

# Prämissen und Folgen des Hartz-Konzepts

Achim Trube  
Norbert Wohlfahrt

Das Hartz-Konzept und seine Umsetzung markieren einen weiteren Meilenstein in der Modernisierung des Sozialstaats der BRD. Dabei lässt sich eine Umsteuerung der gesamten Sozialpolitik daraufhin beobachten, was im Sinne der Schaffung von Erwerbsarbeit nützlich ist. Unabhängig von den empirischen Fakten über die tatsächlichen Gründe der Arbeitslosigkeit gilt diese als individuell verschuldetes Problem, welches demzufolge durch Aktivierung der Betroffenen und Optimierung der Arbeitsvermittlung „gelöst“ werden kann. Der mit dem Hartz-Konzept seine Konturen gewinnende Workfare-Staat führt dabei auch zu einer grundlegenden Veränderung personenbezogener Dienstleistungen, deren Konsequenzen in der Diskussion bislang zu geringe Beachtung geschenkt wurde.

## 1

### Vorbemerkung

Nicht nur die Opposition wertete den Start der neuen Bundesregierung als Misserfolg. Auch diejenigen, die aus dem Leitbild des aktivierenden Staates herauslesen wollten, dass es nun um den Aufbruch in eine „Bürgergesellschaft“ gehe, in der der Staat seine zukünftige Rolle ganz anders und viel zurückhaltender definiere, sind irritiert (Nährlich 2002). Der Kanzler und seine Regierungsmannschaft knüpfen zwar ausdrücklich an die in der Politik des Dritten Weges formulierten Grundsätze einer aktivierenden Politik an, sehen diese aber ganz ausdrücklich nicht im Widerspruch zu einer autoritativen und Pflichten einfordern den Umsetzung der Staatsaufgaben. Die noch vor der Wahl augiebig zitierten Ideale einer partizipativen, bürgerorientierten und subsidiär orientierten Politikgestaltung werden nun auf einen konzeptionellen Kern zurückgeführt, der in der Dialektik des „Fordern und Fördern“ schon immer enthalten war: Das Hartz-Papier leitet die Durchsetzung einer neuen Sozialstaatlichkeit ein und diese ist neben einer grundlegenden Modernisierung<sup>1</sup> aller Sozialversicherungssysteme insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass die Verpflichtung aller gesellschaftlichen Interessen auf ein staatlich definiertes „Gemeinwohl“ zum Leitbild der erneuerten Gesellschaft erhoben wird. „Notfalls auch mit Zwang“ lautet die unmissverständliche Botschaft des Kanzlers (Die Zeit Nr. 49, 2002), der gemeinsam mit seinem neuen Minister für Wirtschaft und Arbeit die Reform der Arbeitsmarktpolitik durch die konsequente Ausdehnung eines Niedriglohnsektors be-

treibt und Widerspruch dagegen als Ausdruck des Beharrens auf Partikularinteressen denunziert.

Bestätigt wird damit die in der politikwissenschaftlichen Diskussion schon seit längerem behauptete These, dass eine „Rückkehr des Staates“ beobachtet werden kann und dass damit zugleich eine veränderte Koordination zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft verbunden ist (Felder 2001). Im Bereich der Sozialpolitik nimmt der Staat allmählich Abschied von seiner „alten“ sozialstaatlichen Fixierung, mit Geldtransfers zur Steigerung der individuellen Nachfrage und des individuellen Wohlfahrtsniveaus beitragen zu können. Die neue Sozialpolitik des seine Konturen gewinnenden Workfare-Staates besteht demgegenüber vor allem im Auf- und Ausbau solcher sozialen Dienstleistungen, die dazu beitragen, die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern zu fördern, wobei der Abbau von Leistungen und neue „Zumutbarkeiten“ durchaus als konstruktiver Beitrag zu diesem Ziel verstanden werden (Trube/Wohlfahrt 2001; Dahme/Wohlfahrt 2002).

## 2

### Aktivierende Arbeitsvermittlung – Ein Blick ins Ausland

Blickt man auf die Kernelemente, die die Arbeitsmarktpolitik in anderen europäischen Staaten bestimmen, dann lassen sich Parallelen zum bundesrepublikanischen Weg identifizieren: Wesentlich sind diese bestimmt durch die Verschärfung von Arbeitszwang bei gleichzeitigem Versuch der Ausweitung eines Niedriglohnsektors mit

paralleler Senkung sozialstaatlicher Transfers. Hierdurch wird versucht, wesentliche Teile der arbeitslosen Bevölkerung wieder in Arbeit zu bringen und darauf hin alle anderen Instrumente der Sozialpolitik zu konzentrieren.

<sup>1</sup> Der Begriff der *Modernisierung* bezeichnet in der Regel langfristige historisch-politische und sozio-ökonomische Transformationsprozesse (Zapf 1991). Modernisierung dient in wissenschaftlichen Analysen dabei nicht nur der Beschreibung soziologisch relevanter Sachverhalte, sondern auch der Bewertung derselben i.S. eines Fortschrittsmodells (Haring 2001). In jüngster Zeit wird der Begriff der Modernisierung in engem Zusammenhang mit der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung verwendet, wobei die grundlegende Aufgabe der sozialstaatlichen Modernisierung darin bestehen soll, dessen

