöse Verwaltungshandeln ist möglicherweise eher der schlechten Gesetzgebung anzulasten als dem „starken Vorwurf“ der Kriminalisierung.

Armutskriminalität

Im Kontext mit der Verarmung durch Hartz IV ist vermutlich ein Ansteigen der Armutskriminalität zu verzeichnen (z.B. Ladendiebstahl oder „Schwarzfahren“ - in der Strafanstalt Berlin-Plötzensee ist angeblich jeder Dritte wegen Schwarzfahrens inhaftiert). Untersuchungen zu Armutskriminalität als eine Folge bzw. Begleiterscheinung von Hartz IV sind uns aber nicht bekannt.

B) Sanktionen

Die Inhalte des Aufrufs für ein SANKTIONSMORATORIUM werden vorgestellt.²

Es wird klargestellt, dass es bei der Moratoriums-Forderung nur um die Aussetzung des § 31 SGB II geht, nicht um den § 65 SGB X („Folgen fehlender Mitwirkung“ - auch hier ist eine völlige Leistungsversagung möglich).

Eine Mehrheit der Mitglieder im *Bündnis für ein Sanktionsmoratorium* ist für eine vollständige Abschaffung der Sanktionen nach § 31 SGB II; eine Minderheit spricht sich dagegen für eine grundsätzliche Modifizierung des Sanktionsparagrafen aus, so dass nur in sehr stark eingegrenzten Fällen überhaupt sanktioniert werden darf (Beispiel: Möglichkeit der Verweigerung einer Weiterbildung durch die ARGE, wenn jemand über lange Zeit nicht bei der Arbeitssuche mitwirkt).

Diskussion:

„Minderheits“-Argument (MA):

Die Forderung nach einer gänzlichen Abschaffung von Sanktionen hat möglicherweise in der Öffentlichkeit eher „Überstülpungs-“ anstatt Überzeugungseffekt.

Gegenargument (GA):

Wer für die Aussetzung von Sanktionen ist, ist auch (zumindest kurzfristig) für die Abschaffung der Sanktionen – wo ist also das Problem?

MA: Der „Abschaffungsstandpunkt“ kümmert sich nicht (ernstlich) um einzelne Schritte; man kommt nicht an die eigentliche „Sanktionsfrage“ heran. Die Sanktions-Befürworter „machen dicht“, wenn sie „Abschaffung“ hören, an die Prämissen ihrer Grundideologie kommt man so nicht heran. Man muß mit der Diskussion aber weit in bürgerliche Kreise hineinkommen, um eine Aussetzung oder (zumindest) eine Änderung des § 31 SGB II zu erreichen.

Das weitere Vorgehen könnte – bei genügend Unterstützung und einer erfolgreichen Durchsetzung der Moratoriumsforderung – wie folgt aussehen:

- a) befristete Abschaffung des § 31 SGB II,
- b) in „Modellkommunen“ Auswirkungen untersuchen,
- c) bei positiven Auswirkungen: Aussetzung der Befristung, d.h. unbefristete Abschaffung des § 31 SGB II.

Für viele ist es offenbar kein Widerspruch, das Sanktionsmoratorium zu unterzeichnen und gleichzeitig für die gänzliche Abschaffung von Sanktionen zu sein (siehe entsprechende Diskussion auch in der Partei DIE LINKE).

Seit Mai 2009 steht die Forderung nach einem Sanktionsmoratorium auch im Programm von Bündnis 90/DIE GRÜNEN.

Bei der SPD gibt es dagegen starken Widerstand gegen das Sanktionsmoratorium (Verdacht, das Bündnis werde als „5. Kolonne“ für die gänzliche Abschaffung der Sanktionen benutzt), wenngleich inzwischen auch zahlreiche SPD-Mitglieder den Aufruf unterzeichnet haben.

² siehe http://sanktionsmoratorium.de/pdfs/aufruf_lang_web.pdf

MA: Sozialarbeiter, insbesondere der Jugendberufshilfe (deren Erfahrung mit Leistungsbeziehern: „Ich will hier mein Geld – mein Privatleben hat sie nicht zu interessieren“), Gewerkschafter und Wohlfahrtsverbände „schätzen“ Sanktionen durchaus. Die einen profitieren davon, andere können sich eine Leistungsgewährung ohne die Möglichkeit, Druck auszuüben nicht vorstellen. Daher wäre allein mit der *Änderung* des § 31 SGB II an folgenden Punkten schon viel erreicht:

- Aussetzung der sofortigen Vollziehbarkeit einer Sanktion,
- keine Sanktionierung der Ablehnung von Eingliederungsmaßnahmen,
- Entschärfung des § 10 SGB II: Zumutbarkeit von Arbeit und Eingliederungsmaßnahmen.

