

Wolfgang Richter

Zwei Jahre Hartz IV – Startphase eines Langzeitversuchs

Die "Ein-Euro-Jobs" sind ein zentraler Programmteil in der Sozial- und Arbeitspolitik der Koalitionen der Bundesregierung zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Die Politik der Koalitionen von SPD, Grünen, CDU/CSU wurde von einem Manager der aus dem vorangegangenen Jahrhundert fordistisch überkommenen Autoproduktion entworfen und nach ihm benannt – Hartz I bis IV. Nicht zufällig steht der Name in der Öffentlichkeit eher für Erfahrung in Korruption als für Kompetenz in sozialer Programmatik.

Das Programm ist eine Folge von Experimenten an Langzeitarbeitslosen und deren fehlendem Zugang zum Arbeitsmarkt. Das Scheitern der Versuche I bis III wurde soeben von Amts wegen gutachterlich abgerechnet und offiziell festgestellt. Der Versuch IV - der die Ein-Euro-Jobs erproben und in noch näher zu bestimmender Form implementieren soll - läuft zum Jahreswechsel 2006/2007 genau zwei Jahre. Es geht in dieser Versuchsanordnung um Dienstverpflichtung zur Arbeit – um Einziehung von Langzeitarbeitslosen in "Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung", dem namengebenden einen Euro in der Stunde, der auch eineinhalb, selten zwei Euro erreichen kann.

Zu Trägerinnen der Versuchsanordnung wurden die Kommunen und die gemeinnützigen und öffentlich-rechtlichen Konstruktionen der Wohlfahrtspflege bestimmt. Ihnen hat die Politik zugetraut, in der Dienstpflicht die sonst gültigen sozialstaatlichen und arbeitsrechtlichen Standards konfliktfrei zurückzunehmen und sie umzuwandeln in Standards für einen "modernen" Zwang zur Arbeit.

Private Interessen - Gewerbe und Industrie, Banken und Versicherungen - wurden (bisher) nicht beauftragt. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass sie nicht gewohnt und deshalb auch nicht geübt sind, Dienstverpflichtung zu organisieren. Darin hatten und haben staatliche und staatlich finanzierte Träger immer Bedarf und deshalb auch Übung. Dies macht sie so geeignet zur Durchführung des Versuchs.

Öffentlich formuliertes Ziel der Versuchsanordnung ist es, arbeitsfähige Langzeitarbeitslose dem Arbeitsmarkt, der sie ausgesondert hat, auf eine spezifische Weise wieder anzunähern. Die spezifische Weise ist Dienst in einem eigenen Raum, der frei ist von den Unbilden der kapitalistischen Verwertung und losgelöst vom Chaos der Marktprozesse.

Der kapitalistisch organisierte Arbeitsmarkt aber funktioniert warenförmig - Einsatz von Arbeit ist ihm eine Ware. Nicht verwendbare, das heißt nicht Mehrwert erbringende Ware findet keinen Absatz, die angebotene Arbeitskraft keine Nutzung. Wenn aus diesem Arbeitsmarkt ausgesonderte - "herausgefallene" - Arbeitskraft wieder in ihn eingegliedert werden soll, muss sie für seine Warenförmigkeit konditioniert werden. Entgegen aller Propaganda der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik tut dies das Hartz-IV-Experiment aber dezidiert nicht.

Vielmehr organisiert diese Versuchsanordnung die arbeitsfähigen Langzeitarbeitslosen in einer Zone, die im Sinne des Wortes gesetzmäßig jede Warenförmigkeit ausschließt. Hartz IV legt fest:

- + Die Arbeitsgelegenheiten dürfen nur zusätzlich sein, der Dienst in ihnen darf nicht warenförmig organisiert sein,
- + der Dienst in den Arbeitsgelegenheiten darf keinen warenförmigen Einsatz von Arbeit im ersten Arbeitsmarkt verdrängen,
- + der Dienst in den Arbeitsgelegenheiten muss einem öffentlichen Interesse dienen, das kein warenförmiges sein darf.

