

Dauerbaustelle SGB II – eine kleine Begehung

„Hartz 4“ in der Kritik

Das SGB II ist wieder im Gespräch. Nachdem man eine Zeit lang den Eindruck hatte, dass sich die Konfliktfelder der Politik in andere Bereiche verlagert haben, etwa Migration, ist nun „Hartz 4“ wieder als Gegenstand von politischer Profilierung entdeckt worden. Dabei wird in kräftigen Farben gemalt.

„Hartz 4“ sei gescheitert. Mehr noch, es sei zur Tyrannei einer losgelassenen Bürokratie in den Jobcentern entartet, in denen Menschen in Not mit Formalkram gedemütigt und mit Sanktionen schikaniert würden¹. Das Prinzip von „Fördern und Fordern“, die Gerechtigkeitsformel des aktivierenden Sozialstaats, sei kaum mehr als „neoliberales“ Teufelszeug.

Sanktionen seien abzuschaffen, so Forderungen nicht nur von den „Linken“, sondern inzwischen auch aus den Reihen der „Grünen“ und der SPD. Andere wollen es dabei nicht belassen, sondern gleich ein bedingungsloses Grundeinkommen an die Stelle einer bedarfsgeprüften Grundsicherung setzen. Der Phantasie sind da scheinbar keine Grenzen gesetzt. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht läuft eine solche Politik der Alimentierung außerhalb der Erwerbsarbeit auf eine Neuauflage der „Stilllegungspolitik“ von Arbeitskraft hinaus, die in den achtziger und neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts gescheitert ist und von der man sich mit den Hartz-Reformen endlich verabschiedet hatte². Und das in einer Zeit, wo die Folgen des demographischen Wandels auch auf dem Arbeitsmarkt schon deutlich sichtbar werden und alle Welt über Wege zur Linderung des absehbaren gravierenden Arbeitskräftemangels nachdenkt. Es mutet paradox an, wenn man auf der einen Seite über stärkere Zuwanderung zur Lösung des Arbeitsmarktproblems der Zukunft diskutiert, zugleich aber das in der Gesellschaft vorhandene und noch ungenutzte Arbeitskräftepotential abschreibt. Solche Konzepte sind in ihren finanziellen, volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen völlig undurchdacht. Sie sind im besten Fall naiv, aber sonst in jeder Hinsicht verantwortungslos³.

Diese neue Konjunktur der Hartz-4-Kritik überrascht ein wenig, gibt es doch bei einem Blick in die Daten sehr klare Hinweise, dass das SGB II alles in allem durchaus erfolgreich ist. Trotz EU-Zuwanderung, Fluchtmigration und einer wachsenden Bevölkerung sind die Fallzahlen inzwischen deutlich rückläufig. Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften unterschritt im November 2018 erstmals die Zahl von drei Millionen. Die SGB-II-Quote, also der Anteil von leistungsberechtigten Personen an der Bevölkerung unter 65 Jahren ging von 11 Prozent im Jahr 2007 auf zuletzt 8,7 Prozent zurück. Auch die Zahl der Alleinerziehenden im Leistungsbezug, eine der meist beachteten Problemgruppen des Arbeitsmarktes, ging seit dem Höhepunkt der Fallzahlen 2007 um knapp 19 Prozent zurück. Pro Jahr haben die Jobcenter zuletzt deutlich mehr als eine Millionen Leistungsberechtigte wieder in sozialversicherungspflichtige Tätigkeit integriert, darunter rund 133 Tausend Alleinerziehende und 543 Tausend

¹ Andrea Nahles laut FAZ vom 21.11.2018: Es seien „nicht die Leistungen (des SGB II) selbst, die zu Verdruss führen, sondern die erfahrenen Demütigungen und Stigmatisierungen“.

² Eine sehr informative Rekonstruktion der Reformdebatte, die zum SGB II führte findet sich in dem Buch von Anke Hassel und Christof Schiller: Der Fall Hartz 4. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht, Frankfurt am Main 2010: Campus.

³ Siehe zum Beispiel das Interview von Robert Habeck, Parteivorsitzender der Grünen, in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung von 18.11.2018

sog. „Langzeitbezieher“, also Menschen, die mindestens 21 Monate hintereinander auf Leistungen des SGB II angewiesen waren⁴.

Die Ausgangssituation des SGB II

Das SGB II wurde 2005 eingeführt, um Blockaden im Arbeitsmarkt und Schief lagen im System der sozialen Sicherung aufzulösen.

Bis dahin galt es seit den achtziger Jahren als quasi eherne Regel, dass sich die Arbeitslosigkeit trotz konjunkturellen Auf und Abs in Stufen immer weiter erhöht hat, zuletzt auf deutlich über 4,5 Millionen⁵. Deutschland galt im internationalen Vergleich im Hinblick auf Beschäftigung und Arbeitsmarkt als „underperformer“. Die einschlägige Forschung hatte im deutschen System gravierende Fehlprogrammierungen ausgemacht. Es zeigte sich, dass die alte Arbeitslosenhilfe mit ihrer fast unbegrenzten Laufzeit Fehlanreize setzt und die Rückkehr in Erwerbsarbeit konterkariert. Die Kommunen waren durch die seit den achtziger Jahren massiv angestiegene Zahl der Sozialhilfebezieher im erwerbsfähigen Alter finanziell überfordert. Es entwickelten sich die berüchtigten „Verschiebebahnhöfe“ zwischen dem zentralstaatlichen System der Arbeitslosenversicherung und der kommunalen Sozialhilfe. Die Sozialhilfe war, sieht man einmal von einigen besonders innovativen und aktiven Großstädten mit einer eigenen kommunalen Arbeitsmarktpolitik ab, mit der Betreuung von Langzeitarbeitslosen überfordert. Die wachsende Zahl von Sozialhilfebezieher hatte keinen Zugang zu Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, also Arbeitsberatung, Qualifizierung und Arbeitsvermittlung. Zu allem Überfluss produzierte das System behördliche Doppelarbeit, insofern eine große Zahl von Menschen Leistungen der Arbeitsämter und der Sozialämter gleichzeitig bezogen, weil die Arbeitslosenhilfe zwar bedürftigkeitsgeprüft, aber nicht bedarfsbezogen konstruiert war, so dass bei nicht ausreichenden Ansprüchen ergänzend Sozialhilfe bezogen werden musste.