Danach können weitergehende Forderungen in ruhigerer (politischer) Atmosphäre mit allen gesellschaftlichen Akteuren diskutiert werden („Sonst wird politisch nichts draus“).

Im übrigen:

Auch 1 Jahr Sanktions-Aussetzung heißt noch nicht, dass das für Erwerbslose gut ausgeht, wenn etwa Evaluationen entgegenstehende Ergebnisse zeitigen und somit die Sanktionsbefürworter neue Argumente erhielten.

GA: 1 Jahr Sanktions-Aussetzung wäre zu kurz, es müssten schon 2 oder 3 Jahre ausgewertet werden.

Erwartetes Ergebnis: Insbesondere die Träger der Eingliederungsmaßnahmen werden sich umstellen und qualitativ bessere Maßnahmen anbieten müssen, da eine Vielzahl von Maßnahmen ohne Sanktionsdrohung nicht mehr besucht werden würden. (Forderung nach Überprüfung der Effizienz von diversen Eingliederungsmaßnahmen)

Anders wohl bei den Ein-Euro-„Jobs“; diese werden allein wegen der „Nebeneinnahmen“ auch ohne Sanktionen massenweise angenommen.

Über Aussetzung von Sanktionen können hier auch versteckte „Workfare-Elemente“ aufgezeigt und diskutiert werden: (Annahme von Ein-Euro-„Jobs“ / Verschlechterung der Arbeitsbedingungen auf dem allg. Arbeitsmarkt – „Hartz IV zu beziehen ist schon Sanktion genug. Es ist erschreckend, welche Arbeit Leute annehmen, nur um nicht Hartz IV zu beziehen“).

Diskussionsergebnisse:

Zunächst einmal muss Öffentlichkeit für das Sanktionsmoratorium hergestellt und (noch viel mehr) Bündnispartner gefunden werden. (einhellig; aber: die Beratungsstellen beraten nur noch und schaffen es kaum mehr, Öffentlichkeit herzustellen).

Radikal geht nicht, einzelne Schritte zur Abschaffung der Sanktionen müssen öffentlich diskutiert werden (einhellig).

Es wird bedauert, dass wir nicht schneller vorankommen, aber das Thema läuft bestimmt nicht davon.

Das Thema „Sanktionsmoratorium“ ist Hebel auch für die Themen

- Verelendung
- Entrechtung
- Lohnabsenkung + Deregulierung des allg. Arbeitsmarktes
- „Umpolung“ bzw. schleichende Ausrichtung der Sozialarbeit auf Kontrolle und Überwachung

C) Workfare

Begriffsbestimmung „Workfare“³

„Der Begriff *Workfare* ist in Anlehnung an *Welfare* (engl. Wohlfahrt) entstanden und bezeichnet ein arbeitsmarktpolitisches Konzept, welches staatliche Transferleistungen mit einer Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme verknüpft. Das in den Vereinigten Staaten in den 1990 Jahren entstandene Modell zielt darauf ab, ohne zusätzliche Qualifizierungsmaßnahmen 'möglichst viele Transferbezieher dazu zu bringen,

³ zitiert nach Wikipedia 27.1.2010, URL <http://de.wikipedia.org/wiki/Workfare>

eine unsubventionierte Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt anzunehmen'⁴ und unterscheidet sich somit von anderen Konzepten wie die Bürgerarbeit.⁵ (...)

Deutschland

(...) erst im Verlauf der 1990er Jahre starteten einige Kommunen (Bielefeld, Köln, (...)⁶ Modellprojekte, die dem heutigen, so genannten Ein-Euro-Job-Modell (Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung) unter Arbeitslosengeld II entsprechen. Viele weitere Kommunen kopierten diese Modelle im Verlauf der Jahre, bis es mit dem Hartz-Konzept zu einer bundesweit einheitlichen Grundlage kam. Allerdings sind bis heute immer nur ein Teil der Langzeitarbeitslosen in solchen Maßnahmen, während im reinen Workfare-Konzept die Arbeitsaufnahme obligatorisch, also für alle Arbeitslosen umgesetzt werden soll.

In Deutschland gab es bis auf Ein-Euro-Jobs und Kombilohn-Modelle bisher keine politischen Bestrebungen zur Einführung eines Workfare-Konzepts, obwohl Vorschläge wie Studie *Mit Schaffensdrang in Arbeit* des Instituts für Wirtschaftspolitik der Universität zu Köln vorliegen. (...)"

