

24/2017

REPRÄSENTATION DURCH INSTITUTIONALISIERTE GEGENMACHT: Unabhängige Beratungsstellen für Erwerbslose im Rechtskreis des SGB II

AUF EINEN BLICK

Der neue Populismus gilt als Sprachrohr der sogenannten ‚Abgehängten‘ beschäftigungspolitischer Umbrüche. Eine Ursache ist die mangelhafte Repräsentation der Interessen dieser Menschen, die von den Parteien der politischen Mitte bis in die arbeitsmarkt-orientierte Grundsicherung nach SGB II reicht. Innerhalb des SGB II-Rechtskreises könnte diese Lücke zum Beispiel durch unabhängige Erwerbslosenberatungsstellen als arbeitsmarktpolitische Akteure im Sinne institutionalisierter Gegenmacht geschlossen werden.

1 REPRÄSENTATIONSLÜCKEN IN POLITIK UND VERWALTUNG

Um Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und den Anforderungen eines dynamisierten Arbeitsmarktes gerecht zu werden, setzt die deutsche Arbeitsmarktpolitik mit den Hartz-Reformen auf eine gewisse Deregulierung des Arbeitsmarktes und die Schaffung eines Niedriglohnssektors. Die Absenkung und Konditionalisierung von Lohnersatzleistungen soll Erwerbslose dazu motivieren, sich den wandelnden Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen. Diese arbeitsmarktnahe Strategie hat vielfach zur Verfestigung individueller Lebenslagen auf dem Grundsicherungsniveau geführt. Zudem verfügen nur wenige der betroffenen Menschen über die notwendigen Kompetenzen, mit den neuen Anforderungen aktiv umzugehen. Sie haben das Gefühl, nicht länger Gestaltende des eigenen Lebens zu sein.

Will der Staat sein Gemeinwesen erhalten, muss er seine Bürger_innen ausreichend vor den zerstörerischen Kräften einer entfesselten Marktwirtschaft schützen. In der sozialwissenschaftlichen Diskussion wird dieser staatliche Schutz vor dem Zwang, die eigene Arbeitskraft unter allen Bedingungen am Markt anbieten zu müssen, als „De-Kommodifizierung“ bezeichnet (Pintelon 2012). Was als ausreichender Schutz gilt und wie der Staat die De-Kommodifizierung seiner Bürger_innen inhaltlich ausgestalten soll, kann allerdings nur politisch definiert werden; dabei müssen sowohl die Arbeitsmarktan-

forderungen als auch die realen Lebensbedingungen der Beschäftigten Berücksichtigung finden. Folgt man der historischen Analyse in Karl Polanyis „The Great Transformation“ aus dem Jahr 1944, die erneut internationale Beachtung erfährt, lässt sich der neue Populismus als ein Alarmsignal dafür verstehen, dass die aktuelle Beschäftigungspolitik die reale Lebenssituation vieler Menschen weitgehend ausblendet. Der Hamburger Soziologe Sighard Neckel (2016) führt diese Entwicklung in der *Süddeutschen Zeitung* auf eine „Repräsentationslücke“ zurück, die darin besteht, dass „das linksliberale Milieu der wachsenden Ungleichheit nur hilflos bis desinteressiert gegenübersteht“ und „die linksliberale Politik keine Klasseninteressen mehr kennt“.

Diese Repräsentationslücke reicht bis in das arbeitsmarktzentrierte Grundsicherungssystem nach SGB II hinein. Die Berücksichtigung der Perspektive der SGB II-Kund_innen sollte daher aus unserer Sicht durch eine Form *institutionalisierter Gegenmacht* erfolgen, die *außerhalb* der Arbeitsverwaltung, aber *innerhalb* des SGB II-Rechtskreises lokalisiert wäre. Diese Funktion könnte durch unabhängige Erwerbslosenberatungsstellen erfüllt werden.