Diese unhaltbare Situation wurde mit der Einführung des SGB II überwunden. Das neue Recht führte Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Menschen in einer neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammen. Diese war etwas großzügiger angelegt als die Sozialhilfe. Die in den beiden Vorgängersystemen bereits enthaltenen Elemente von Anrechten und Verpflichtungen wurden im neuen Recht nach dem Prinzip von „Fördern und Fordern“ neu justiert. Die zentrale soziale Innovation bestand jedoch darin, das Fürsorgesystem der Grundsicherung mit der aktiven Arbeitsförderung zu verknüpfen. Das System ist ein Hybrid aus Fürsorge und Arbeitsförderung⁶.

Die Gewährung von Geldleistungen zur Existenzsicherung, Leistungen der aktiven Arbeitsförderung und nicht zuletzt auch soziale Beratung und Befähigung sind im SGB II in einem Rechtskreis und in einem Dienstleistungs- und Organisationsstrang gebündelt. Jobcenter sind „one stop agencies“ sowohl für Geldleistungen, die die Existenz in Notlagen sichern wie für alle Leistungen, die Menschen dabei helfen, diese Notlagen so nachhaltig wie möglich zu überwinden und wieder auf eigenen Füßen zu stehen. Beides ist ein einheitlicher Verantwortungsbereich. Darüber hinaus sind die Jobcenter, und

⁴ Nach den letztverfügbaren Daten vom August 2018 wurden im 12-Monatszeitraum 1.109.561 erwerbsfähige Leistungsberechtigte in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse oder (zu sehr kleinen Teilen) Selbstständigkeit integriert. 68,5 Prozent aller Integrationen waren nachhaltig, d. h. die entsprechenden Leistungsberechtigten waren nach einem Jahr immer noch in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Quelle: Kennzahlen gem. §48 SGB II, www.sgb2.info (heruntergeladen am 15.12.2018).

⁵ Im Jahr 2004. Bekanntlich stieg die Arbeitslosigkeit direkt nach Einführung des SGB II sogar noch weiter auf deutlich über fünf Millionen an. Darin kam aber schon ein erster Inklusions-Effekt der Reform zum Ausdruck, nämlich all die in die Sozialhilfe abgeschobenen und statistisch nicht mehr erfassten Arbeitslosen wieder sichtbar zu machen.

⁶ Vgl. ausführlicher Matthias Schulze-Böing: „Moderne Dienstleistungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende? Einige Anmerkungen zu aktuellen Themenstellungen.“ In: Joachim Lange (Hg.): Zwei Jahre Organisationsreform SGB II. Was wurde erreicht, was bleibt zu tun? Rehburg-Loccum 2012, Loccumer Protokolle, Band 68/12

zwar sowohl in der Form der kommunalen Jobcenter wie in der Organisationsform der „gemeinsamen Einrichtungen“ von Arbeitsagentur und Kommunen, im Hinblick auf Dienstleistungsdesign, Strategie und Entscheidungen sehr stark lokalisiert, d. h. auf die Verhältnisse vor Ort eingestellt. Inklusive Bestimmung des Adressatenkreises, Dienstleistungsintegration und Lokalisierung, das sind genau die Prinzipien einer modernen, bürgerfreundlichen Verwaltung, wie sie im internationalen Kontext, ob nun von der OECD, der EU oder der Weltbank, als wegweisend und anzustreben betrachtet werden.

Benchmark SGB II

In einer internationalen Perspektive markiert das SGB II die Position eines besonders inklusiven und zugleich – aus der Perspektive von Daseinsfürsorge und der Organisation von sozialen und Arbeitsmarktdienstleistungen – sehr weitgehend integrierten Systems. Die Grundsicherung bezieht Menschen in vielen Lebenslagen ein. Der Kreis der Leistungsberechtigten ist weit abgesteckt. Der Zugang ist durch ein weit gefasstes Kriterium der Erwerbsfähigkeit definiert. Das heißt, auch sehr arbeitsmarktferne Gruppen werden einbezogen und erhalten damit Zugang zu Leistungen der Arbeitsförderung. Das soziale Sicherungssystem ist in vielen Ländern weitaus fragmentierter, verweist gerade diese Gruppe von Menschen oft an Sondersysteme für Behinderte und schließt sie damit vom Zugang zur Erwerbsarbeit weitgehend aus. Das ist, wie etwa Großbritannien und die Niederlande gerade lernen, nicht nur exkludierend, sondern auch teuer und für den Arbeitsmarkt dysfunktional.

Das vielgeschmähte „Hartz 4“-System, also die Grundsicherung für Arbeitsuchende mit der Arbeit der gut 400 Jobcenter im Lande, hat die Resilienz der bundesdeutschen Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber den Herausforderungen einer turbulenten Umwelt mit globalem Wettbewerb und massiven Migrationsströmen nach allem, was sich aus den Daten lesen lässt, deutlich gestärkt.

Es ist keineswegs übertrieben, das SGB II als „Benchmark“ einer modernen und effektiven Dienstleistungsorganisation zu betrachten. Die Jobcenter gehören zu den modernsten und leistungsfähigsten Teilen öffentlicher Verwaltung in Deutschland. Es gehört auch zur Wahrheit, dass das SGB II im internationalen Maßstab eines der in Bezug auf das Sicherungsniveau besonders großzügigen Systeme ist. Mir ist kein Land bekannt, das ein höheres Grundsicherungsniveau realisiert hat, wenn man nicht nur die Regelsätze, sondern auch die Kosten der Unterkunft einbezieht⁷.

Georg Cremer, lange Jahre Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes, hat in seinen Veröffentlichungen⁸ sehr nachdrücklich belegt, dass das Gerede vom „Sozialabbau“ in Deutschland ohne jede empirische Basis ist. Der Sozialstaat ist demnach keineswegs auf dem Rückzug. Er hat vielmehr mit „Hartz 4“, aber auch vielen anderen Reformen seit der Jahrtausendwende, richtig Gas gegeben.

Das Unbehagen am SGB II

Woher also das Unbehagen am SGB II? Warum wird die Forderung einer Abschaffung oder „Überwindung“ des SGB II nicht sofort und von allen als offenkundiger Unsinn rückwärtsgewandter Strukturkonservativer erkannt? Warum hat die Anti-Hartz-4-Rhetorik trotz ihrer sachlichen und empirischen Unhaltbarkeit eine so große Resonanz?