Im Gegensatz zu obiger Definition ordnen wir auch das Konzept der „**Bürgerarbeit**“ durchaus dem Workfare-Ansatz zu, da es ebenfalls auf dem Grundgedanken „keine staatliche Leistung ohne Gegenleistung“ beruht und (zumindest in den Kommunen, in denen es bisher „erprobt“ wurde) auch auf den flächendeckenden Ausschluß von Erwerbslosen aus dem Arbeitslosengeld-Bezug (I+II) abzielt: [Unterstreichungen in allen folgenden Zitaten d.d. Protokoll.]

Bundesagentur für Arbeit (Stand 26.02.2010)⁷:

„Informationen zum Thema Bürgerarbeit

Das im Jahr 2006 in Sachsen-Anhalt gestartete Modellprojekt 'Bürgerarbeit' hat an insgesamt sechs Standorten signifikant zur Reduzierung der regionalen Arbeitslosigkeit beigetragen.

Nach dem Laborversuch in der Lebenshilfe Werk Magdeburg gGmbH wurde das Projekt in den Orten Bad Schmiedeberg, Barleben, Gerbstedt, Kelbra und Hecklingen etabliert. Aktuell sind hier insgesamt rund 430 Personen in gemeinnützigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen tätig. Durch den ganzheitlichen Ansatz einer konsequenten Aktivierung des gesamten Arbeitslosenbestandes ist es gelungen, die Arbeitslosigkeit an allen Standorten nachhaltig um 50 bis 65 Prozent zu reduzieren, ohne den Ersten Arbeitsmarkt zu beeinträchtigen.

Nach den erfolgreichen Tests in Sachsen-Anhalt wurde das Projekt 'Bürgerarbeit' im Sommer 2007 in Zusammenarbeit mit dem Freistaat Thüringen in der Kleinstadt Schmöln im Kreis Altenburger Land etabliert. Gegenwärtig haben hier 135 Personen eine gemeinnützige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen. Auch hier gelang es, die Arbeitslosigkeit um die Hälfte zu reduzieren.

Seit dem Februar 2008 wird das Konzept 'Bürgerarbeit' unter dem Namen 'Job-Perspektive Plus' auch an drei bayerischen Standorten mit vergleichsweise hoher Arbeitslosigkeit umgesetzt. Trotz verschiedener Rahmenbedingungen entsprachen der in Weiden, Coburg und Hof erzielte Erfolg und die Erfahrungen weitgehend denen, die in Sachsen-Anhalt und Thüringen gewonnen werden konnten."

Gleiches läßt sich auch einer Broschüre von Rainer Bomba und Sylvia Kühnel entnehmen, welche für die Bürgerarbeit wirbt und das Konzept genauer beschreibt⁸:

„Was ist 'Bürgerarbeit'?" [vgl. zum folg. Seite 8]

Die Grundidee des Konzeptes besteht in der konsequenten Aktivierung des gesamten – rechtskreisunabhängigen - Arbeitslosenbestandes bei gleichzeitigem Angebot von gemeinnütziger, sozialversicherungs-

⁴ http://de.wikipedia.org/wiki/Workfare_-_cite_note-0: Eichhorst, W. a.a.O, S. 64.

⁵ http://de.wikipedia.org/wiki/Workfare#cite_note-1: Heinz, Ch. U.a.: Modellversuch Bürgerarbeit. Zwischen Workfare und Sozialem Arbeitsmarkt. IAB-Forschungsbericht 14 / 2007

⁶ <http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A00F0A-BCDECA31/bst/besch.pdf>

⁷ URL http://www.arbeitsagentur.de/nn_29406/Dienststellen/RD-SAT/RD-SAT/A04-Vermittlung/Allgemein/Konzept-Buergerarbeit.html

⁸ Bundesagentur für Arbeit, November 2009, „Bürgerarbeit“ - Ein innovatives Konzept zur Senkung von Arbeitslosigkeit, Autoren: Rainer Bomba, Vorsitzender der Geschäftsführung der Regionaldirektion Bayern, Sylvia Kühnel, Projektleiterin „Bürgerarbeit“ in der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt- Thüringen URL <http://www.arbeitsagentur.de/Dienststellen/RD-SAT/RD-SAT/A04-Vermittlung/Allgemein/pdf/Broschuere-aktuell-Buergerarbeit-pdf.pdf>

pflichtiger Beschäftigung für diejenigen Menschen, die selbst bei guter konjunktureller Lage aufgrund multipler Vermittlungshemmnisse auch mittelfristig keine Chance am Ersten Arbeitsmarkt haben.