**Prof. Dr. Achim Trube** ist Dipl. Sozialwissenschaftler und lehrt an der Universität Siegen Sozialpolitik und Sozialverwaltung. Forschungsschwerpunkte: Arbeitsmarktpolitik, Kosten-Nutzen-Analysen soz. Dienste, Organisationsentwicklung des öffentlichen und Non-Profit-Sektors; aktuelle Arbeitsschwerpunkte sind die Privatisierung sozialer Dienste und Umbau des Sozialstaats.  
e-mail: trube@isp.uni-siegen.de

**Prof. Dr. Norbert Wohlfahrt** ist Dipl. Sozialarbeiter und Dipl.-Soziologe; er lehrt Verwaltung und Organisation an der Ev. Fachhochschule Bochum. Forschungsschwerpunkte: Entwicklung sozialer Dienste; aktueller Arbeitsschwerpunkt sind die Folgen der Ökonomisierung für die Arbeitsbedingungen in der Sozialarbeit.  
e-mail: n.wohlfahrt@sityweb.de

In Großbritannien waren bereits in den 80er Jahren die Abkoppelung der Transferleistungen vom vorigen Einkommen sowie die Zunahme von Leistungen, die an eine Bedürftigkeitsprüfung geknüpft sind, durchgesetzt worden. Spätestens seit Ende der 80er Jahre wurde die direkte Verknüpfung von Transferleistungen und Zwangsmaßnahmen zunehmend etabliert. Durch die „Jobseeker's Allowance“ wurden zahlreiche weitere Änderungen eingeführt:

- Reduzierung der beitragsabhängigen Unterstützung von 12 auf 6 Monate;
- „Jobseeker Agreement“: Vertrag, der zur Arbeitssuche mit entsprechenden Nachweisen zwingt;
- Zunehmende Sanktionen gegen Personen, die nicht aktiv um Arbeit nachsuchen;
- Die mögliche Erzwingung „präsentablen“ Auftretens für die Arbeitssuchenden (Stubbe 2000).

Der „New Deal“ wurde als das Flaggschiff von New Labours „welfare to work“-Politik präsentiert. Es handelt sich bei dem „New Deal“ darum, dass alle, die nicht arbeiten, aber Sozialleistungen erhalten (Arbeitslose, Behinderte, Alleinerziehende), zur Verrichtung von Arbeit anzuhalten sind. Normalerweise geschieht dies zu einem Mindestlohn von 3,60 Pfund oder darunter. Waren zunächst nur die unter 25 und über 54-jährigen das Ziel, so gilt dies mittlerweile für alle, die Leistungen beziehen. Den Betroffenen wird die „Wahl“ zwischen einem Arbeitsangebot in einem Privatunternehmen, einem Wohlfahrtsverband, einer Umweltsondereinheit oder einer Qualifizierungs- oder Ausbildungsmaßnahme gestellt. Die Ablehnung dieser „Wahl“ zieht den Verlust der Transferleistungen nach sich. Leistungen können allerdings auch während der Maßnahme entzogen werden – wegen unregelmäßiger Teilnahme, Unpünktlichkeit oder sogar wegen des Äußeren (Mathers 2002). Nach den Daten des regierungsunabhängigen Unemployment Unit sind bis November 1999 insgesamt 391.450 Menschen durch das Programm geschleust worden, von denen 180.000 Arbeit gefunden haben. Von diesen waren 45.000 nach 13 Wochen bereits wieder arbeitslos. 40 % aller Arbeitsaufnahmen haben nicht zu kontinuierlichen Beschäftigungsverhältnissen geführt.

Auch in den skandinavischen Ländern, insbesondere Dänemark, wurde schon seit längerer Zeit eine durchgreifendere Akti-

vierungspolitik verfolgt (vgl. dazu den Aufsatz von Th. Braun in diesem Heft). So hat Dänemark mit der sog. „Aktivlinie“ seit 1998 ein Programm verwirklicht, das die Verschärfung von Zumutbarkeitskriterien bei der Arbeitsaufnahme mit einer aktivierenden Sozialhilfepolitik verknüpft. Mit der „Aktivlinie“ wurde zugleich ein Niedriglohnsektor etabliert, was dazu geführt hat, dass 1999 bereits über 70.000 Menschen in Aktivierungsprogrammen tätig waren, das entspricht etwa 3 % der Beschäftigten. Die Maßnahmen finden nahezu ausschließlich bei kommunalen oder öffentlichen Trägern statt. Eine Untersuchung des Sozialforschungsinstituts (SFI) in Kopenhagen, die sich auf den Zeitraum von 1994 bis 1999 bezieht, zeigt, dass etwa ein Viertel der „Aktivierten“ ein Jahr nach der Maßnahme einen Job auf dem Ersten Arbeitsmarkt bekommen hatte. Eine weitere Studie des SFI belegt jedoch zudem, dass ein Viertel der Sozialhilfeempfänger unter 25 Jahren „das System verlassen haben“ (Blomquist 1999).

In den Niederlanden ist parallel zur Durchsetzung des Polder-Modells die allgemeine Absenkung und Flexibilisierung der Löhne sowie die Ausdehnung von Zeit- und Leiharbeit durchgesetzt worden. Von den 300.000 neuen Jobs, die in den Jahren 1994 bis 1996 entstanden, waren die Hälfte flexible Verträge mit Zeitarbeitsfirmen (Leihfirmen), 40 % Teilzeitstellen und nur 10 % Vollzeit-Stellen (Henning/Weber 1998). Rund 3 % des gesamten Arbeitsvolumens wurden schon Ende der 90er Jahre im Rahmen von Zeitverträgen erledigt, während es in Deutschland rund 0,6 % sind. Der Anteil der Teilzeitarbeit an den insgesamt rund 7 Millionen Beschäftigungsverhältnissen beläuft sich mit über 2,5 Millionen inzwischen fast auf 37 %, wobei ein nicht unerheblicher Anteil (ca. 300.000 Jobs) Minilöhne für weniger als 12 Stunden Arbeit in der Woche bieten.