⁷ Vgl. Handelsblatt vom 26.01.2015: „Hartz auf Griechisch. Grundsicherung in Europa und den USA“. Internationale Vergleiche sind nicht ganz einfach. Man kann nicht nur die Regelsätze vergleichen, sondern muss die Kosten der Unterkunft mit einbeziehen, die ja in Deutschland in Großstädten durchaus recht hoch sein können. Diese kommen noch zu dem Regelsatz hinzu. In vielen Ländern gibt es keine gesonderten Unterstützungen für diesen Teil des Bedarfs, er ist mit den Regelsätzen dort abgegolten oder es gibt andere Formen der Förderung der Mietkosten.

⁸ Georg Cremer: Armut in Deutschland. Wer ist arm? Was läuft schief? Wie können wir handeln? München 2016: C. H. Beck; ders. Deutschland ist gerechter als wir meinen. Eine Bestandsaufnahme, München 2018: C. H. Beck

Ich vermute, dass dies auch mit den unbewältigten Folgen eines mit den Hartz-Reformen verbundenen historischen Pfadwechsels zusammenhängt. Es geht ja bei der sozialen Sicherung nicht nur um Rechtsansprüche, Geldleistungen und quantitativ messbare Sicherungsniveaus (hier hat das SGB II vor allem gegenüber der Sozialhilfe überwiegend klare Verbesserungen gebracht), sondern auch um sozialen Status und nicht einfach zu fassende kulturelle Faktoren. Der Sozialstaat ist, wie etwa Franz-Xaver Kaufmann beschrieben hat, nicht nur ein formales System von Rechten und Verpflichtungen, sondern er ist Teil von historisch gewachsenen Gesellschaftsstrukturen, von kulturellen Werten und einem System von gegenseitigen Erwartungen der Menschen, von Respekt, sozialer Nähe, aber auch sozialer Abgrenzung⁹. Die Trennung von Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe einerseits und Sozialhilfe andererseits war, so gesehen, nicht nur Ausdruck einer historisch zufällig entstandenen Arbeitsteilung verschiedener Verwaltungsebenen, sondern ein zentrales Prinzip des „Wohlfahrtsregimes“ in Deutschland, das untergründig immer noch Elemente einer ständischen Gesellschaft mit sich führte¹⁰. Das System der Sozialversicherungen zielt nicht nur auf die materielle Sicherung, sondern auf die Statussicherung seiner Klienten in Notlagen. Auch in äußersten Notlagen sollte ein Unterschied sichtbar werden zwischen denen, die sich Rechte erworben haben und den anderen, die – aus welchen Gründen auch immer – diese Rechte nicht hatten. Das war das Prinzip der Arbeitslosenhilfe. Richtig wirksam war das System aber nur für diejenigen, die in das Muster der Nachkriegs-Industriegesellschaft passten: Menschen mit kontinuierlicher Berufsbiographie in Vollzeitverhältnissen in den Kernsektoren von Industrie und Wirtschaft. Für Menschen ohne ausreichende Sozialversicherungsansprüche, darunter Berufsanfänger, Alleinerziehende, Frauen mit Teilzeitbiographien, Immigranten und Menschen mit diskontinuierlichen Berufsbiographien hatte dieses System keine Rechte in Notsituationen vorgesehen. Es blieb nur die Sozialhilfe.

Es gab also eine Spaltung in Insider und Outsider, denjenigen, die im System Ansprüche hatten und denen, die außerhalb standen. Dies führte in der lang anhaltenden Arbeitsmarktkrise der neunziger Jahre, aber auch mit den zunehmenden Herausforderungen durch die Globalisierung der Wirtschaft und wachsende internationale Konkurrenz zu enormen Verspannungen im System. Das deutsche Regime erwies sich im internationalen Vergleich als zunehmend ineffektiv, nicht nur was die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit angeht, sondern auch im Hinblick auf die breite Inklusion aller Bevölkerungsgruppen in die Entwicklung der Gesellschaft¹¹. Die enorme Wachstumsdynamik der Sozialhilfe in den achtziger und neunziger Jahren erzeugte weiteren Druck, da sie viele Kommunen in den finanziellen Kollaps zu treiben drohte.

Pfadwechsel durch die Hartz-Reform

Das SGB II durchbrach die Logik dieses traditionell deutschen Wohlfahrtsregimes zumindest insofern, als es für die Sicherung in finanziellen Notlagen eine einheitliche Grundlage schaffte und die Ansprüche nur von der tatsächlich in der Situation vorhandenen Bedürftigkeit und nicht von der Historie von Beitragszahlungen und dem damit erworbenen Insider-Status abhängig macht. Damit näherte sich Deutschland den schon länger eher „universalistisch“ ausgerichteten Wohlfahrtssystemen in den skandinavischen Ländern an (und keineswegs den „neoliberalen“ Regimen der USA oder Großbritanniens!).

Aber es war eigentlich nicht verwunderlich, dass diese Reform Irritationen auslösen musste, trotz aller Fakten, die belegen, dass das SGB II keineswegs einen „Sozialabbau“, sondern, ganz im Gegenteil,

⁹ Franz-Xaver Kaufmann: Sozialstaat als Kultur. Wiesbaden 2015: Springer VS

¹⁰ Vgl. Gösta Esping-Andersen: The Three Worlds of Welfare-Capitalism, Cambridge 1990: Polity-Press

¹¹ Gösta Esping-Andersen: Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies, London 1996: Sage Publications

einen deutlichen „Sozialaufbau“ brachte, wenn auch verbunden mit einem gravierenden Umbau der Logik der Sicherung und ihrer institutionellen Architektur.

Ich will das mit einer Anekdote aus dem persönlichen Erfahrungsbereich illustrieren. Als ich als designierter Geschäftsführer des neu zu errichtenden Jobcenters der Stadt Offenbach (damals hieß das „Arge“, Arbeitsgemeinschaft von Arbeitsagentur und Kommune) Ende 2004 neben vielen anderen Stakeholdern in der lokalen Szene auch mit dem Ersten Bevollmächtigten der örtlichen IG-Metall über die künftigen Aufgaben und die Erwartungen der Stadtgesellschaft an die neue Einrichtung sprach, schärfte er mir sinngemäß als wichtigste Maßgabe ein, unbedingt zu vermeiden, dass „unsere Leute“, also Arbeitslose aus Metallbetrieben, mit „Euren Leuten“, damit meinte er die Empfänger von Sozialhilfe des kommunalen Sozialamtes, vor den Büros auf einer Bank gemeinsam warten müssten. Ggf. solle man gesonderte Wartebereiche für diejenigen Antragsteller und Leistungsberechtigten einrichten, die vor dem SGB II keine Sozialhilfe bezogen haben, sondern Arbeitslosengeld oder die damalige Arbeitslosenhilfe.