2 REPRÄSENTATIONSLÜCKEN IN DER SGB II-ARBEITSVERWALTUNG

Der Gesetzgeber hatte das SGB II anfangs strikt arbeitsmarktpolitisch ausgerichtet, ohne die besonderen Lebensumstände der SGB II-Kund_innen genauer zu berücksichtigen. Später wurde nachgebessert: Erst wurden aktive Leistungen eingeführt, die ausschließlich auf die besondere Arbeitsmarktsituation von SGB II-Kund_innen zugeschnitten sind, dann der § 1 SGB II

um das Ziel der Menschenwürde ergänzt. Die *Verwirklichung* der seither gesetzlich garantierten Menschenwürde durch die SGB II-Arbeitsverwaltung steht allerdings noch aus. Heiner Brülle, Rabea Krätschmer-Hahn, Claus Reis und Benedikt Siebenhaar (2016: 1) sehen die Gründe dafür zum einen darin, dass die nach § 48 a, b SGB II ausschließlich arbeitsmarktbezogen definierten Kennzahlen den „verfassungsrechtlichen und sozialgesetzlichen Vorgaben zur Menschenwürde“ widersprechen. Zum anderen schaffe die „Herrschaft der Zahlen“ eines ausschließlich quantitativ verfassten Zielsteuerungssystems eine Wirklichkeit, die „große Teile des Organisationshandelns ausblendet und entwertet“ (Brülle/Krätschmer-Hahn/Reis/Siebenhaar 2016: 1). Die Autoren fordern ein Kennzahlensystem ein, das „den Menschen ... in den Fokus stellt und ... auf das Verhältnis von ‚Chancen‘ und deren Verwirklichung abhebt“ (Brülle/Krätschmer-Hahn/Reis/Siebenhaar 2016: 2). Dieses Kennzahlensystem solle am „capability approach“ ausgerichtet werden, um dem aktuellen Mangel an Verwirklichungschancen für SGB II-Kund_innen zu begegnen. Demnach wäre eine Erwerbsorientierung, welche die Kund_innen-Wünsche stärker berücksichtigt, der unmittelbaren Erwerbsintegration vorzuziehen.

Dieser instruktive Reformvorschlag sieht die SGB II-Kund_innen als Gestaltende ihres eigenen Lebens. Als Dreh- und Angelpunkt für Reformen identifiziert er das SGB II-Zielsteuerungssystem. Die langjährige Erfahrung in der Erwerbslosenberatung zeigt allerdings, dass dieses nur ein Gegenstand der Reform sein sollte, und zwar vor allem aus drei Gründen:

Erstens muss eine Reform bestehende Mängel bei der Verwirklichung des Rechtsanspruchs auf existenzsichernde passive Leistungen einbeziehen. Die *interne Differenzierung* der Jobcenter nach den Funktionsbereichen „Leistungsgewährung“ und „Arbeitsvermittlung“ führt dazu, dass die Kund_innen *entweder* hinsichtlich der Gewährung aktiver *oder* passiver Leistungen in den Blick kommen. In vielen Jobcentern existieren nur wenige Interaktionen zwischen den unterschiedlichen Leistungsbereichen, werden die Kund_innen in leistungsrechtlichen Fragen kaum angehört und fallen mit existenziellen Problemen gegebenenfalls ‚ins Bergfreie‘.¹ Zudem wird die hohe Fehlerquote in der Leistungsgewährung höchstens im Zusammenhang mit Gerichtskosten oder Reformen der Verwaltungsvereinfachung reflektiert. Dabei waren mehr als 25 Prozent der Klagen gegen Jobcenter-Entscheidungen im Jahr 2015 vollständig und über 18 Prozent teilweise erfolgreich;² im Juli 2016³ wurden bundesweit mehr als 35 Prozent der Widersprüche von Kund_innen gegen einen Jobcenter-Bescheid innerhalb der Jobcenter-Widerspruchsstelle im Sinne des/der Kund_in entschieden. Diese Zahlen spiegeln, so die Praxiserfahrung, nur einen Bruchteil der tatsächlich fehlerhaften Bescheide wider.

Zweitens reicht eine Reform der Verwaltungsstrukturen allein nicht aus, um die Position der Betroffenen zu stärken. Vielmehr braucht es unabhängige Beratungsmöglichkeiten, denn der ‚Bock kann nicht der Gärtner sein‘. Ähnlich sieht es das Bundesverfassungsgericht in einer Urteilsbegründung: „Soll die ARGE zusätzlich zur Überprüfung auch noch Beratungs- und Formulierungshilfe beim Widerspruch gegen die eigene Verwaltungsentscheidung leisten, besteht die abstrakte Gefahr von Zirkelschlüssen und Interessenkonflikten“ (BVerfG-Beschluss vom 6.9.2010, 1BVR440/10). Diese Kritik gilt übrigens auch

für die jüngste Reform des § 14 SGB II, die die Beratungspflicht der Jobcenter bekräftigt und in ihrer Intention zu begrüßen ist.