Aus den so von aller Warenförmigkeit freigestellten Arbeitsgelegenheiten führt systematisch kein Weg in den ersten Arbeitsmarkt. Wenige Ausnahmen - in der Anzahl gibt es hier nicht mehr Zugänge zum ersten Arbeitsmarkt als es sie ohne jede "Förderung" geben würde - bestätigen die Regel. Sie sind eher Anlass zu Anekdoten als etwa Hinweise auf strukturell und bewusst hergestellte Erfolge – im Prinzip werden diese gar nicht gesucht.

Alle vorgeschriebenen Verfahrensweisen in der Umsetzung von Hartz IV widersprechen dem formulierten Ziel diametral - ein Zugang zum ersten Arbeitsmarkt wird den arbeitsfähigen Langzeitarbeitslosen durch sie nicht eröffnet, er wird ihnen im Gegenteil "regelgerecht" verschlossen. Die inzwischen zugunsten der Ein-Euro-Jobs abgeschafften Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen hingegen waren auf einen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt orientiert – sie wurden im Betrieb durchgeführt und waren kein Dienst in einer von ihm abgetrennten Zone.

Die zwar empirisch beobachtbaren, aber nicht öffentlich formulierten sondern verdeckten Agenden des Langzeitexperiments sind denn auch andere:

- + Die Ein-Euro-Jobber/innen führen Arbeiten und Dienstleistungen aus, die notwendig sind, aber warenförmig nicht mehr ausgeführt werden (sollen),
- + die Arbeiten und Dienstleistungen in diesem Sektor der gesellschaftlichen Reproduktion müssen jedoch staatlich gesichert werden,
- + diese Sicherung soll mit Hilfe von Arbeits- und Dienstverpflichtungen kostengünstig hergestellt und aufrechterhalten werden,
- + in dieser Perspektive rückt eine nichtwarenförmig organisierte Zone erzwungener Arbeit und Dienstleistung ins Blickfeld,
- + dieses Projekt eines radikalen Umbruchs erfordert eine Versuchsanordnung zur Erprobung und Einübung.

Es ist das Langzeitprojekt, einen "workfare state" als Ultima ratio neoliberaler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik einzuführen. In der Verfolgung dieses Ziels macht der Versuch Hartz IV Sinn. Zur Einführung liefert das Gesetz dem Experiment handhabbare Regelungen und eröffnet ihm erste Durchführungsräume. Es ist zu vermuten, dass die anstehende Evaluierung des Experiments "Erfahrungen aus der Praxis" beisteuern wird, die noch vorhandene Freiräume schließen und lückenlosen Zwang einzufordern.

Das Experiment unterliegt heftigen Einflüssen von innen und außen und hat in den ersten beiden Jahren höchst unterschiedliche und häufig chaotische Verlaufsformen angenommen. Zu den entstandenen Widersprüchen gehören:

- + Die Versuchung der ARGE n als Leistungsträger, im Unterlaufen der Regelungen von Hartz IV die Datenbasis ihrer Arbeitslosenstatistik zu "schönen" und zugleich ihre Zugriffsrechte auszuweiten,
- + die Versuchung aller Maßnahmeträger, im Unterlaufen der Regelungen von Hartz IV je nach ihren Möglichkeiten doch Gewinn aus der Durchführung zu ziehen und die Struktur ihrer Beschäftigung mit Hilfe erzwungenen Dienstes neu auszurichten,
- + die Versuchung der Kommunen als Maßnahmeträger, durch den massenhaften Einsatz nicht zu entlohnender Arbeitskraft ihre prekäre Haushaltslage zu bessern,
- + die Versuchung der Ein-Euro-Jobber/innen zu hoffen, innerhalb der Regelungen von Hartz IV ihren minimalen Existenzrahmen ausweiten und den versperrten Zugang zum ersten Arbeitsmarkt doch öffnen zu können,
- + und nicht zuletzt die Versuchung "der Wirtschaft", im Ausnutzen der Regelungen von Hartz IV die tarifvertraglich vereinbarten und sonstigen Rahmenseetzungen für die Beschäftigung zu erodieren und abzusenken.