Die historische Tiefe dieser Einschätzung und Intuition erschloss sich mir erst Jahre später, als ich die Manuskripte der Arbeiten eines Freundes las, der die Geschichte der Offenbacher lokalen Sozialpolitik seit ihren Anfängen umfangreich aufgearbeitet hat¹². Wenn man die Auszüge aus Reden und Stellungnahmen zu sozialen Fragen aus den zwanziger Jahren, aber auch schon aus dem 19. Jahrhundert, las, wurde darin ein fundamentales Distinktionsbedürfnis geradezu als fester Topos deutlich. Es ging um die Forderung, dass diejenigen, die nicht durch eigenes Verschulden, sondern durch die „Anarchie“ des kapitalistischen Marktes in Not geraten sind, auf keinen Fall auf eine Stufe gestellt werden dürfen mit denen, an deren Arbeitswillen man aufgrund ihres Lebenswandels und ihrer Lebensgeschichte zu zweifeln habe. Den einen gebühre die Solidarität der Gemeinschaft ohne Einschränkungen, bei den anderen seien „armenpolizeiliche“ Methoden durchaus gerechtfertigt. Auch wenn man es so klar selten ausgesprochen hat, die einen galten als die „würdigen Armen“, die anderen als die eher „unwürdigen Armen“.

In der Zeit vor der Reform und danach gab es, soweit ich mich erinnere, niemanden, der diese „Verletzung“ im tradierten Erwartungsgefüge der Gesellschaft thematisierte. Der Konflikt blieb latent und nährte vielleicht gerade deshalb einen bis heute in vieler Hinsicht irrationalen und von „empiriefreier Empörung“¹³ getriebenen Anti-Hartz-4-Diskurs. Rückblickend hätte man genau diesen Punkt des notwendigen Traditionsbruchs wahrscheinlicher wesentlich offener ansprechen und die mit „Hartz-4“ verbundenen Gewinne von Fördermöglichkeiten, aber auch von „sozialer Gerechtigkeit“ herausarbeiten müssen – bei den Betroffenen, in Bürgerforen, Gewerkschaftsversammlungen, Bierkellern, Ortsvereinen der Parteien und bei den Wohlfahrtsverbänden.

Möglicherweise muss man sich generell der kulturellen und emotionalen Aspekte sozialstaatlicher Regelungen bewusster werden und sensibler für Fragen von Anerkennung und Distinktion sein. Aber man sollte sich auch klar sein, dass eine Politik der Differenz, die auf „Leistungen“ und Status abstellt neue und teilweise sehr unangenehme Gerechtigkeitsfragen aufwirft. Wie soll man denen, die sich auf der negativen Seite dieser Distinktion wiederfinden, denen also implizit Lebensleistung abgesprochen wird (Menschen mit diskontinuierlicher Berufsbiographie, Immigranten und viele andere), erklären, dass sie trotz gleicher Situation materieller Not mindere Ansprüche haben sollen? Endet man dann nicht doch wieder bei der Unterscheidung von Armen erster und zweiter Klasse, von

¹² Jürgen Schomburg: Von der Armenfürsorge zur kommunalen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik – ein Beitrag zur Sozialgeschichte der Stadt Offenbach und ihrer Institutionen, Offenbach am Main 2014: Offenbacher Editionen. Ders.: Vom Hoffnungsträger zum Notstandsgebiet. Offenbach am Ende des Kaiserreichs und in der Weimarer Republik, Offenbach am Main 2017: Offenbacher Editionen

¹³ So eine schöne Formulierung bei Cremer, Deutschland ist gerechter..., a. a. O., S. 99

„würdigen“ und „unwürdigen“ Armen? Das darin zum Ausdruck kommende Dilemma von vergangenheitsorientierter Leistungsgerechtigkeit und gegenwartsorientierter Bedarfsgerechtigkeit wird sich nie ganz auflösen lassen. Letzten Endes geht es, zukunftsorientiert, auch um Chancengerechtigkeit. Und gerade in dieser Hinsicht hat das SGB II Gewinne gebracht, denn es etablierte eine neue Form der Arbeitsförderung, die nicht mehr nur in einer engen Perspektive auf Matching-Probleme auf dem Arbeitsmarkt zielte, sondern sich einer Vielfalt von Problemen öffnete, die Menschen daran hindern können, Arbeit zu finden oder aber überhaupt am Arbeitsmarkt als aktiv Arbeitssuchender teilzunehmen und beschäftigungsfähig zu werden. Fragen der Kinderbetreuung, psychosoziale Probleme, Sprachkompetenz – diese und viele weitere wurden nun zu Themen der Arbeitsförderung. Das SGB II überwand in vieler Hinsicht die segmentierte und zersplitterte Bearbeitung der Probleme in einer sich rasch wandelnden Arbeitsgesellschaft und schaffte die Voraussetzungen für ein neues und zeitgemäßes Dienstleistungskonzept.

Auf der Baustelle

Auch wenn es grundsätzlich überhaupt keinen vernünftigen Grund gibt, am Erfolg und an der Zukunftsfähigkeit des SGB II zu zweifeln, ist nicht zu bestreiten, dass es Bedarf nach Weiterentwicklung in vielen Einzelaspekten gibt. Das SGB II ist in der Tat eine Dauerbaustelle. Das muss nicht gegen das Recht und das System sprechen. Man erinnere sich, dass viele berühmte Gebäude, zum Beispiel der Kölner Dom, Dauerbaustellen sind und bleiben werden ohne dass irgendjemand am Sinn ihrer Existenz zweifelt.

Baustellen sind aber oft unübersichtlich. Auf den ersten Blick erschließt sich nicht jedem sofort, ob gerade an optischen Details, an kleineren Funktionsaufwertungen oder aber an tragenden Teilen gearbeitet wird. Ich will für das SGB II auf ein paar wenige Punkte eingehen, die ich zu den tragenden Teilen rechnen würde.