In den USA wurde bereits seit 1973 mit dem „Earned Income Tax Credit“ (EITC, eine Art Steuerzuschuss) versucht, die Einkommen von Niedrigverdienern (Jahreseinkommen von ca. 9.380 Dollar) aufzubessern (IAB 1999). Da in den USA ein breit ausgebauter Niedriglohnsektor bereits seit längerem existiert, zielen hier die Instrumente eher darauf, absolute Armut bei denjenigen abzumildern, die in einer niedrig entlohnten Tätigkeit beschäftigt sind (working poor). Der EITC wirkt aber auch als Instrument des Drucks zur Ar-

beitsaufnahme, insbesondere für Sozialhilfeempfänger, da der Bezug von Sozialhilfe in den USA generell auf fünf Jahre begrenzt wurde. Außerdem darf diese Unterstützung nicht länger als zwei Jahre gewährt werden. Danach muss entweder eine Tätigkeit aufgenommen oder eine Bildungsmaßnahme mit dem Ziel einer baldigen Arbeitsaufnahme angetreten werden. Darüber hinaus sieht die Sozialhilfe („Temporary Assistance for Needy Families“ – TANF) generell ein Arbeitserfordernis vor: Sozialhilfebezieher sollen prinzipiell im Rahmen ihrer Möglichkeiten, notfalls in Teilzeit oder auch in (mehreren) Beschäftigungsverhältnissen, einer Arbeit nachgehen oder an einer Trainingsmaßnahme teilnehmen. TANF hat sich zum Ziel gesetzt, bis zum Jahre 2002 mindestens 50 % der Sozialhilfeempfänger in derartigen Tätigkeiten unterzubringen.

Resümiert man die in anderen Ländern bereits fortgeschrittene Politik einer Akti-

Institutionen an den gesellschaftlichen Wandel anzupassen (Giddens 1998; Alber 2002). Modernisierung erhält damit eine explizit normative Dimension: Der Begriff steht für die Forderung nach einem Rückbau des Staates, einem Leistungsabbau in den staatlichen Transfersystemen und einer grundsätzlichen Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, in der letzterer wieder mehr Verantwortung zur Eigenversorgung und Selbstversorgung zugewiesen wird (Miegel 2002). Wenn wir im Folgenden von Modernisierung sprechen kritisieren wir diesen einseitigen Modernisierungsdiskurs: Auch wenn gesellschaftliche Entwicklungstrends als „umstritten“ identifiziert werden können (was zumeist auf Grund der verwendeten Indikatoren nicht der Fall ist), folgt daraus kein stringentes Modell, wie die institutionelle „Anpassung“ auszusehen hat. Weder die Richtung der Anpassung noch deren Form folgen aus der Trenddiagnose. Insofern sind die in der Diskussion gängigen Annahmen eines Modernisierungsdefizits des bundesdeutschen Sozialstaats (z.B. besondere Rigidität der Arbeitsverhältnisse; wachstumshemmendes Niveau der Sicherungssysteme) Ausdruck eines Werturteils, das den Charakter einer *politischen Forderung* bekommt.  
Dieser Beitrag versteht sich demgegenüber als Versuch einer Analyse real stattfindender Modernisierungspolitik, die offenbar das Selbstverständnis dafür verloren hat, dass sozialstaatliche Umbauprozesse auch politisch-ethische Zielsetzungen berühren und (ent)demokratisierende Wirkungen zunehmend einseitiger Lastenverteilung schon jetzt in nicht unerheblichem Ausmaß beobachtet werden können. Es erscheint uns notwendig, dass der Diskurs über den Ab- bzw. Umbau des Sozialstaats, der als ein Diskurs über dessen „Modernisierung“ geführt wird, wieder auf eine breitere Basis gestellt wird, der auch die normativen Prämissen mit berücksichtigt.

vierung vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Personengruppen, so lässt sich bei allen Unterschieden ein relativ einheitliches Grundmuster erkennen. Die Verschärfung von Zumutbarkeitskriterien bei der Arbeitsaufnahme und die unbedingte Verpflichtung zur Arbeit bei Sozialhilfebezug führt konsequent zum Auf- und Ausbau eines Niedriglohnsektors, in dem sich der Anteil der Beschäftigten absolut und relativ kontinuierlich erhöht. Bemerkenswert ist auch der Tatbestand, dass die aktive Durchsetzung des Arbeitswangs eine veränderte personenbezogene Dienstleistungspolitik erforderlich macht. Diese wird nicht nur auf das Kernziel der Herstellung von Arbeitsfähigkeit (employability) hin restrukturiert, sondern auch durch den Aufbau von Vertragsbeziehungen, verbunden mit Kontroll- und Aktivierungselementen, neu konzipiert, weil nur in einem veränderten Case- oder Care-Management die „koproduktive“ Realisierung der veränderten Sozialpolitik durchsetzbar erscheint.

Das sog. Hartz-Papier, das in der BRD nun mit forciertter Geschwindigkeit im Gesetzgebungsverfahren realisiert werden soll (Hartz u.a. 2002), lässt sich insofern als ein Stück „nachholender Modernisierung“ in der BRD charakterisieren, weil hierdurch eine spezifisch deutsche Variante des Nachahmens der in anderen Ländern als erfolgreich bewerteten Arbeitszwangspolitik entwickelt worden ist.