Drittens berichten SGB II-Kund_innen in der unabhängigen Erwerbslosenberatung nicht selten und überregional davon, dass ihnen in der Eingangszone die Ausgabe des Antragsformulars für SGB II-Leistungen verwehrt wird, eingereichte Unterlagen nicht auffindbar sind, die Leistungsbewilligung verschleppt wird, Eingliederungsvereinbarungen einseitig zur Unterschrift vorgelegt werden.

Wie könnte auf solche Probleme und Schwachstellen angemessen reagiert werden? Die Philosophin Anna Yeatman schlägt die Einrichtung eines personell einschlägig ausgestatteten Unterstützungssystems vor (Yeatman 1997: 42). Auf diese Weise *institutionalisierte Gegenmacht* zielt auf die *Balancierung von Rechten und Pflichten im asymmetrischen Machtverhältnis* zwischen Jobcenter und Kund_in (Weinbach 2014). Die Position des/der Kund_in würde durch reale Gegenmacht gestärkt und könnte sich als individuelle Handlungskompetenz und im echten Spannungsverhältnis zu den Erwartungen der Jobcenter-Fachkräfte äußern. Wir plädieren deshalb für die flächendeckende Institutionalisierung unabhängiger, niederschwelliger Erwerbslosenberatungsstellen und deren Anerkennung als arbeitsmarktpolitische Akteure. Solch institutionalisierte Gegenmacht wäre außerhalb der Arbeitsverwaltung lokalisiert und dennoch *innerhalb* des SGB II-Rechtskreises.

3 ERWERBSLOSENBERATUNGSSTELLEN ALS INSTITUTIONALISIERTE GEGENMACHT

Im Rechtsstaat steht Verwaltungshandeln unter Gesetzesvorbehalt; insofern ist Gegenmacht auch im Rechtskreis des SGB II immer schon institutionalisiert. Die Einreichung eines Widerspruchs oder einer Gerichtsklage ist allerdings voraussetzungsvoll und verlangt individuelle Kompetenzen, über die nicht alle Menschen verfügen. Für das Kundenreaktionsmanagement der Bundesagentur sowie für Ombudsstellen in den Jobcentern gilt, dass sie letztendlich der Gesamtpformance der Arbeitsverwaltung verpflichtet sind.

Die Träger bereits existierender *unabhängiger* und *niederschwelliger* Erwerbslosenberatungsstellen sind dagegen meist Vereine oder Sozialverbände. Ihre Berater_innen sind Expert_innen des regionalen Arbeitsmarktes, sie kennen die Palette aktiver Leistungen der lokalen SGB II-Behörde, sie stellen Zugänge zu anderen kommunalen Leistungsträgern her, und sie kennen die Rechte und Mitwirkungspflichten der Jobcenter-Kund_innen. Im Konfliktfall vermitteln sie zwischen Jobcenter und Kund_in; sie rechnen Leistungsbescheide nach; sie helfen bei der Antragstellung, bei der Formulierung von Widersprüchen; sie vermitteln den/die Kund_in bei komplexen Rechtsfragen an einschlägige Rechtsbeistände. Insgesamt können sie die Position der Kund_innen des Jobcenters stärken und ihre Repräsentation auf kommunaler Ebene deutlich verbessern helfen.

Die Wurzeln bereits bestehender unabhängiger Erwerbslosenberatungsstellen liegen in der Selbsthilfebewegung der BRD der 1980er-Jahre. Aktuell fördern die Landesregierungen von Niedersachsen, Baden-Württemberg oder Nordrhein-Westfalen entsprechende Einrichtungen, die sich zum Teil bereits zu wichtigen Unterstützungsstrukturen für Erwerbslose und als kritische Kooperationspartner der Jobcenter professionalisieren

konnten. Dem NRW-Landesprogramm „Erwerbslosenberatungsstellen und Arbeitslosenzentren“ kommt sicherlich Vorbildcharakter für andere Bundesländer zu.⁴ Hier wurden schon in den 1990er-Jahren von der G.I.B., gemeinsam mit den Erwerbslosenberatungsstellen, Qualitätsstandards für die Beratungsarbeit entwickelt. Gegenwärtig werden NRW-weit 72 Erwerbslosenberatungsstellen gefördert, in denen es 2016 zu 69.794 Beratungskontakten bei 31.464 Ratsuchenden gekommen ist.⁵

Im Folgenden werden einige Schwerpunkte der Beratungsarbeit genannt, die sich aus der Lebenssituation von Jobcenter-Kund_innen ergeben.