Geldleistungen

Die Frage ist nicht von der Hand zu weisen, ob die Geldleistungen richtig bemessen sind, um den Bedarf der Leistungsberechtigten zu decken und die richtigen Verhaltensanreize zu setzen. Es gibt, worauf Georg Cremer hingewiesen hat, möglicherweise gute Gründe über einen etwas höheren Regelsatz nachzudenken. Andererseits gibt es gerade für junge alleinlebende Menschen mit den relativ hohen Ansprüchen auf Geldleistungen auch Fehlanreize, da der Regelsatz vor allem in Städten mit hohen Mieten zu Bezügen von 1000 Euro und mehr führen kann. Auch jungen Menschen unter 25 Jahren wird von den Sozialgerichten der Anspruch auf eine Wohnung von 50 Quadratmetern bescheinigt. Das ist im Vergleich zur normalen Lebenssituation von Menschen im Studium oder in der Ausbildung ganz offensichtlich unverhältnismäßig. Es gibt also durchaus gute Gründe, Optimierungen bei der Bemessung der Geldleistungen zwischen Bedarfsdeckung und Anreizkompatibilität zu prüfen. Wichtig ist, dass man sich auch hier die Zielsetzung des SGB II, die Überwindung von Notlagen durch Integration in Erwerbsarbeit nicht aus den Augen verliert oder es gar konterkariert. Wenn das Leitbild die Befähigung zu einer selbstständigen und eigenverantwortlichen Lebensführung ist, kann der Fokus nicht in erster Linie auf großzügigeren Geldleistungen liegen, sondern darauf, wie diese Befähigung, wo erforderlich, noch wirksamer als bisher erfolgen kann.

Ein prominentes Thema ist die große Zahl von Kindern im SGB II. Immerhin gab es Mitte 2018 über 1,7 Millionen Kinder unter 15 Jahren in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften¹⁴. Es wird über die (deutliche)

¹⁴ Wobei in den letzten Jahren vor allem die Zuwanderung einschließlich der Fluchtzuwanderung zum Anstieg der Zahl der Kinder im SGB II beigetragen hat. Die Zahl der deutschen leistungsberechtigten Kinder ist deutlich zurückgegangen. Am ganz aktuellen Rand von 2017 nach 2018 ist auch die Zahl der Kinder in der Grundsicherung erstmals seit längerem wieder zurückgegangen.

Erhöhung des Regelsatzes für Kinder diskutiert, aber auch über eine eigenständige Kindergrundsicherung. Darüber kann man nachdenken. Man muss sich allerdings klarwerden, dass dann auch die Zahl der leistungsberechtigten Kinder stark ansteigen wird, weil auch Kinder, die bis dahin ausreichend durch das Familieneinkommen gesichert sind, neue Ansprüche erhalten. Es gehörte bisher zur Unkultur der Hartz-4-Diskussion, dass gerade diejenigen, die die Verbesserung der Leistungen gefordert haben, dann schnell erneut in den Empörungsmodus schalten und einen weiteren Anstieg der „Kinderarmut“ brandmarken. Man kann es der Politik nicht verdenken, wenn sie sich dadurch in eine Zwickmühlensituation gebracht fühlt.

Es wird in der Diskussion auch oft übersehen, dass es einen eigenständigen sozialen Tatbestand der „Kinderarmut“ genau besehen eigentlich gar nicht gibt. Kinderarmut ist immer Teil und Ausdruck der Situation der Familie der Kinder. Sowohl die symptomatische wie die ursachenbezogene Therapie dieser Armut muss also immer die Familie insgesamt adressieren.

Bei einer eigenständigen Kindergrundsicherung fließt diese ebenso wie die Regelsätze des SGB II naturgemäß nicht den Kindern direkt, sondern den Familien zu, in denen die Kinder leben und erhöhen das Familieneinkommen. Dann kann auf diesem Wege der Abstand zu Familien mit Erwerbseinkommen verringert oder ganz aufgehoben werden, was neue Fragen im Hinblick auf die Einhaltung des Lohnabstandsgebots und damit auch neue Gerechtigkeitsfragen aufwerfen würde.

Man sollte auch nicht ignorieren, dass eine drastische Erhöhung der Leistungen für Kinder besonders ausländische Familien und Familien mit Migrationshintergrund besserstellen würde, weil die Mehrzahl von kinderreichen Bedarfsgemeinschaften in diesem Bereich angesiedelt ist. Ob dies die Akzeptanz von Immigration insgesamt verbessert oder möglicherweise zu weiteren Verspannungen in der Diskussion um Zuwanderung führt, muss man gesondert beurteilen.

Auch die Frage, ob das zusätzliche Geld tatsächlich für die Kinder verwendet wird, ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Nach dem „Regelsatzurteil“ des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2010 war das ein Grund, statt einer Erhöhung des Regelsatzes für Kinder die Leistungen für Bildung und Teilhabe nach §28 SGB II als Sachleistungen einzuführen, auch wenn diese mit erheblichem Mehraufwand in der Verwaltung verbunden waren.

All diese Bedenken sollten nicht davon abhalten, über eine Verbesserung der Situation von Kindern in einkommensschwachen Familien nachzudenken. Man sollte sich möglicher Nebenwirkungen jedoch bewusst sein und auch andere Lösungen außerhalb des Grundsicherungssystems prüfen, die im Ergebnis zum gleichen Ziel führen können, etwa der kostenfreie Zugang zu Kitas, zum Schulessen, zu Museumsbesuchen, zu Musikunterricht usw.

Organisation und Administration

In der Diskussion um das SGB II wird immer wieder auch in Frage gestellt, ob die institutionelle und organisatorische Aufstellung für die Umsetzung zweckmäßig ist. Es wird regelmäßig, auch von Vertretern der Jobcenter, auf die Verwaltungslastigkeit der Prozesse in den Jobcentern hingewiesen, auf die Komplexität des Rechts und die unzureichenden Spielräume für eine qualitativ anspruchsvolle Betreuung der Klienten. Gelegentlich wird auch darauf hingewiesen, dass es sich bei der Administration der Geldleistungen und Arbeitsmarktdienstleistungen, also Beratung und Vermittlung, um wesensverschiedene Aufgaben handle. Letztere würden durch die notwendig bürokratischen Prozeduren der Prüfung und Berechnung von Leistungsansprüchen letzten Endes nur belastet. Für die verwaltungsmäßige Abwicklung der Leistung seien wiederum die persönlichen Probleme der Klienten ohne Belang. Nüchternes Verwalten und emphatisches Kümmern widerspreche sich nun einmal. Deshalb müsse man beide Stränge der Leistungen des SGB II trennen. Organisatorisch, z. B. nach dem Vorbild der Bundesagentur für Arbeit, die die Administration der Geldleistungen in der Arbeitslosenversicherung in regionalen Bearbeitungszentren zusammengefasst hat, oder sogar institutionell und rechtlich,

in dem man die Ansprüche von Arbeitsmarktdienstleistungen von denen auf Geldleistungen trennt. Die Jobcenter wären dann Servicestellen für Beratungsdienstleistungen, für die Organisation von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung und Stellen für Arbeitsvermittlung.