# 3

## **Das Hartz-Konzept: Zur fachlichen Fundierung der Umsteuerung der deutschen Arbeitsmarktpolitik**

Will man die Bewertung der diversen Vorschläge des Hartz-Konzeptes nicht restlos normativer Beliebigkeit anheimfallen lassen, dann empfiehlt es sich, die üblichen Mindeststandards fachwissenschaftlicher Politikberatung für die Beurteilung anzulegen (Gerntke/Klute/Troost/Trube 2002). Die einschlägigen Minimalanforderungen lassen sich – wie folgt – in vier Punkten zusammenfassen, die allerdings im Hartz-Papier weitgehend außer Acht gelassen bzw. einfach ignoriert werden:

– Fachlich fundierte Politikempfehlungen sollten auf einer vorgängigen Ist-Analyse der zu lösenden Probleme fußen, damit

nicht Lösungen für Probleme angeboten werden, die gar nicht existieren bzw. relativ vernachlässigbar sind.

- Die Analysen, auf denen die Politikempfehlungen beruhen, sollten empirisch fundiert oder zumindest nachvollziehbar belegt sein, damit sie prinzipiell überprüfbar sind und nicht als reine Bekenntnisse entweder zu glauben oder aber eben nicht zu glauben sind.
- Professionelle Politikempfehlungen sollten nicht nur die intendierten, sondern gleichermaßen auch die nicht-intendierten Effekte ihrer Reformvorschläge ausweisen, denn wer nur das untersucht, was er gewollt hat, ist blind für alles, was sich jenseits seiner Wunschvorstellungen ansonsten abspielt.
- Wenn über Politikempfehlungen rational entschieden werden soll, dann gehört nach dem allgemeinen Stand der Kunst immer auch der Ausweis der Opportunitätskosten dazu, d.h., dass zu berechnen und zu dokumentieren ist, welche Folgen bzw. Kosten entstehen, wenn man den vorgeschlagenen Empfehlung folgt und damit andere denkbare Alternativstrategien unterlässt, da ja in aller Regel das Geld nur einmal ausgeben werden kann.

### **3.1 KORRESPONDENZ VON ANALYSE UND EMPFEHLUNG**

Die meisten Vorschläge der Hartz-Kommission, wie z.B. JobCenter, PersonalServiceAgenturen (PSA), Familienfreundliche Quick-Vermittlung, Neue Zumutbarkeit etc., zielen letztlich darauf ab, die Übergänge von Arbeitslosigkeit in Arbeit zu verbessern, was unterstellt, das eigentliche Problem in der Bundesrepublik sei eine Mismatch- bzw. fraktionelle Arbeitslosigkeit, d.h., dass vorhandene Arbeitslose nicht passgenau auf die vorhandenen Stellen zu vermitteln wären. Nur das ist ausdrücklich nicht das eigentlich entscheidende Problem, sondern die negative Arbeitsmarktbilanz, die einen Fehlbedarf von ca. sechs Millionen Stellen ausweist. Selbst wenn man dieser Arbeitsplatzlücke ein optimistisch geschätztes gesamtwirtschaftliches Stellenangebot (also nicht nur die dem Arbeitsamt gemeldeten Stellen) von 1,2 Mio. Arbeitsplätzen gegenüberstellt, fehlen objektiv Erwerbsarbeitsplätze in mehrfacher Millionenhöhe. Besonders kurios ist die These von der Mismatch-Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland, wo durchschnittlich auf eine freie Stelle ca. 22

Arbeitslose ohne Perspektive kommen. So ist die Arbeitslosigkeit offensichtlich nicht durch Vermittlungsinkompetenz oder durch eine angebliche Passivität der Arbeitslosen bedingt, sondern nicht zuletzt auch durch eine lang andauernde Passivität der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, die den Strukturwandel, den Produktivitätsfortschritt sowie die Globalisierung von Geld- und Warenströmen nicht angemessen zu begleiten wusste.

### **3.2 EMPIRISCHE FUNDIERUNG VON EMPFEHLUNGEN**

Dem schlichten Standard, dass Politikempfehlungen zumindest in den Kernbereichen empirisch zu fundieren sind, genügt das Hartz-Konzept in keiner Weise, besonders was seine Vorschläge zur Ich-AG angeht. Hier wird unterstellt, dass eine maßgebliche Ursache von Arbeitslosigkeit die vorherrschende Schwarzarbeit und deren Nutzung sei, der mit der Legalisierung und Förderung von Marginalexistenzgründungen oder Mini-Dienstleistungsjobs erfolgreich beizukommen sei. Auch wenn die Ursachenvermutung „Schwarzarbeit“ zuerst einmal etwas anders ausschaut als die Mismatch-Hypothese, so ist das Argumentationsmuster jedoch verwandt. Das verhärtete Strukturproblem „Arbeitslosigkeit“ wird individualisiert zu einem Problem persönlichen Fehlverhaltens der Betroffenen, indem die Opfer der arbeitsmarktlchen Strukturentwicklung zu Tätern stilisiert werden, die letztlich durch ihr individuelles Fehlverhalten (Schwarzarbeit, Motivationsmangel etc.) für die Krise ursächlich verantwortlich zu machen sind. Aus wissenschaftlicher Sicht ist allerdings entscheidend, dass die zentrale Hypothese, aus der die Ich-AG-Empfehlung ihre Legitimation bezieht, nämlich die Unterstellung, dass Arbeitslose in maßgeblichem Umfang schwarzarbeiten – 10–25 % des Schwarzarbeitsvolumens (Hartz u.a. 2002, S. 276) – letztlich empirisch völlig unbelegt bleibt. Hier reicht offensichtlich die Unterstellung statt des Beweises und das Versprechen, dass dadurch bis zu 500.000 neue Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen wären (Hartz u.a. 2002, S. 276).