3.1 INDIVIDUALISIERTE ANGEBOTE VON ERWERBSLOSENBERATUNGSSTELLEN

Zugang zu SGB II-Leistungen

Beim Abschluss einer *Eingliederungsvereinbarung* greift das vom Gesetzgeber gewollte kooperative Moment häufig zu kurz. Dies ist auch deshalb möglich, weil Jobcenter-Kund_innen ihren Rechtsanspruch darauf, eigene Wünsche und Vorstellungen einzubringen, häufig nicht kennen oder nicht wissen, wie sie diese gegenüber der Fachkraft geltend machen können. In der unabhängigen Erwerbslosenberatung lernen die Kund_innen ihre Rechte kennen, erhalten sie Hilfe durch die Vermittlung von Handlungsstrategien oder werden sie in dringenden Fällen durch Kontaktaufnahme mit der zuständigen Fachkraft unterstützt.

Allerdings bildet die *Leistungsgewährung* den ganz überwiegenden Teil der Erwerbslosenberatung. Typische Probleme sind die falsche Anrechnung von Einkommen auf den Leistungsanspruch, die fehlerhafte Berechnung der Kosten für Unterkunft und Heizung sowie die fehlerhafte Heizkostenermittlung. Leistungsansprüche, wie die Darlehensvergabe statt Zuschuss bei der Erstausrüstung oder die Nichtberücksichtigung von Mehrbedarf bei schwerer Krankheit, werden ignoriert. Die komplexen Leistungsbescheide sind für die Kund_innen zudem kaum nachvollziehbar. In der Erwerbslosenberatung werden die Leistungsbescheide erklärt, überprüft und gegebenenfalls persönlicher Kontakt mit dem Jobcenter aufgenommen oder anwaltliche Hilfe vermittelt.

Umgang mit geringen Ressourcen (Beispiel Energie)

Für SGB II-Leistungsberechtigte ist die Gefahr von Energiearmut systematisch: Der Stromkostenanteil im SGB II-Regelbedarf reicht objektiv nicht aus. Zudem steigen die Energiekosten und wohnen SGB II-Leistungsberechtigte häufig in energetisch unzureichend ausgebautem Wohnraum. Nicht wenige SGB II-Kund_innen, teils mit kleinen Kindern, leben mit Energielieferstopps, also ohne warmes Wasser, Heizung und Strom. In der unabhängigen und kostenlosen Energieberatung, die einige Erwerbslosenberatungsstellen bereits vorhalten, werden Jobcenter, Energiedienstleister und Kund_in miteinander ins Gespräch gebracht, können akute Notlagen beseitigt und langfristige Lösungen entwickelt werden.

Leistungsberechtigte als Arbeitnehmende

Etwas mehr als ein Viertel aller SGB II-Leistungsberechtigten geht einer Erwerbstätigkeit nach; von ihnen befindet sich ungefähr die Hälfte in geringfügiger Beschäftigung. Weil vielen dieser Menschen grundlegende Kenntnisse über ihre Rechte und Pflichten als Arbeitnehmende im Mini-Job fehlen, werden ihnen Arbeitnehmerrechte wie zum Beispiel Urlaubsansprüche oder die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall vielfach verwehrt. Niedrigschwellige Erwerbslosenberatungsstellen weisen solche Ratsuchenden aktiv auf ihre Rechte als Arbeitnehmende hin.

3.2 ERWERBSLOSENBERATUNGSSTELLEN ALS ARBEITSMARKTPOLITISCHE AKTEURE

Bislang ist der Aufgabenbereich existierender Erwerbslosenberatungsstellen vor allem auf die *individuelle* Beratung beschränkt. Dabei könnte und sollte ihr Wissen über die reale Lebenssituation von SGB II-Kund_innen auch auf *struktureller* Ebene Eingang finden. Beispielsweise könnten sie zur Bekämpfung von Energiearmut auf kommunaler Ebene beitragen⁶ oder Spielräume innerhalb vorhandener Strukturen identifizieren helfen, die sich zur Befähigung der SGB II-Kund_innen besser als bislang nutzen ließen. So könnte die individuelle Befähigung der Kund_innen – sei es im Umgang mit knappen Ressourcen, im Gespräch mit dem/der Vermieter_in oder als geringfügig Beschäftigte am Arbeitsmarkt – auch Ziel von Bildungsmodulen in den Aktivierungsmaßnahmen der BA sein. Damit die BA das differenzierte Wissen von Erwerbslosenberatungsstellen aber systematisch abrufen und nutzen kann, müssen diese als beschäftigungspolitische Akteure anerkannt und entsprechend institutionalisiert sein.