Die Kommune als Vorreiter der Dienstverpflichtung

In der gegenwärtig experimentellen Phase zur Mobilisierung von Arbeitskräften für den Niedriglohnsektor und die Erprobung einer Dienstpflicht für ALG II-Empfänger/innen als Strategien gegen Massenarbeitslosigkeit wird eine Pluralität von Arbeitsformen und deren vielfältige Kombination nebeneinander sichtbar, um insgesamt die materielle Existenz der Menschen abzusichern:

1. Existenzsichernde Erwerbsarbeit, mit abnehmender Tendenz und zunehmend auf die Lebensphase zwischen 20 und 40 Jahre eingeeengt,
2. Kombilohnarbeit als nicht existenzsichernder Niedriglohn mit einem öffentlich getragenen (ALG II-) Anteil als Aufstockungsbetrag bis zum Existenzminimum des ALG II, mit zunehmender Tendenz,
3. allgemeine Dienstverpflichtung als "öffentliche Hausarbeit", ALG II zur Zeit zuzüglich Mehraufwandsentschädigung, die kann umstandslos schwinden, mit zunehmender Tendenz.

In diesem letzten Sektor sind insbesondere die Kommunen engagiert. Sie haben in der Durchsetzung des Vorhabens massive Interessen, die hier exemplarisch und in Ausschnitten skizziert werden sollen.

Der "Konzern Stadt Dortmund" hat sich im Verlauf des Experiments von 750 Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung im ersten Jahr auf 1350 im zweiten eingerichtet. Diese Zahl hat der Konzern unabhängig von konkreten Möglichkeiten in seinem Bereich oder von individuell ermittelten Bedarfen der Arbeitslosen in einem Fünfjahresplan mit der ARGE Dortmund vereinbart. Der Kämmerer ging es um eine verlässliche Kalkulation für diesen Teil ihrer Haushaltsplanung.

Die 1350 Arbeitsgelegenheiten sind im Konzern auf Ämter, Eigenbetriebe und Töchter verteilt. Das Beantragen bei der ARGE, die Durchführung, das Berichtswesen usw. werden zentral vom Sozialamt organisiert. Die nach Zahlen bedeutendsten Einsatzfelder für die Dienstverpflichtung sind, in dieser Reihenfolge: Stadtreinigung, Schulen, Ordnungsdienste, Alten- und Krankenpflege, Kindergärten und –tagesstätten, Kultureinrichtungen u.a.m. In allen Bereichen führen die Ein-Euro-Jobber/innen Hilfs- und Reproduktionsarbeiten aus. Wiederum exemplarisch und in Ausschnitten soll hier der größte Bereich skizziert werden.

Der städtischen Tochter "Entsorgung Dortmund GmbH" (EDG) sind aktuell 175 Ein-Euro-Jobber zugeteilt. Der Oberbürgermeister beschrieb auf Anfrage im Rat am 09.11.06, was sie tun: "Die Maßnahmeteilnehmer übernehmen ausschließlich Tätigkeiten, die freiwillig und zusätzlich über die gesetzlichen bzw. satzungsmäßigen Aufgaben der Straßenreinigung hinausgehen. Ziel ist hierbei eine Verbesserung des Stadtbildes zur Steigerung der Lebensqualität. Ein Einsatz erfolgt im Rahmen der seit 10 Jahren mit Erfolg laufenden Aktionen „Ganz Dortmund eine Saubere Sache“. Zur Gewährleistung der vollen Einsatzfähigkeit der Teams ist insgesamt eine höhere Zahl von AGHs erforderlich. Wie ausgeführt werden die Ein-Euro Jobber/innen im Rahmen einer so genannten „Ästhetischen Reinigung“ eingesetzt. Diese findet völlig unabhängig von den Kernaufgaben des Personals bei der EDG statt. Das bei ihr beschäftigte Personal im Bereich der Straßenreinigung wird ausschließlich im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen und satzungsmäßig vorgesehenen Straßenreinigung eingesetzt. Bei diesen Arbeiten steht der gesetzlich verankerte Aspekt der Verkehrssicherheit im Vordergrund. Die Einsatzplanung und Dienstaufsicht werden von Mitarbeitern der EDG durchgeführt. Die Bearbeitung der Aufgaben durch die Ein-Euro-Jobber/innen erfolgt weitgehend selbständig. Eine fachliche Anleitung ist gewährleistet."