### **3.3 BERÜCKSICHTIGUNG NICHT-INTENDIERTER EFFEKTE**

Von geradezu bestürzend geringer Reflexivität ist das Hartz-Konzept im Punkt der

angemessenen Berücksichtigung der nicht-intendierten Folgen der angedienten Problemlösungsstrategien. Hier liegen die „blinden Flecken“ vor allem bei der konsequenteren Unterlassung der Ausweisung von Netto-Nutzen-Wirkungen, indem fast durchgängig die Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekte der Empfehlungen ignoriert bzw. bagatellisiert werden. Dies gilt insbesondere für die Anhebung der Grenzen bei der geringfügigen Beschäftigung, die Vorschläge zur Ich-AG, die Begünstigung von Einstellungen und Entlassungen älterer Arbeitnehmer oder vor allem auch für die Empfehlungen zur subventionierten Leiharbeit. Gefährlich werden solche Blind-Gutachten, wenn die von Ihnen vorgeschlagenen Problemlösungen mit der Gefahr verbunden sind, dass die nicht-intendierten Nebeneffekte die eigentlich beabsichtigten Effekte übersteigen könnten, sodass per Saldo ein größerer Schaden als Nutzen für die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit entsteht. Dies ist insbesondere bei den erwartbaren Verdrängungseffekten normaler Beschäftigungsverhältnisse durch die für die Unternehmen deutlich günstigeren Konditionen in Subunternehmerschaft von Ich-AGs zu befürchten, da es betriebswirtschaftlich irrational wäre, wenn Unternehmer sich die dann bietenden Gelegenheiten zur Personalkostensenkung entgehen ließen. Die im Hartz-Papier eingebaute „Sicherung“, dass zur Vermeidung von Missbrauch bei Unternehmen die Anzahl von Beschäftigten aus Ich-AGs im Verhältnis zu normalen Beschäftigten höchstens 1:1 betragen darf (Hartz u.a. 2002, S. 167 f.), erlaubt im Umkehrschluss maximal eine Vernichtung von 50 % der vorhandenen regulären Einfacharbeitsplätze, und zwar mit öffentlichen Subventionen und unternehmerischen Einsparungen bei den Lohn(neben)kosten.

### 3.4 AUSWEISUNG VON OPPORTUNITÄTSKOSTEN

Wenn Hartz im Wesentlichen vorschlägt, die Energien und Ressourcen auf das Vermittlungsgeschäft, die Gründung unternehmerischer Marginalexistenzen (Ich-AGs) sowie die Subventionierung von Arbeitnehmerverleihs aus den Mitteln der BA zu fördern, so ist dies jeweils mit spezifischen Opportunitätskosten der unterlassenen Alternativstrategien versehen, die aber in dem Gutachten weithin verschwiegen bzw. außer Acht gelassen werden. Die prakti-

tischen Konsequenzen dieser wissenschaftlichen Unzulänglichkeit zeichnen sich aktuell schon ab, indem der sog. Eingliederungstitel der Arbeitsämter radikal für den Aufbau der PersonalServiceAgenturen abgegriffen wird, was die Austrocknung von ABM, Qualifizierungsmaßnahmen u.Ä. bedeutet. Im Einzelnen heißt dies z.B., wenn die Ressourcen auf das Vermittlungsgeschäft, das „Herzstück“ des Hartz-Konzepts (Hartz u.a. 2002, S. 148), konzentriert werden, dann stehen diese in den privaten Sektor fließenden öffentlichen Gelder z.B. nicht mehr einer synergetischen Arbeitsplatzgenerierung durch die intelligente Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik zur Verfügung, die für *ein* Investment auf der Ausgabenseite zwei Effekte auf der Ertragsseite verbuchen kann: Dies ist zum einen die *unmittelbare* Beschäftigung ansonsten arbeitsmarktlch Ausgegrenzter und zum Zweiten ist es die Verbesserung der öffentlichen, sozialen oder ökologischen Infrastruktur (Trube 2002). Diese unmittelbaren Effekte werden aufgegeben zugunsten einer vagen Hoffnung auf eventuelle „Klebeeffekte“ von Zeitarbeit (Hartz u. a. 2002, S. 147), und zwar in einem sich reduzierenden Arbeitsmarktsegment für die Geringqualifizierten. So fließen dann die öffentlichen Subventionen bei Hartz an die privaten Unternehmen und kommen demgemäß auch nicht mehr der Verbesserung der allgemeinen Infrastruktur zugute.

## 4

### **Das Mikromanagement des Arbeitszwangs: Die Neugestaltung von Beratungs- und Auswahlaktivitäten**

Die Vorstellungen der Hartz-Kommission zur Neuordnung der Transferleistungen für Arbeitslose (Hartz u.a. 2002, S. 125 ff.) sehen drei Stufen vor: Das sog. Arbeitslosengeld I (ALG I) – ähnlich dem bisherigen Arbeitslosengeld -, das Arbeitslosengeld II (ALG II) – eine Kombination aus früherer Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – sowie das sog. Sozialgeld (SozG) – eine Art pauschalierter Sozialhilfe. Das ALG II soll eine steuerfinanzierte Fürsorgeleistung mit Bedürftigkeitsprüfung sein, die allen erwerbsfähigen Arbeitslosen offensteht – also auch früheren Sozialhilfeempfängern -,

soweit die Arbeitslosen nicht das ALG I mit den höheren Leistungen beziehen und so weit sie als geprüft erwerbsfähig eingestuft worden sind. Das niedrigere SozG, für das weiterhin die Kommunen zuständig sein sollen, steht jenen zu, die sich als nicht-erwerbsfähig erwiesen haben.