Von diesen Vorschlägen ist aus meiner Sicht nichts zu halten. Sie entspringen einer sehr oberflächlichen Betrachtung der Prozesse in einem Jobcenter und einer trivialisierten Vorstellung der Leistungsbearbeitung in einem Fürsorgesystem.

Nach meiner Erfahrung ist die Administration von Geldleistungen ein unverzichtbarer, ja geradezu zentraler Baustein in der Wertschöpfungskette eines Jobcenters. Natürlich ist alles willkommen, was die Arbeit in den Leistungsabteilungen der Jobcenter vereinfacht – die Vereinfachung des Leistungsrechts und IT-gestützte Bearbeitung bis hin zur Automatisierung von Teilprozessen, etwa bei der Antragstellung und Antragsprüfung. Eine hochqualifizierte Leistungsbearbeitung ist dennoch unverzichtbar. Leistungsangelegenheiten sind nun mal für die Klienten des Jobcenters sehr existentielle Fragen, denen verständlicherweise eine sehr große Aufmerksamkeit gewidmet wird. Wenn es hier Störungen gibt, stockt in aller Regel auch der Prozess der Arbeitsvermittlung oder die Qualifizierung. Aber nicht nur das. Es ist auch wichtig, bei den ja oft sehr formalen Fragen der Anspruchsprüfung und Leistungsberechnung das Ziel der vom Jobcenter organisierten Unterstützungsprozesse nicht aus den Augen zu verlieren. Idealtypisch ist der Leistungsbearbeiter genauso umfassend „im Fall“ wie der zuständige Berater, kennt die Eingliederungsvereinbarung und verfolgt deren Umsetzung mit. Umgekehrt sollte auch der Berater oder Arbeitsvermittler die wesentlichen Punkte der Leistungsbearbeitung in jedem seiner Fälle kennen und die Erkenntnisse daraus in seiner Beratungsarbeit einbeziehen. Darüber hinaus überschneiden sich bei erwerbstätigen Leistungsberechtigten (gut ein Viertel aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten) Fragen der Leistungsgewährung mit Fragen der Integration in Erwerbsarbeit, die ja bei dieser Gruppe darauf zielt, Wege zur Erzielung eines höheren Erwerbseinkommens zu finden, sei es durch Arbeitszeitausweitung, durch Qualifizierung oder durch Wechsel des Arbeitsplatzes. Eine enge Verzahnung von Beratungs- und Vermittlungsprozessen mit der Leistungsbearbeitung ist deshalb ein zentraler Erfolgsfaktor in jedem Jobcenter.

Ich kenne keine wissenschaftliche Untersuchung, die sich mit der Logik und den Wirkungen der Prozesse der Leistungsbearbeitung in Jobcentern beschäftigt. In der SGB-II-Forschung sieht man sie bisher nicht als eigenständigen Wirkungsfaktor im Hinblick auf das Ziel der Integration in Erwerbsarbeit. Ich vermute aufgrund meiner Erfahrungen, dass dies eine Fehleinschätzung ist und die Leistungsbearbeitung einen wesentlichen Beitrag zum Gesamterfolg des Jobcenters leistet. Ich vermute, dass eine gute organisierte Leistungsbearbeitung dazu beiträgt, die Eigenaktivitäten der Arbeitsuchenden zu stärken. Selbstverständlich ist auch die Verhinderung von Leistungsmissbrauch nicht nur sozialrechtlich relevant, sondern auch zentraler Teil einer Praxis, die Eigenverantwortung und Eigenaktivität der Leistungsberechtigten stärkt.

Die Verknüpfung der „aktiven“ und der „passiven“ Leistungen ist ein entscheidender Vorzug der Umsetzung des SGB II in Jobcentern. Hermann Genz, Fachbereichsleiter für Soziales bei der Stadt Mannheim und in früheren Jahren zentraler Mitgestalter des „Kölner Modells“ der Kooperation von Arbeitsämtern und Sozialämtern, hat dies als Prinzip von „Geld und Liebe aus einer Hand“ bezeichnet¹⁵. Diese Verknüpfung aufzulösen würde eine Vielzahl neuer Schnittstellen schaffen und die Arbeit der Jobcenter eher behindern als erleichtern. Die Abkopplung der Leistungsadministration würde nicht einmal in einer Grundsicherung sinnvoll sein, die ganz auf das „Fordern“ verzichtete, also keine Sanktionen mehr vorsehen würde. Die in der Praxis im Zusammenhang mit Geldleistungen entstehenden Fragen sind für das Verständnis der Lebenssituation der Klienten in vielen Fällen sehr wichtig und da-

¹⁵ Wirtschaftswoche vom 30. März 2015

mit auch für den Integrationsprozess relevant. Es ist auch für den Berater wichtig, frühzeitig zu wissen, ob es Probleme mit der Nebenkostenabrechnung gibt oder sich die Verhältnisse in der Bedarfsgemeinschaft ändern.

In vielen Fällen ist es wichtig, die gesamte Bedarfsgemeinschaft in den Blick zu nehmen, um die Unterstützung der Arbeitsuchenden ganzheitlich und effektiv zu gestalten. Eine enge Verknüpfung von Leistungsbearbeitung und Beratung ist dafür die beste Voraussetzung¹⁶.

Aktivieren, Qualifizieren, Befähigen

Das SGB II steht in der Tradition der „aktivierenden“ Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Grunderkenntnis ist, dass die Überwindung von Arbeitslosigkeit und sozialer Notlage nur gelingt, wenn die Betroffenen Eigenaktivitäten entfalten und aktiv bei der Überwindung der Notlage mitwirken. Dadurch entsteht eine Ko-Produktion des Ergebnisses von sozialen und Arbeitsmarktdienstleistungen. Diese sind nicht, was jedem sofort einleuchtet, ein Produkt was vom Produzenten ausgeliefert und dann konsumiert wird, sondern das erwünschte Ergebnis wird nur erreicht, wenn die „Empfänger“ der Dienstleistung aktiv an deren Herstellung mitwirken.