Die Akrobatik der Antwort und die Eleganz der Wortschöpfung "Ästhetische Reinigung" lässt erahnen, wie leicht es sich der Gesetzgeber und wie schwer er es den Trägern des Experiments gemacht hat, das Unterschichten einer Facharbeiterbelegschaft durch dienstverpflichtetes Personal gesetzeskonform zu erläutern. Im öffentlichen Raum der Stadt kann das "ästhetisch reinigende" Personal, das im wesentlichen den Straßen-, Platz- und Gehwegraum zu Fuß und von Hand vorreinigt, und das "satzungsmäßig reinigende" Personal, das in der Regel mit Einsatz von Fahrzeug- und Maschinenteknik "davon völlig unabhängig" die Hauptreinigung betreibt, beobachtet werden:

- + die einen sorgen auf billige Weise dafür, dass die anderen den Einsatz von teurer Technik und Arbeit reduzieren können,
- + die einen verrichten Arbeiten, die sie nicht dafür qualifizieren, die Arbeit der anderen auszuführen,
- + die einen tragen sie als Ein-Euro-Jobber kennzeichnende Arbeitskleidung, die betrieblich und öffentlich unterstreicht, dass sie nicht "dazu gehören",

- + die einen "arbeiten weitgehend selbständig", mit den anderen kommen sie im Arbeitsprozess nicht zusammen (nur "Einsatzplanung und Dienstaufsicht" und "fachliche Anleitung" werden durch die EDG organisiert).

Die Ein-Euro-Jobber - tatsächlich sind alle, die hier "Hausarbeit im öffentlichen Raum" verrichten, Männer – erwerben von dieser "ästhetischen Reinigung" aus keinen Zugang zu einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis. Das warenförmig angelegte Reinigungsgewerbe - die Tochter des Konzerns Stadt selbst wie jedes andere Unternehmen der Branche - benötigen andere Voraussetzungen und Bedingungen für das Erbringen ihrer Dienstleistung. Ein Übergang ist so nicht möglich und auch gar nicht beabsichtigt, eine Übernahme hat es auch tatsächlich nicht gegeben.

Ein-Euro-Jobs im Sozialverhältnis Betrieb

Hier wie auch in anderen Arbeitsgelegenheiten nimmt der Maßnahmeträger die neue Figur der Ein-Euro-Jobber/in als einerseits überflüssig und abseits stehend wahr, auf die man nebenbei etwas achten muss. Andererseits eröffnen sich mit der Figur doch verwertbare Aspekte. In dieser Unschärfe können nur zufällig konstruktive soziale Beziehungen entstehen, im Regelfall bleibt der dienstverpflichtete Mensch außerhalb der Sozialverhältnisse des Betriebs.

Die Beschäftigten nehmen die neue Figur nur wahr, wenn ihnen eine Aufgabe im Kontext zu ihr übertragen wird - Anleiten, Aufpassen etc. Das prägt ihren Umgang je nach Schwere der zusätzlichen Belastung und nach Chancen einer Entlastung. Ein klassisch kollegiales Verhältnis ist auf dieser Grundlage nicht herzustellen. Alle anderen Menschen im Betrieb befassen sich nicht mit der Figur, häufig begegnen sie ihr gar nicht. Die betrieblichen und arbeitsrechtlichen Mitgestaltungsinstrumente werden nicht angewandt, die neue Figur "gehört nicht dazu".