Nach einem vierstufigen, kaskadierten System wird jedem Arbeitslosen ein auf seine individuelle Situation zugeschnittenes Angebot unterbreitet, das die Arbeitslosigkeit in absehbarer Frist beendet.

Stufe 1 – Aktivierung und Aktualisierung

Zunächst werden in einer ersten Stufe alle Arbeitslosen in dichter zeitlicher Abfolge zu einem Beratungsgespräch in die Agentur für Arbeit bzw. zum Grundsicherungsträger eingeladen. Ziel des Gespräches ist die Feststellung der aktuellen Bedarfe und Ressourcen des Kunden im Rahmen eines Profilings. (...)

Stufe 2 - Vermittlungsaktivitäten

Die Aktivitäten der zweiten Stufe sind ein direktes Ergebnis des Profilings und betreffen marktnahe Kunden. (...) [vgl. zum folg. Seite 9] Eigene Bemühungen um einen Arbeitsplatz werden eingefordert und unterstützt, wenn erforderlich, auch durch Beschäftigung begleitende Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. (...)

Stufe 3 – Ausgleich von Vermittlungsdefiziten

Sofern das Ergebnis des Profilings einen Bedarf zur Erweiterung der Kenntnisse und Fertigkeiten aufzeigt, kommen im Rahmen der dritten Stufe geeignete Maßnahmen und Instrumente zum Einsatz, z. B. eine Weiterbildung. (...)

Im Bereich des SGB II werden in Stufe 3 auch Maßnahmen zur Erlangung von Integrationsfortschritten vorgehalten. Insbesondere zählen hierzu Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwands- oder Entgeltvariante. (...)

Stufe 4 - Angebot von zusätzlicher, gemeinnütziger Beschäftigung

All denjenigen Arbeitslosen, die durch die Stufen 1 bis 3 nicht in den Ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden konnten bzw. deren Integration auf Grund multipler Problemlagen von vornherein auch mittelfristig nicht wahrscheinlich erscheint, wird ein Angebot für eine zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeit, die 'Bürgerarbeit' im engeren Sinne, unterbreitet. (...)

Mit der 'Bürgerarbeit' wird ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis – mit Ausnahme der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung – begründet. (...)

In Abhängigkeit von der individuellen Situation werden auch weiterhin Bewerbungsaktivitäten eingefordert. (...)

Welche Ziele hat die ‚Bürgerarbeit‘? [vgl. zum folg. Seite 10]

(...) Über die Aktivierung der Bewerber, die Aktualisierung ihrer Bewerberprofile und die darauf ausgerichteten konkreten Arbeitsangebote ist es möglich, zu lokalisieren, wer wirklich von Arbeitslosigkeit betroffen ist. ‚Bürgerarbeit‘ kann dadurch auch Tätigkeiten in der sogenannten ‚Schattenwirtschaft‘ erheblich einschränken. (...)

Wie wird ‚Bürgerarbeit‘ vergütet?

Die Höhe des Entgelts wird durch die Qualifikationsanforderungen der jeweiligen Tätigkeit bestimmt. In Sachsen-Anhalt und Thüringen beträgt die Vergütung durchschnittlich 710 Euro Brutto bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 30 Stunden, (...)

Flächentest in Bad Schmiedeberg [vgl. zum folg. Seite. 12]

Der erste Flächenversuch wird seit dem 15.11.2006 in Bad Schmiedeberg im Landkreis Wittenberg (etwa 4.200 Einwohner) durchgeführt. Hier wurde das vierstufige Aktivierungsmodell erstmals erprobt.

Bereits nach den ersten Gesprächen in der Arbeitsagentur bzw. ARGE Wittenberg hatten sich etwa 20% der Arbeitslosen in ungeforderte Beschäftigung abgemeldet (Stufe 1 und 2 des Modells). Für 16% der Arbeitslosen wurden Maßnahmen vorrangig im Bereich der Qualifizierung und Kenntnisvermittlung initiiert, die deren Vermittlungschancen deutlich verbesserten. Letztendlich sind von 331 Arbeitslosen beider Rechtskreise 106 verblieben, denen das Angebot der 'Bürgerarbeit' unterbreitet wurde.

Die Arbeitslosenquote in der Stadt Bad Schmiedeberg ging von 15,6 % im September 2006 auf 6,0% (November 2007) zurück.