FAZIT

Der neue Populismus gilt als ein Sprachrohr, mit dem sich die ‚Abgehängten‘ beschäftigungspolitischer Umbrüche zurzeit Gehör verschaffen. Eine Ursache ist die mangelhafte Repräsentation der Interessen dieser Menschen, die bis in die arbeitsmarkt-orientierte Grundsicherung nach SGB II hineinreicht. Die Anerkennung unabhängiger Erwerbslosenberatungsstellen als arbeitsmarktpolitische Akteure im SGB II-Rechtskreis könnte diese Repräsentationslücke teilweise schließen helfen. Dies verlangte zum einen ihre institutionelle Einbindung, beispielsweise durch ihre gesetzlich verankerte Mitgliedschaft in den Jobcenter-Beiräten. Zum anderen bräuchten sie eine verlässliche Finanzierung, die ihre Unabhängigkeit gewährleistet und ihre Professionalität stärkt. Unabhängige Erwerbslosenberatungsstellen würden *so innerhalb des SGB II-Rechtskreises, aber außerhalb der Arbeitsverwaltung* zu einer Form institutionalisierter Gegenmacht, welche die Wünsche und Vorstellungen von SGB II-Kund_innen gegenüber den Anforderungen der Jobcenter balancieren helfen würde und ihre Interessen auf politischer Ebene repräsentieren könnte.

Autor_innen

Hans-Peter Sokoll, Erwerbslosenberatungsstellen Ökumenisches Arbeitslosenzentrum Krefeld-Meerbusch e.V. und Moerser Arbeitslosenzentrum e.V., Ehrenamtlicher Richter am Sozialgericht Duisburg.

PD Dr. Christine Weinbach, Privatdozentin für Soziologie an der WISO-Fakultät der Universität Potsdam, Lehrstuhl für Allgemeine Soziologie.

Anmerkungen

- 1 – Dieses Manko ist z.B. vom Jobcenter Wesel erkannt worden; geplant sind regelmäßige Sitzungen der Teams beider Leistungsbereiche.
- 2 – Jahresbericht 2015 des Landessozialgerichts NRW (2016), unter www.lsg.nrw.de/behoerde/presse/pressemappe2016.pdf
- 3 – <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201607/iiii7/wuk-wuk/wuk-dwoljc-0-201607-xls.xls>
- 4 – https://www.mais.nrw/sites/default/files/asset/document/arbeit_wege_endbericht_evaluation_arbeitslosenberatung.pdf
- 5 – <http://www.gib.nrw.de/service/downloaddatenbank/erwerbslosenberatungsstellen-in-nrw-ratsuchende-beratungen-und-veranstaltungen-2016>
- 6 – Siehe dazu das NRW-Modellprojekt „Obdachlos in der eigenen Wohnung“ <https://www.mais.nrw/obdachlos-in-der-eigenen-wohnung>

Literatur

- Brülle, Heiner; Krätschmer-Hahn, Rabea; Reis, Claus; Siebenhaar, Benedikt; Mitarbeit von Brennecke, Julia (2016): Zielsteuerung im SGB II. Kritik und Alternativen, WISO Direkt 13/2016, FES Bonn.
- Yeatman, Anna (1997): Contract, Status and Personhood, in: Davis, Glyn; Sullivan, Barbara; Yeatman, Anna (Hrsg): The New Contractualism?, South Melbourne, S. 39-56.
- Neckel, Siegfried (2016): Aus Scham wird Rache, Süddeutsche Zeitung, 21.11.2016.
- Pintelon, Olivier (2012): Welfare State Decommodification. Concepts, Operationalizations and Long-term Trends, CSB-Working Paper No 12/10, Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Weinbach, Christine (2014): Extra-vertragliche Zumutungen im New Public Contractualism. Die doppelte Logik der Eingliederungsvereinbarung und die Rechtsstellung des Klienten im Sozialgesetzbuch II, in: Der moderne Staat 5 (2), S. 377-399.

Impressum

© 2017

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9202, 030 26935 9229, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Ruth Brandherm, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-972-2