Die Ein-Euro-Jobber/innen sind im Betrieb Fremde auf Zeit und wissen das. Ihr Engagement ist vor allem anderen aus ihrer eigenen Vita geprägt und von dort gespeist. Der Betrieb als Sozialverhältnis ohne ehrliche Entwicklungsperspektive für sie tritt ihnen äußerlich gegenüber, auf Zeit verpflichtend, mehr nicht. In der Regel herrscht ihnen gegenüber Gleichgültigkeit.

Alles was konkret geschieht, beruht zuerst auf dem persönlichen Aufeinandertreffen der Beteiligten. Der Zugriff auf die dienstverpflichteten Menschen in den Arbeitsgelegenheiten unterscheidet sich graduell nach Art des Trägers und danach ob Frauen oder Männer und formal niedriger oder höher Qualifizierte dienstverpflichtet sind:

- + sozialgewerbliche Träger nutzen die Dienstverpflichtung stärker aus, hier wird häufig intensiver und extensiver, über die gesetzlichen 30 Stunden hinaus, gearbeitet, ungeregelt und unbezahlt, quasi ehrenamtlich und unter dem Signum der "guten Sache" - kommunale und öffentlich-rechtliche Träger pflegen, konfliktmeidend, eher ein "Laissez Faire",

- + Frauen und Männer werden überall so eingesetzt, wie es für sie geschlechtsspezifisch vorfixiert ist - sowohl in den beruflichen Feldern, Tätigkeiten und Rollen als auch in der unterschiedlichen Verfügbarkeit,
- + formal niedriger Qualifizierte werden "gefesselter" eingesetzt als formal höher Qualifizierte, für die alles "freier" vor sich geht; in der jeweiligen Ebene aber werden alle gleichermaßen in Hilfs- und reproduktiven Positionen eingesetzt.

Im betrieblichen Interesse ist der dauerhafte Einsatz der mindestens kostenneutral, wenn nicht gewinnbringend zu verwaltenden Ein-Euro-Jobber/innen keineswegs uninteressant. Eine Analyse der Entwicklung von Arbeitsprozess und Arbeitsorganisation und der Veränderungen in Technikeinsatz und Beschäftigtenstruktur würde schnell zu Tage fördern, wie sehr Rationalisierung gerade den Sektor der Hilfs- und reproduktiven Tätigkeiten in allen Branchen vernichtet hat. Da trifft es sich gut, dass er in öffentlicher Finanzierung wieder aufgefüllt werden kann – wenn auch, von den Träger/innen häufig beklagt, leider (noch) eingeschränkt durch missliches Regelwerk wie z.B. die Kurzfristigkeit der Maßnahmen, d.h. den Wechsel des Personals alle sechs bis neun Monate, und die Einschränkungen der Einsetzbarkeit, d.h. das Erfordernis ständigen Lügens über die Art des Einsatzes.

Rationalisierungsstrategien für den kommunalen Haushalt

Die reale Profitabilität der Ein-Euro-Jobs im "Konzern Stadt" wird im Haushalt nicht dargestellt. In die Bilanzierung fließt nicht hinein, was sie an Werten schaffen. Die für sie de facto nicht verausgabten Löhne tauchen in der Bilanz nicht auf. Es wird auch nicht vermerkt, was an anderen Stellen im Konzern durch sie eingespart wird, sei es durch Freistellung von Beschäftigten für andere Aufgaben oder durch Nichtwiederbesetzung etwa frei werdender Stellen usw. Das bereits für die nächsten Jahre, bis 2011, im Rahmen einer in Zusammenarbeit mit Bertelsmann geplanten Verwaltungsreform "Verwaltung 2020" angekündigte Streichen von ca. 900 Stellen ist eine deutliche Sprache. Ganze Abteilungen wie der Eigenbetrieb Grün stehen zur Liquidierung an - nicht zufällig ein Bereich, in dem Ein-Euro-Jobs inzwischen weitgehend die qualifizierten Arbeitsplätze verdrängen.