Der Ansatz der aktivierenden Politik zielt genau auf diese Mitwirkung, flankiert dies aber mit Sanktionen für den Fall, dass die Mitwirkung und Eigenaktivitäten verweigert werden. Diesem Ansatz wird in den letzten Jahren ein Ansatz des „Befähigen“ gegenübergestellt. Die Mitwirkung der Leistungsberechtigten soll nicht durch Sanktionen erzwungen, sondern auf andere Wege ermuntert werden, hauptsächlich durch Beratung und Bildung¹⁷.

Ich bin allerdings der Meinung, dass der Ansatz der „Befähigung“, wie ihn sein Urheber Amartya Sen versteht, durchaus mit dem Ansatz der Aktivierung vereinbar ist. Es geht um Aktivierung *und* Befähigen. Nimmt das ernst, wird man in der bestehenden Praxis des SGB II durchaus Leerstellen und Entwicklungsbedarf erkennen. Dies nicht so sehr bei der sozialen Betreuung und Beratung. Hier sind in den Jahren seit Einführung des SGB II viele effektive Ansätze des „Empowerment“ entwickelt und umgesetzt worden, die sich nicht nur auf unmittelbar arbeitsmarktbezogene Kompetenzen richten, sondern auch auf lebenspraktische Kompetenzen im weiteren Sinne.

¹⁶ In einigen Jobcentern hat man im Rahmen des sog. „integrierten Fallmanagements“ die Rollen der Leistungsbearbeiter und der Integrationsfachkräfte verschmolzen. Vgl. dazu: Wissenschaftszentrum Berlin, Infas, Fachhochschule Frankfurt: Zwischenbericht Mai 2007 an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“, Frankfurt/Bonn/Berlin 2007, S. 261. Dieses Modell ist nur unter bestimmten Voraussetzungen praktikabel. Eine gute Koordination beider arbeitsteilig wahrgenommener Funktionen innerhalb einer Organisation wird dem Prinzip der Verknüpfung von „passiven“ und „aktiven“ Leistungen ebenfalls gerecht.

¹⁷ Claus Reis und Benedikt Siebenhaar: Befähigen statt aktivieren. Aktueller Reformbedarf bei Zielsetzung und Aufgabenstellung im SGB II, Bonn 2015: Friedrich-Ebert-Stiftung (WISO direkt, Juli 2015). Die Autoren beziehen sich auf den sog. „Befähigungsansatz“ von Amartya Sen. Dieser steht allerdings dem Konzept der aktivierenden Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, genau besehen, überhaupt nicht entgegen und der bestehenden Praxis des SGB II in Deutschland schon gar nicht. Es beruht auf einem Missverständnis des –im Übrigen durchaus marktliberalen – Ansatzes von Sen, den Befähigungsansatz gegen den Ansatz der Aktivierung in Stellung zu bringen. Das ist zurzeit eine internationale intellektuelle Mode, die aus meiner Sicht an der Sache aber vorbei geht. Weder Reis/Siebenhaar noch andere Autoren beschreiben konkret, worin sich „Befähigen“ von der „aktivierenden“ Praxis des SGB II (und entsprechenden Politikkonzepten in anderen Ländern) unterscheiden könnte. Möglicherweise geht es auch gar nicht um praktische Alternativen, sondern um eine in hochtrabende Terminologie gekleidete, aber letzten Endes durch andere, politische Motive getriebene Diskreditierung der aktuellen Praxis des SGB II. Lesenswert: Amartya Sen: Die Idee der Gerechtigkeit, München 2017: dtv; ders.: Ökonomie für die Menschen, München 2002: dtv. Zum Befähigungsansatz vgl. auch: <https://de.wikipedia.org/wiki/Bef%C3%A4higungsansatz> (heruntergeladen am 10.01.2019)

Im Rahmen des SGB II nicht befriedigend gelöst wurde das Problem einer breiten nachhaltigen, d. h. meist auch: abschlussbezogenen Qualifizierung. Dies nicht, weil die Jobcenter das Problem nicht erkannt hätten oder die Mittel für entsprechende Maßnahme fehlten. Es werden durchaus Maßnahmen der abschlussbezogenen beruflichen Fortbildung durchgeführt, allerdings in einer im Vergleich zur Gesamtzahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten eher geringen Zahl.

So gab es im Jahr 2018 deutschlandweit jahresdurchschnittlich rund 53 Tausend Teilnehmer bei Maßnahmen der beruflichen Fort- und Weiterbildung im Rechtskreis SGB II¹⁸. Im Rechtskreis SGB III lag diese Zahl bei insgesamt wesentlich weniger Arbeitsuchenden oder Arbeitslosen in diesem Bereich mehr als doppelt so hoch.

Ursache dieser geringen Qualifizierungsquote sind zum einen die persönlichen Voraussetzungen der Leistungsberechtigten, die in vielen Fällen nicht die Voraussetzungen für eine formale Qualifizierung mitbringen und oft auch aufgrund ihrer Lebenslage nicht daran interessiert sind. Um hier zu einer größeren Breitenwirkung zu kommen, brauchte es aus meiner Sicht neue Ansätze, sowohl was die inhaltliche Gestaltung der Qualifizierungskonzepte angeht, als auch in Bezug auf die materiellen Rahmenbedingungen. Die Maßnahmekonzepte müssten, was die Organisation und die Didaktik angeht, viel stärker auf die Zielgruppe von bildungsfernen bzw. bildungsverserten Menschen ausgerichtet werden. Es müsste mehr modulare Qualifizierungsbausteine geben, aber auch längere Maßnahmeketten. Es gibt konzeptionellen Innovationsbedarf.

Zugleich müssten sehr viel deutlichere materielle Anreize gesetzt werden, sich auf längere Qualifizierungsprozesse einzulassen. So wäre über ein gut ausgestattetes und vor allem bedarfsbezogenes Unterhaltsgeld mit einer Familienkomponente nachzudenken¹⁹.

Es wäre auf der „Dauerbaustelle“ des SGB II eine lohnende und langfristig sehr vielversprechende Strategie, einen starken Verbindungstrakt zwischen der aktivierenden Grundsicherung, in der Fürsorgegrundsätze, aber auch das Prinzip „Work First!“ mit nach wie vor guten Gründen eine zentrale Rolle spielen, auf der einen Seite und einer machtvollen und zukunftsgerichteten Fachkräftestrategie auf der anderen Seite zu entwerfen und zu bauen.