Was nun erwerbsfähig bzw. nicht-erwerbsfähig heißt, verrät die Hartz-Kommission nicht, nur dass die Prüfung und Feststellung durch den Fallmanager des JobCenters (Arbeitsamt-neu) im Zusammenwirken mit dem ärztlichen Dienst erfolgt (Hartz u.a. 2002 , S.127). An der Frage, wer als erwerbsfähig zertifiziert bzw. als nicht-erwerbsfähig selektiert wird, hängt nicht nur die Kostenträgerschaft von mehreren Milliarden Euro für die Transferleistung, sondern auch das individuelle Schicksal der Betroffenen, die je nach Einstufung eine mehr oder weniger ausreichende Hilfe zum Lebensunterhalt bekommen sollen. Abgesehen von der Frage einer wissenschaftlich validen Operationalisierbarkeit des Selektionskriteriums „Erwerbsfähigkeit“, das überdies unabhängig von Arbeitsmarktlagen objektivierbar bzw. zuverlässig messbar sein müsste, birgt dieses Sortier-Verfahren auch ein sozialethisches Problem: In Zukunft soll offensichtlich das, was der Mensch zum Leben braucht bzw. zum Leben zugebilligt bekommen soll, nicht unmaßgeblich von seiner Verwendbarkeit in der „Arbeitsgesellschaft“ abhängig sein, was eine bemerkenswerte Neuinterpretation des Sozialstaatspostulats durch die Hartz-Kommission darstellt.

Durch die Absicht, den Ausgrenzungsmechanismus von Arbeitslosen in die Sozialhilfe nicht mehr wie bisher einfach nur in Kauf zu nehmen, sondern aktiv durch „moderne“ Verfahren im Case Management, wie Screening, Profiling etc., professionell zu steuern, enthält der Umgang des Sozialstaats mit den Hilfebedürftigen das indirekte Eingeständnis, dass längere Zeiten der Erwerbslosigkeit offensichtlich schon als ein zentraler Indikator für die generelle Erwerbsunfähigkeit bei struktureller Massenarbeitslosigkeit zu werten sind, wobei letztlich für die Folgen die Individuen selbst aufzukommen haben, indem es dann für sie nur noch das Sozialgeld als Unterhalt gibt. „Die endgültige Verabschiedung von der Illusion, diese Gruppe der Arbeitslosen noch einmal in Beschäftigung zu bringen, lässt es dann plausibel erscheinen, sie auch leistungsrechtlich arbeitsmarktferner einzuordnen und der Betreu-

ung im Rahmen der Leistungen der Sozialhilfe ohne die bisherige arbeitsmarktpolitische Förderung des SGB III zu überantworten“ (Büstrich 2002, S. 6).

Durchgesetzt werden soll diese Sortierung von Erwerbsfähigen und Nicht-Erwerbsfähigen durch ein neues Mikromanagement mittels Case Management, in dem es nicht mehr um das Festhalten an einer „ergebnisoffenen Beratung“, sondern um Verfahren der systematischen Einordnung der Hilfesuchenden in die bereits vordefinierten Kategorien geht (Reis 2002). Die in diesem Zusammenhang schon aufgetauchte Begrifflichkeit der „fordernden Beratung“ (Schnieber-Jastram 2002) zeigt, dass mit dem Hartz-Papier auch die personenbezogenen Dienstleistungen vor grundsätzlich neue Anforderungen gestellt sind (Otto 2002). Die Beratung wird im Zuge einer arbeitsmarktorientierten Restrukturierung der Sozialpolitik nicht länger an den Prozessen der „Hilfe zur Selbsthilfe“ orientiert, sondern an zuvor gefertigten Ergebniskategorien (erwerbsfähig versus nicht-erwerbsfähig), die dann „nur“ noch soziotechnisch mittels Assessment, Profiling oder Screening festzustellen sind. Damit wird die Sozialarbeit letztlich auf den Kopf gestellt, indem sie die eigentlichen *Resultate* ihrer Arbeit, wie Motivation, Erwerbsorientierung, Einlassen auf Hilfe u.Ä., kurzerhand zur *Voraussetzung* ihres Tätigwerdens macht, anstatt sie als Ziel der gemeinsamen Anstrengung mit arbeitsmarktfähigen Ausgegrenzten zu begreifen.

Das neue Mikromanagement ist stattdessen gut geeignet, Menschen anhand von verschiedenen (Nützlichkeit-)Kriterien zu kategorisieren, indem es gegenüber den zwangsberatenden Personen den Anspruch objektiver Beurteilungen und wissenschaftlich rationaler Entscheidungsgrundlagen für weitere Handlungen im Rahmen des Hilfeverfahrens suggeriert. „Diese modernisierten Beratungsmethoden sind Versuche der Steuerung der individuellen Bedarfe aus der Halb-Distanz“ (Völker 2002, S. 6).