Die Ein-Euro-Jobs werden im Wesentlichen in den unteren Tarifgruppen des Konzerns Stadt eingerichtet (unabhängig davon, ob die dazu Dienstverpflichteten dafür qualifiziert sind – in der Regel sind sie anders und nicht selten überqualifiziert). Diese Tarifgruppen sind längst ausgedünnt, teils durch technologische und arbeitsorganisatorische Rationalisierung, teils durch Auslagerung der entsprechenden Aufgaben oder durch die Aufgabenübertragung an höherwertige Tarifgruppen, deren Arbeit verdichtet wurde. Die Arbeitsgelegenheiten füllen die entstandenen Lücken - unmerklich, weil das nicht sichtbar sein darf. Hier wird geprobt, wie der Öffentliche Dienst auf der Basis von Dienstverpflichtung neuerlich rationalisiert und dabei manche abgeschaffte Hilfs- und Reproduktionsarbeit wie Handreinigung von Straßen, Plätzen und Wegen, Hausmeister- und Küchentätigkeiten, Botendienste, Sekretariats- und Schreibdienste u.ä.m. wiederentdeckt werden kann.

Im Einsatz von Ein-Euro-Jobber/innen in Arbeitsgelegenheiten werden generell Defizite gegenüber dem warenförmigen Einsatz von Arbeitskraft gesehen, vermutet, prognostiziert usw. Die Studie in Dortmund hat im sozialgewerblichen Bereich ein solches Defizit im Verhältnis von eins zu drei ermittelt, das so oder ähnlich auch für den Einsatz beim kommunalen Träger übertragen werden kann.

Manche Kämmerei wird überlegen, in solcher Richtung strategisch weiter zu denken. Von den ca. 6.700 Stellen (vollzeitverrechnet, ca. 7.500 Beschäftigte) im Kernbereich des hiesigen Konzerns, entfallen auf die für solche Überlegungen zuerst infrage stehenden Vergütungsgruppen bis E6 (ehem. VIb bei den Angestellten und ehem. Lg6 bei den Arbeiter/innen) und im Mittleren Dienst bei den Beamt/innen insgesamt ca. 2.000 Stellen (vollzeitverrechnet). Die hierfür im Verhältnis 1:3 erforderlichen ca. 6000 Ein-Euro-Jobber/innen wären aus dem "Pool" der derzeit ca. 35.000 erwerbsfähigen ALG II-Empfänger/innen in Dortmund zu rekrutieren. Sie dienstverpflichtet einsetzen zu können, ergäbe eine Kostenreduktion, die das gierige Interesse der Kommunen an diesem Instrument verdeutlichen kann.

Die grob aber zulässig vereinfachende Rechnung sagt: Alle mit der Durchführung der Arbeitsgelegenheit verbundenen Kosten laufen entweder durch – die Mehraufwandsentschädigung von der ARGE zu den Ein-Euro-Jobber/innen – oder werden im Rahmen der Begleitpauschale von der ARGE aus Bundesmitteln getragen. Beobachtungen weisen darauf hin, dass hiervon insbesondere bei großen und gut organisierten Trägern einiges übrig bleibt und in deren Haushalt anders Verwendung finden kann. Die Stadt Dortmund muss – nach derzeitigen Regelungen Anteile an den Wohnkosten der mit ALG II Lebenden in Höhe von durchschnittlich ca. 200 Euro pro erwerbsfähiger Person tragen. Der Einsatz von drei Ein-Euro-Jobber/innen "kostet" bis auf die lediglich umzubuchenden durchschnittlichen 600 Euro Beteiligung an den Wohnkosten nichts gegenüber den Lohnkosten für eine/n Beschäftigten, dessen Arbeit sie dienstverpflichtet ausführen. Die Realisierung dieses schönen Bildes muss nicht in weiter Ferne liegen. Sie hat begonnen.