Bilanz und Ausblick auf weitere Schritte [vgl. zum folg. Seite 14]

(...) Die Schaffung des Bewusstseins bei jedem Einzelnen, dass die Arbeitslosigkeit beendet wird, in letzter Instanz durch 'Bürgerarbeit', hat an allen Standorten gleichermaßen einen hohen Motivationsschub bei den eigenen Bestrebungen zur Stellensuche ausgelöst. Insofern rekrutieren sich die erzielten Ergebnisse zu einem großen Teil nicht nur aus der Abmeldung in 'Bürgerarbeit', sondern vor allem aus dem Abgang in reguläre Beschäftigung. (...)

Aufgrund der Arbeitsdienste in Weimarer Republik bzw. des Reichsarbeitsdienste während des Nationalsozialismus gibt es in Deutschland wohl historische Bedenken gegen ein striktes Workfare-Konzept.⁹ Trotzdem ist das Konzept der „Bürgerarbeit“ offenbar ein ernstzunehmender Versuch, den Workfare-Ansatz in die bundesrepublikanische Sozialpolitik einzuführen.

Im Jahr 2008 hat das Institut für die Zukunft der Arbeit (**IZA**) im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Technologie eine 94-seitige **Studie** mit dem Titel "Umsetzung des Workfare-Ansatzes im BMWi-Modell für eine existenzsichernde Beschäftigung" ausgearbeitet.¹⁰ Darin finden sich die vorab beschriebenen Elemente des Konzeptes der „Bürgerarbeit“ durchaus wieder.

Einige erhellende Zitate aus der Studie:

- Auf Seite 86/87 ff. geht es darum, wie die Vermittlung von Workfare gelingen und eine gesellschaftliche Akzeptanz geschaffen werden kann [an Gerechtigkeitsempfinden appellieren: Gegenleistung einfordern!]

„Für Workfare muss deshalb aktiv geworben werden, um die Akzeptanz dieser Strategie zu steigern. Das Prinzip von Leistung und Gegenleistung im Sozialstaat ist in Deutschland weniger akzeptiert (...). Zunächst steht die Politik in Deutschland in der Pflicht, die normativen Grundlagen des Sozialstaates und der Grundprinzipien des Arbeitslosengeldes II offensiv zu vertreten (...). Aufbauend auf den wissenschaftlichen Erkenntnissen über die Wahrnehmung von Gerechtigkeit in kleinen Gruppen bzw. in Laborexperimenten könnte hier auf Prinzipien der Gerechtigkeit zwischen Steuer- und Beitragszahlern und Transferbeziehern verwiesen werden.

Laborexperimente zeigen, dass das Prinzip der Gegenleistung für den Bezug eines Sozialtransfers grundsätzlich als gerecht akzeptiert wird. (...) Hierauf kann in der Argumentation offensiv aufgebaut werden. (...)

Auch kann der Hinweis auf positive Effekte einer Teilnahme an öffentlichen Arbeitsgelegenheiten auf verpflichtender Basis helfen, die Akzeptanz von Workfare zu steigern, z.B. durch Veranschaulichung von Beispielen der sozialen Stabilisierung, der Wiederherstellung von Beschäftigungsfähigkeit und der Heranführung an den regulären Arbeitsmarkt (vgl. die mediale Vermittlung des Modells Bürgerarbeit).“

- Auf Seite 85 werden Zielgruppen benannt, mit denen man geschickterweise beginnen sollte [nämlich solche, bei denen am ehesten mit gesellschaftlicher Akzeptanz gerechnet wird - um am Anfang mehr Erfolge präsentieren zu können ?]

„*Abstufung nach Zielgruppen*

Generell gilt, dass Workfare in einem abgestuften Aktivierungsmodell nur in begrenztem Umfang tatsächlich eingesetzt werden muss, um die Drohung mit der wahrscheinlichen Heranziehung zu einer Aktivierungsmaßnahme für alle Transferbezieher glaubwürdig zu halten. (...).

Daneben ist auch eine Differenzierung nach Zielgruppen denkbar, um mögliche Umsetzungsprobleme und Verdrängungseffekte gering zu halten.

Hier bieten sich folgende Strategien an:

1. Workfare für Jugendliche (in Verbindung mit Qualifizierung);
2. Workfare schwerpunktmäßig zunächst für Langzeitarbeitslose mit erkennbare Motivationsproblemen, aber ansonsten relativ guten Arbeitsmarktchancen;
3. Workfare in Regionen mit vergleichsweise aufnahmefähigem Arbeitsmarkt.