Mit Blick auf die Indienstnahme der Beratungstätigkeiten durch diese neue Aktivierungspolitik ist eine Diskussion darüber angebracht und überfällig, ob und inwiefern der grundsätzliche Paradigmenwechsel, der sich hier für personenbezogene Dienstleistungen deutlich herauszubilden beginnt, nicht auch als Konsequenz des schon seit Längerem zu beobachtenden Versuchs gedeutet werden kann, die Pro-

zesse der Leistungserbringung in der Sozialen Arbeit effektiv und wirksam *von außen* steuerbar zu machen, anstatt auch die „Eigen-Sinnigkeiten“ der Hilfeleistung als Wert an sich zu akzeptieren und zu fördern (Dahme/Otto/Trube/Wohlfahrt 2003).

## 5

### Fazit: Der Workfare-Staat als moderne Umdeutung des Sozialstaatspostulats

Die Diskussion über die Zukunft des Sozialstaats ist – sowohl was die Analyse, als auch was die Schlussfolgerungen anbelangt – überwiegend ein Modernisierungsdiskurs, der Reformen mit einem Mehr an ökonomischen Gestaltungsmöglichkeiten gleichsetzt. Erstaunlich an dem als neuem Leitbild der Sozial- und Gesellschaftspolitik aufscheinenden Modell eines Sozialstaats, der dem Individuum die Hauptverantwortung für die Bewältigung defizitärer Lebenslagen zuweist, ist weniger der gebetsmühlenartig vorgetragene Hinweis auf die „Folgen der Globalisierung“ (so als sei diese ein der Politik unumstößlich vorausgesetzter Tatbestand), als vielmehr die quasi-religiös fundamentierte Entschiedenheit, mit der Gestaltungs- und Strukturprinzipien des bundesrepublikanischen Sozialstaats als überholt deklariert und die Heilsversprechen eines einseitig ökonomisierten Umbaukurses propagiert werden. Den Vertretern einer Sozialpolitik, die in der Orientierung auf flexible Arbeitsmärkte und residuale Grundversorgung die alternativlose Zukunft des Sozialstaats sehen, scheint es gleichgültig, welche gesellschaftlichen Folgen mit den nun schon seit einigen Jahren als „Modernisierung“ vorangestiebenen Umbaustrategien ausgelöst werden.

Insofern ist das Hartz-Konzept, dem ja nach dem Willen der neuen Bundesregierung gleichartige Konzepte in anderen sozialpolitischen Handlungsfeldern folgen sollen, Ausdruck einer grundlegenden sozialstaatlichen Umbaustrategie, die zugleich den konzeptionellen Kern der als „Bürgergesellschaft“, „soziales Kapital“ oder „bürgerschaftliches Engagement“ diskutierten Ideale einer stärker partizipativ ausgerichteten Sozialpolitik offenbart. Die Mobilisierung dieser aus staatlicher Sicht „brachliegenden“ Ressourcen ist Teil einer staatlich inszenierten Reorganisation aller

Transfersysteme im Hinblick auf arbeitsfördernde Anreize, in deren Folge Eigenversorge, Selbstversorgung und Eigeninitiative einen weitaus höheren Stellenwert gewinnen sollen als bislang. Die Bürgerinnen und Bürger müssen, so das Credo des Aktivierenden Staates, sich „vom Wunsch nach einem Wohlfahrtsstaat, der ihnen in paternalistischer Weise die eigene Lebensversorgung abnimmt, zukünftig verabschieden“ (Behler 1999, S. 85).

Aus modernisierungstheoretischer Sicht gerät damit die Gesellschaft kritisch ins Visier, die ja – kommunitaristischer Rezeptgebung folgend – eigentlich die originäre Instanz ist, mit der die Probleme gelöst werden sollen. Die Gesellschaft wird als „blockierte Gesellschaft“ (Heinze 1998) oder „deformierte Gesellschaft“ (Miegel 2002) beschrieben und der Grund für die diagnostizierte „Krankheit“ soll in ihr selbst liegen, denn durch sozialstaatlich erzeugtes Versorgungsdenken sei sie zur Selbststeuerung unfähig geworden, und den Individuen sei dadurch der Sinn für gesamtgesellschaftliche Solidarität abhanden gekommen. Die Vereine, Verbände und Organisationen der „Zivilgesellschaft“, die sich vom Staat abhängig gemacht haben, korporatistische Anspruchskartelle bilden und darüber unfähig geworden sind, ihren eigenständigen produktiven Beitrag für die Gesellschaft zu leisten, geraten ebenfalls ins Visier sozialwissenschaftlicher Kritik. Der neue Sozialstaat – so schlussfolgern die Theoretiker des Workfare-Staates – gibt Bürgern und Gesellschaft also in dem Maße ihre Freiheit wieder, in dem er sich neu positioniert, seine Leistungen ab- oder umbaut, auf jeden Fall aber auf eine weitere Gängelung durch sozialstaatlich abgesicherte, rechtlich durchsetzbare Transferleistungen verzichtet. Als sozial soll künftig nur noch gelten, was Arbeitsplätze schafft oder auf Erwerbstätigkeit zentriert ist, womit das Sozialstaatspostulat bis zur Unkenntlichkeit verstümmelt wird.