Der Dialog mit den Unternehmen ist für dieses Langfristvorhaben unverzichtbar. Schon bisher haben die Fortbildungsmaßnahmen die besten Eingliederungsergebnisse erzielt, die in Kooperation mit Unternehmen oder sogar im Unternehmen durchgeführt wurden. Bei der Gestaltung einer Fortbildungslandschaft, die auch für die immer noch große Zahl von Menschen ohne Berufsausbildung und mit schlechten Bildungsvoraussetzungen wirksame Angebote enthält, können Unternehmen mit ihren Kenntnissen der aktuellen und künftigen Qualifikationsbedarfe einen wichtigen Beitrag leisten. Möglicherweise steigt durch die Entwicklung des Arbeitsmarktes mit zunehmenden Engpässen beim Fachkräfteangebot der Innovationsdruck und das Interesse an einer Mobilisierung auch schwerer zu erschließender Talentreserven bei Unternehmen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass Unternehmen auch im Personalbereich sehr erfindungsreich sein können, wenn der Problemdruck groß genug ist. Vielleicht sind das gute Voraussetzungen für neue Perspektiven des Befähigens und Qualifizierens im SGB II.

Sozialer Arbeitsmarkt

Die Frage, wie man für besonders arbeitsmarktferne Menschen Chancen der Teilhabe an Arbeit organisieren kann, bewegt die Diskussion im SGB II seit ihren Anfängen. Die Arbeitsgelegenheiten waren

¹⁸ Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarktpolitische Instrumente, Jahreszahlen 2018

¹⁹ Vgl. dazu näher Matthias Schulze-Böing: Kann das SGB II zur Fachkräftesicherung beitragen? Möglichkeiten, Grenzen, Entwicklungsbedarf. In: Joachim Lange (Hg.): Wirtschaftsförderung und Arbeitsförderung Hand in Hand? Rehburg-Loccum 2014, Loccumer Protokolle, Band 72/13

ein Erbe aus der alten Sozialhilfe, wurden in der Anfangszeit sehr intensiv genutzt, waren dann aber zunehmend umstritten, weil sie oft keine wirklichen Perspektiven für die Betroffenen geschaffen haben. Zudem fürchtete man die Verdrängung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor, wenn allzu viele Aufgaben mit Arbeitsgelegenheiten abgedeckt würden.

Mit der Förderung von Arbeitsverhältnissen nach §16e SGB II wurde ein weiteres Instrument für die Zielgruppe geschaffen, allerdings ohne eine allzu große Breitenwirkung zu entfalten.

Das ESF-Langzeitarbeitslosenprogramm hat gezeigt, dass es bei einer guten Maßnahmekonstruktion durchaus gelingt, Langzeitarbeitslose in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu vermitteln. Das Programm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ hat einen Ansatz geschaffen, Menschen, die erst einmal nicht im allgemeinen Arbeitsmarkt unterzubringen sind, doch an einer sinnstiftenden Arbeit mit einem regulären Einkommen teilhaben zu lassen.

Nun wurde ab 2019 mit dem §16i im SGB II ein neues Instrument zur langfristigen Förderung von besonders benachteiligten Langzeitarbeitslosen mit einer sehr langen Historie ohne eine Beschäftigung (sechs Jahre) eingefügt, das neue Horizonte eröffnen könnte. Es bietet eine Förderung über bis zu fünf Jahre, eine sehr großzügige finanzielle Förderung und ein Maßnahmearrangement, das auch beschäftigungsbegleitendes Coaching und Qualifizierung enthält.

Es gibt keine Einschränkungen der förderfähigen Arbeiten. Das Angebot richtet sich an alle Arbeitgeber im privaten, öffentlichen oder frei-gemeinnützigen Sektor. Es ist offen, wie stark der Privatsektor für die Beschäftigung der Zielgruppe gewonnen werden kann. Das neue Förderinstrument bietet aber auch sehr interessante Chancen, die Entwicklung von sozialen Betrieben und sozialwirtschaftlichen Beschäftigungsträgern weiter zu treiben, da die geförderten Arbeitskräfte uneingeschränkt auch in marktbezogenen Tätigkeiten eingesetzt werden können²⁰.

Schlussbemerkung

Unsere kleine Begehung der Dauerbaustelle hat uns an einige Punkte geführt, die für die langfristige Funktionsfähigkeit und die politische Akzeptanz des SGB II meiner Meinung nach entscheidend sein können. Es ist eine kleine Auswahl, keine erschöpfende Darstellung der zurzeit diskutierten oder diskussionswürdigen Themen in der Praxis des SGB II. Ein Thema wurde bewusst nicht berührt, dass gegenwärtig viele Gemüter heftig bewegt – die Sanktionen im SGB II. Hierzu gibt es im vorliegenden Band interessante Ausführungen anderer Kollegen. Ich bin der Meinung, dass das Sanktionsregime des SGB II insgesamt gerechtfertigt und notwendig ist. Das Sonderregime für Jugendliche allerdings halte ich für reformbedürftig.

In einer Zeit, in der die Lage am Arbeitsmarkt in Deutschland so günstig ist, wie zuletzt in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts, ist die immer wieder aufflammende Grundsatzdiskussion um das SGB II auf den ersten Blick schwer verständlich. Sie wird vielleicht etwas verständlicher, wenn man sich klarmacht, wie stark diese Reform in die sozialstaatliche Tradition des Landes eingeschnitten hat. Dass dieser Schnitt arbeitsmarkt- und sozialpolitisch notwendig war, zeigt die Entwicklung des Arbeitsmarktes und der sozialen Situation seither, wenn man sie faktenorientiert und nicht durch ideologisch voreingestellte Filter betrachtet. Dass die Reform auch unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten sinnvoll war, wird man bei einer fairen Betrachtung ebenfalls feststellen. Ohne die Arbeit der Jobcenter allerdings wären die Langfristerfolge der Reform sicher geringer ausgefallen.

²⁰ Siehe dazu näher den entsprechenden Artikel in diesem Band.

Gleichwohl gibt es weiter Handlungsbedarf. An ein paar ausgewählten Punkten wurde dieser illustriert. Das SGB II wurde von Anfang an als „lernendes System“ konzipiert. Dies in allen Konsequenzen ernst zu nehmen, ist eine zentrale Voraussetzung für seine Funktionsfähigkeit auch in Zukunft.