Positive Beispiele für einzelne Regionen oder Personengruppen wirken sich im Übrigen günstig auf die Akzeptanz von Workfare aus und erleichtern die Begründung einer schrittweisen Ausdehnung.“

- Auf Seite 76 ff. wird beschrieben, wohin die potentiellen Zielgruppen von Workfare *stufenweise* [kaskadierendes System!] gedrängt werden / "abwandern" werden:

„Derzeit gibt es in Deutschland etwa 2,4 Mio. arbeitslos gemeldete Bezieher von Arbeitslosengeld II. Dies ist die potenzielle Zielgruppe von Workfare. Im Kontext einer umfassenden und systematischen

⁹ siehe auch Wikipedia 27.1.2010, URL <http://de.wikipedia.org/wiki/Workfare>

¹⁰ IZA Research Report No. 18 Umsetzung des Workfare-Ansatzes im BMWi-Modell für eine existenzsichernde Beschäftigung
Autoren: Werner Eichhorst, Hilmar Schneider, May 2008 [Hilmar Schneider ist Direktor Arbeitsmarktpolitik beim IZA], URL
http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_18.pdf oder
http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/iza-umsetzung-workfare_property=pdf.bereich=bmwi.sprache=de.rwb=true.pdf

Aktivierungsstrategie muss jedoch nicht allen Langzeitarbeitslosen ein Workfare-Arbeitsplatz angeboten werden, da ein Teil der Transferbezieher durch intensive Stellensuche auch in den regulären Arbeitsmarkt, d.h. auf Arbeitsplätze bei privaten Arbeitgebern, wechseln kann. Ein anderer Teil wird zunächst in Qualifizierungsmaßnahmen übergehen oder sich unter dem Eindruck der Workfare-Drohung aus dem Leistungsbezug abmelden. Wichtig ist deshalb, dass allen Arbeitslosen signalisiert wird, dass sie in letzter Konsequenz mit Workfare zu rechnen haben. (...)

Nur für einen kleineren Teil der Zielgruppen müssen tatsächlich Workfare-Jobs oder vergleichbare Arbeitsgelegenheiten vorgehalten werden, in die Arbeitslose, die nicht anderweitig abgehen, dann tatsächlich vermittelt werden. (...)

Die Umsetzung von Workfare kann zu einem großen Teil erleichtert werden, wenn (...) der reguläre Arbeitsmarkt Arbeitsangebote für aktivierte Langzeitarbeitslose und Personen mit geringen Qualifikationen bietet.“

- Auf Seite 88 wird noch mal gesagt, was das Ziel von Workfare ist [dies ist wissenschaftlich-schönfärberisch formuliert - letztlich geht es um die Selektion von Erwerbslosen in
 - a) grundsätzlich produktive (aber noch widerwillige),
 - b) "Restproduktive" und
 - c) "Unproduktive"]

„Ausblick: Workfare, subventionierte Beschäftigung oder 'sozialer Arbeitsmarkt'?

Das Prinzip des Workfare zielt darauf ab, durch die Verpflichtung zu einer Gegenleistung für den Bezug von Transferleistungen möglichst viele Transferbezieher dazu zu bringen, eine unsubventionierte Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt anzunehmen. Dies wird nach den verfügbaren Simulationen auch für einen großen Teil der Zielgruppe möglich sein. Gleichwohl ist zu erwarten, dass ein kleinerer Teil der Bezieher von Grundsicherung auf Grund schwerwiegender Vermittlungshemmnisse und Qualifikationsdefiziten nicht die Produktivität erreicht, die notwendig ist, um einen Lohn zu erzielen, der zur Beendigung der Hilfebedürftigkeit ausreicht. Für diesen Personenkreis ist eine dauerhafte öffentliche Beschäftigung erforderlich.

Dies bedeutet auf den ersten Blick eine Parallele zu den derzeit diskutierten Modellen eines öffentlichen Beschäftigungssektors für schwer vermittelbare Arbeitslose. Der Hauptunterschied zwischen Workfare und diesem Ansatz liegt jedoch darin, dass die neuen öffentlichen Beschäftigungsangebote tariflich bzw. ortsüblich entlohnt werden sollen, also zum Teil weit über die Gewährung von Grundsicherung oder Mehraufwandsentschädigung im Rahmen von 'Ein-Euro-Jobs' hinausgehen.