So bleibt als Resümee dann letztlich festzuhalten: Mit diesen Grundzügen des Hartz-Konzepts hat der aktivierende Sozialstaat nunmehr ein neues Niveau selbstreferenzieller Effektivitätsvergewisserung entwickeln können. Denn geht das Konzept in dieser Form nicht bruchlos auf, d.h., schafft sich der aktivierte Bürger in Zeiten struktureller Massenarbeitslosigkeit nicht selbst seine Arbeit – etwa als sog. Ich-AG –, dann dürfte es aus dieser Perspektive wohl weniger am Aktivierungspostulat als an

den Merkmalen der unflexiblen, unmotivierten und undynamischen Betroffenen gelegen haben, die folglich immer stärker und zielgenauer zu aktivieren sind. Die Instrumente hierfür sind bereits entwickelt, wie etwa die „Aktivierende Sozialhilfe“ im

sog. *Sinn*-Gutachten für den Finanzminister, wo die Halbierung der finanziellen Leistungen für die Bedürftigen 2,3 Mill. neue Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich verspricht (*Sinn* u.a. 2002). Das Aktivierungskonzept gerät demnach immer weni-

ger zu einem „Lernendes System“, da es im Falle eines Misserfolgs die Ursachen bei den Betroffenen und nicht im System suchen wird, was folglich neue Erkenntnisse zu Gunsten des Bestands von alten Vorurteilen erfolgreich zu verhindern weiß.

## LITERATUR

---

- Alber, J.** (2002): Modernisierung als Peripetie des Sozialstaats? In: Berliner Journal für Soziologie 12 (1), S. 5–35
- Behler, G.** (1999): Für eine neue Sozialstaatlichkeit. Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung zusammenführen, in: Alemann, U. v./Heinze, R. G./Wehrhöfer, U. (Hrsg.). Bürgergesellschaft und Gemeinwohl, Opladen, S. 83–92
- Blomkvist, K.** (1999): Mafiaansprüche – Aktive Arbeitsmarktpolitik in Dänemark; in: Zeitschrift analyse und kritik (ak) 431, Oktober, S. 11–15
- Büstrich, M.** (2002): Arbeitsmarktpolitische Reformvorhaben an der Schnittstelle von SCB III und BSHG, Manuskript, Detmold
- Dahme, H.-J./Otto, H.-U./Trube, A./Wohlfahrt, N.** (2003): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen, im Erscheinen
- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N.** (2002): Der Aktivierende Staat; in: neue praxis 1, S. 10–32
- Felder, M.** (2001): Die Transformation von Staatlichkeit. Europäisierung und Bürokratisierung in der Organisationsgesellschaft. Wiesbaden
- Gertke, A./Kluthe, J./Troost, A./Trube, A.** (Hrsg.) (2002): Hart(z) am Rande der Seriosität ?, Münster
- Giddens, A.** (1998): The Third Way. The Renewal of Social Democracy, Cambridge
- Haring, S.** (2001): „Auf der Suche nach einer besseren Welt“ – Soziologische Modernisierungstheorien im Lichte dreier Jahrhunderte, in: newsletter Moderne, Sonderheft 1, S. 4–10
- Hartz, P./Bensel, N./Fiedler, J./Fischer, H./Gasse, P./Jann, W./Kraljic, P./Kunkel-Weber, I./Luft, K./Schartau, H./Schickler, W./Schleyer, H-E./Schmid, G./Tiefensee, W./Vorscherau, E.** (2002): Moderene Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Bonn
- Heinze, R. G.** (1998): Die blockierte Gesellschaft. Sozioökonomischer Wandel und die Krise des „Modell Deutschland“, Opladen
- Henning, D./Weber, W.** (1998): Das niederländische Modell: Wie Regierung, Gewerkschaften und Unternehmer die Umverteilung unter den Reichen organisieren, <http://www.wsbs.org/de>
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung** (Hrsg.) (1999): IAB-Kurzbericht 12, Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, o.S.
- Mathers, A.** (2002): Großbritannien, [www.euromarches.org/deutsch/01/workf1.htm](http://www.euromarches.org/deutsch/01/workf1.htm)
- Miegel, M.** (2002): Die deformierte Gesellschaft. Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen, Berlin
- Nährlich, S.** (2002): Knappe Kassen sind schlechte Ratgeber; in : Aktive Bürgerschaft e.V., aktuell 4, S. 1
- Otto, H.-U.** (2002): Kommentar zum Hartz-Konzept; in: neue praxis 3, S. 184–186
- Reis, C.** (2002): Personenbezogene Dienstleistungen als Element der Sozialhilfe; in: NDV 8, S. 284–289
- Schnieber-Jastram, C.** (2002): Bilanz der Hamburgischen Sozialpolitik, Manuskript, Hamburg
- Stubbe, L.** (2000): New Deal – mieser Tausch; in: Zeitschrift analyse und kritik (ak) 438, S. 8–12
- Sinn, H.-W./Holzner, C./Meister, W./Ochel, W./Werding, M.** (2002): Aktivierende Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum; in: ifo Schnelldienst – Sonderausgabe 9 vom 14.5.
- Trube, A.** (2002): ABM-real: Eine Untersuchung der arbeitsplatzgenerierenden Effekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Zwischenbericht, Siegen
- Trube, A./Wohlfahrt, N.** (2001): Der aktivierende Sozialstaat – Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der Inneren Sicherheit; in: WSI-Mitteilungen 1, S. 8–16
- Völker, W.** (2002): „Fordernde Beratung“ – Eine Aufforderung zum Widerspruch an die Adresse Sozialer Arbeit – Manuskript, Hamburg, [www.Lichter-der-grossstadt.de](http://www.Lichter-der-grossstadt.de)
- Zapf, W.** (1991): Modernisierung und Modernisierungstheorien, in: ders. (Hrsg.), Die Modernisierung moderner Gesellschaften. Verhandlungen des 25. Deutschen Soziologentages in Frankfurt am Main, Frankfurt, S. 23–39