Je höher die Entlohnung im öffentlich finanzierten Job, umso geringer der mobilisierende und aktivierende Effekt in Richtung des regulären, unsubventionierten Arbeitsmarktes.“

Bei genauer Betrachtung der Konzepte wird deutlich, daß weder Workfare noch „Bürgerarbeit“ Konzepte zur gesellschaftlichen Integration von Erwerbslosen darstellen. Vielmehr dienen sie der Exklusion, u.a. in Form von Stigmatisierung derjenigen, die es nicht zu einer regulären Arbeit geschafft haben.

Bezüglich der weitergehenden Versuche zur Einführung von Workfare/„Bürgerarbeit“ lassen die derzeitigen politischen Akteure / die schwarz-gelbe Bundesregierung nichts Gutes erwarten.

Im Koalitionsvertrag der derzeitigen Regierung vom 26.10.2009 auf Seite 81, Punkt 7.1 steht das wenige Konkrete, was dazu im Vertrag zu finden ist:

*„7.1. Arbeitslosenversicherung und Bundesagentur für Arbeit
Effizienzsteigerung bei den Arbeitsmarktinstrumenten*

Wir stehen für eine effektive und effiziente Arbeitsmarktpolitik, die Arbeitslose dabei unterstützt, rasch wieder eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden. Denn unser Ziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist es, Arbeitssuchende erfolgreich in Beschäftigung zu vermitteln. Das gilt insbesondere auch für diejenigen Arbeitssuchenden, die spezifische Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt haben und einen großen Bedarf an Qualifizierung und Weiterbildung aufweisen. Die Arbeitsmarktinstrumente der Arbeitsverwaltung müssen mit dieser Maßgabe auf den Prüfstand gestellt werden. Wir wollen die Vielzahl der bestehenden Arbeitsmarktinstrumente deutlich reduzieren. Unser Ziel ist es, vor Ort ein hohes Maß an

Ermessensspielraum – kombiniert mit einem wirksamen Controlling – zu erreichen und dadurch die Integration in den Arbeitsmarkt entsprechend den regionalen Bedingungen deutlich zu verbessern. Die Koalition wird deshalb Voraussetzungen dafür schaffen, dass neue Lösungsansätze wie z. B. die 'Bürgerarbeit' oder marktgerecht ausgestaltete Vermittlungsgutscheine ab Beginn der Arbeitslosigkeit erprobt werden können.

Damit leisten wir einen wichtigen Beitrag zu mehr Wachstum und Beschäftigung sowie zur Stabilisierung des Beitrages zur Arbeitslosenversicherung. Wir begegnen den Sorgen vieler Menschen vor Abstieg und Überforderung, indem wir marktgerechte Arbeitsplätze fördern statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Das Prinzip des 'Förderns und Forderns' bleibt Maßstab unseres Handelns.

Horst Seehofer (CSU) präsentierte im Juli 2009 den Abschlussbericht der Zukunftskommission des Landes Bayern, in dem eine „*intensivere Einforderung von Gegenleistung*“¹¹ für staatliche Transferzahlungen gefordert wird.¹²

Im Zukunftsbericht 2009 des Landes Nordrhein-Westfalens unter dem alten Ministerpräsidenten Jürgen Rüttgers (CDU) heißt es: „Der entstehende Anreiz, anstelle einer staatlicherseits angebotenen gemeinnützigen Ganztätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt auch solche Angebote anzunehmen, die gegenwärtig in rationaler Entscheidung zumeist kaum in Betracht gezogen werden, kann ein erhebliches Beschäftigungspotenzial bei einer gleichzeitigen massiven Haushaltsentlastung mobilisieren.“¹³

Diskussion: Möglichkeiten der Gegenwehr

Kann ein Sanktionsmoratorium Workfare-Modelle stoppen?

Grundsätzlich unterstützen die im SGB II vorgesehenen Sanktionen natürlich die Einführung von Workfare.

Hannelore Kraft, mögliche neue Ministerpräsidentin in NRW, hat sich dahingehend geäußert, daß „Bürgerarbeit“ freiwillig, d.h. die Ablehnung eines Angebotes nicht sanktionsbewehrt sein sollte. Das ist aber nur möglich, wenn die „Arbeitsplätze“ ausgeschrieben werden, nicht aber bei Verteilung über die ARGE. Zudem zwingen allein die finanziellen Verhältnisse Hartz IV-Berechtigte zur Annahme solcher Angebote, ebenso wie bei den Ein-Euro-„Jobs“.

Auch durch unzureichende Löhne und fehlende tarifliche Arbeitsplätze entsteht der finanzielle Zwang, Workfare-Angebote anzunehmen.

Insofern bestehen Bedenken, daß allein schon ein Sanktionsmoratorium in Bezug auf Verhinderung von workfare greift.

Allmählich reagieren die Gewerkschaften, vor allem ver.di und die GEW, auf die zunehmende Arbeitsplatzvernichtung und Qualitätsminderung von Dienstleistungen durch Workfare-Einsätze (Putzkräfte, Pflege, Ganztagschulen etc) insbesondere bei Einsatz durch Wohlfahrtsverbände (siehe Beispiel AWO Neumünster oder Mönchengladbach). Hier müßten noch vermehrt Träger, die Arbeit nicht vernünftig bezahlen, angesprochen und auch angeprangert werden.

Da durch Workfare immer mehr reguläre Arbeitsplätze entfallen, ist es jedoch unverständlich, daß die Gewerkschaften so zahm reagieren, anstatt „laut aufzuschreien“.

Bisher thematisieren nur einzelne Stimmen in Gewerkschaft oder Wohlfahrtsverbänden das Problem der fehlenden Arbeitsplätze (z.B. Uwe Becker, Diakonie Rheinland, auf Gewerkschaftsveranstaltung).

Nicht nur die Gewerkschaften, sondern weitere gesellschaftliche Akteure wie Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Kommunen und auch Leih- und Zeitarbeitsfirmen müßten auf die Arbeitsplatzvernichtung durch Workfare reagieren.

Gleichzeitig müssen individuelle „Lebensplanungen ohne *Erwerbsarbeit*“ akzeptiert werden; das geht natürlich nur bei *Abschaffung* von Sanktionen (nicht nur „Sanktionen ja, aber nicht so“,

¹¹ Abschlussbericht der Kommission „Zukunft Soziale Marktwirtschaft“, München, 14. Juli 2009, S. 68

¹² Telepolis: *Daumenschrauben bringen keine Jobs* vom 2. August 2009, <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/30/30795/1.html - 12>

¹³ Zukunftskommission des Landes Nordrhein-Westfalen: Bericht der Arbeitsgruppe 2, Vom Hort der alten Industrien zum Magneten der Moderne? 2009, S. 89.

sondern ins Existenzminimum darf nicht eingegriffen werden) – und wird, da es eines gesellschaftlichen Umdenkens bedarf, nicht von heute auf morgen möglich sein.

Derweil bleibt die allgemeine Drohung mit Hartz IV und den Sanktionen, die bis in die Erwerbswelt hinein, insbesondere auf die von Arbeitsplatzverlust Bedrohten, ihre Wirkung entfaltet. Auch wenn die Ablehnung von Ein-Euro-„Jobs“ oder „Bürgerarbeit“ nicht sanktioniert wird, sind sie nicht freiwillig, solange es keine Arbeitsplätze gibt und die Regelsätze zum Leben kaum reichen.

Der Arbeitsmarktgedanke („über Markt die Arbeit sinnvoll zu organisieren“) ist unsinnig: es wird viel unsinnige Arbeit, die teilweise hoch bezahlt wird, geleistet und gesellschaftlich sinnvolle und notwendige Arbeit wird nicht – oder nur im Ehrenamt getan.

Sanktionen wirken in diesen Arbeitsmarkt hinein

a) Erwerbstätige können zunehmend ihre Arbeit nicht mehr schaffen (arbeiten sich krank)

b) Hartz-IV-Berechtigte sind froh, Ein-Euro-„Jobs“ zu haben (werden krank weil sie keine Arbeit haben)

Wenn wir a) + b) zusammenbringen, sprich durch spürbare Arbeitszeitverkürzung die vorhandene Arbeit umverteilen, würde der Gewerkschaftslogan „gute Arbeit für gutes Geld“ für viel mehr Menschen Sinn machen als „nur“ für Erwerbstätige und die Ein-Euro-„Jobs“ würden überflüssig.

Zur Unterstützung des Sanktionsmoratoriums

wird hingewiesen auf

- ein Seminar der FH Düsseldorf, in dem eine Umfrage zu Sanktionen in Düsseldorf erarbeitet wird.
- Arbeitshilfe der KOS u.a. *"Wie auf kommunaler Ebene die Forderung nach einem Sanktionsmoratorium voran gebracht werden kann"*; die Arbeitshilfe basiert auf den Ergebnissen der AG „Kommunale Aktivitäten zum Sanktionsmoratorium“, die im Rahmen der Tagung „Gemeinsam Stärke entwickeln!“ am 22./23. Januar in Lage-Hörste durchgeführt wurde (siehe www.sanktionsmoratorium.de , Rubrik „Erfreuliches/Aktuelles“)

Protokoll: Ulrike Gieselmann