

Befähigen statt aktivieren

Aktueller Reformbedarf bei Zielsetzung und Aufgabenstellung im SGB II

Claus Reis und Benedikt Siebenhaar¹

Mit der Gesetzgebung zur Grundsicherung für Arbeitsuchende im SGB II war eine viel weiterreichende Reform als die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe verbunden, nämlich der Wandel von der Transfer- zur Dienstleistungsorientierung als Markenzeichen des aktivierenden Sozialstaates und die Umsetzung einer international praktizierten Politik der „Aktivierung“.

Der im SGB II umgesetzte Aktivierungsansatz („Fördern“ und „Fordern“) ist vor allem beim Reformziel „Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit“ gescheitert. Die Situation langzeitleistungsbezogener Arbeitsuchender ist nach Auffassung des DGB wegen der heutigen Aktivierung schlechter als unter den Bedingungen des Bundessozialhilfegesetzes.² Das sind Hinweise darauf, dass das Aktivierungsparadigma für viele Arbeitsuchende nicht zielführend ist und das SGB II einer erweiterten Perspektive bedarf.³

Auf einen Blick

Zur Überwindung der Widersprüchlichkeiten des „Aktivierungsparadigmas“ im SGB II bedarf es mit dem „Befähigungsansatz“ einer neuen konzeptionellen Basis für „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Hierfür sind grundlegende gesetzliche Änderungen insbesondere zur Aufgabenstellung und Zielsetzung des SGB II erforderlich.

Befähigung statt Aktivierung

Selbst das BMAS stellt angesichts der Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit fest, dass es mit den aktuellen Ansätzen von Aktivierung und Fördern und Fordern im SGB II nicht optimal gelungen ist, Lang-

zeitarbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren und diese vom Aufbau der Beschäftigung nur wenig profitieren.⁴

Dringenden politischen Handlungsbedarf sieht auch der aktuelle Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD, der mit der Erschließung neuer Chancen gerade für Langzeitarbeitslose einen Schwerpunkt in der Arbeitsmarktpolitik setzen will.⁵

Während das BMAS den Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit und die Sicherung sozialer Teilhabe mit verschiedenen Programmen (z. B. bessere Betreuung in Aktivierungszentren, Europäischer Sozialfonds- (ESF-) Programm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter, soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt durch öffentlich geförderte Beschäftigung, Verbesserung der Gesundheitsförderung) ohne Änderung des gesetzlichen Status quo erreichen will, fordern der DGB und die Freie Wohlfahrtspflege eine tiefer greifende „Therapie“ u. a. durch eine Veränderung der Ziel- und Aufgabenstellung im SGB II auf der Grundlage neu gestalteter gesetzlicher Rahmenbedingungen. „Die starke arbeitsmarktpolitische Zentrierung des Hartz IV-Systems sollte daher dringend durch eine gesetzliche Normierung zur sozialen Teilhabe ergänzt und korrigiert werden.“⁶ Auch die Freie Wohlfahrtspflege schlägt vor, soziale Teilhabe explizit als Ziel im SGB II zu verankern.⁷

Im Kern geht es also um einen Paradigmenwechsel in der Zielsetzung des SGB II: weg von Aktivierung und dem Vorrang der direkten Arbeitsmarktintegration hin zu einer individuellen Förderung und Befähigung von Arbeitsuchenden. Deren Inhalte sind dabei, Autonomie zu entwickeln, das Leben eigeninitiativ zu gestalten und die tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten zu erweitern.

Ein weiterer gravierender Kritikpunkt ist das Umsetzungs- und Transparenzdefizit bei den sozialintegrativen kommunalen Leistungen nach § 16a SGB II. Der DGB fordert daher den Aufbau eines Systems, das sicherstellt, dass bundesweit qualitativ und quantitativ ausreichende Angebote an sozialintegrativen Leistungen bereitgestellt werden und die „zentrale Idee der Hartz-Kommission einer besseren Verzahnung von beruflichen

und sozialen Hilfen weiter verfolgt wird“.⁸ Wichtige Voraussetzung dafür ist die Einbeziehung der kommunalen Leistungen in ein neu zu gestalten- des Zielsteuerungssystem im SGB II.

Festzuhalten ist, dass eine arbeitsmarktzentrierte Ausrichtung des SGB II ohne qualitative Elemente bei den Kennzahlen und die fehlende Einbeziehung der kommunalen Leistungen in das Zielsteuerungssystem wesentliche Ursachen für die Probleme bei der Integration von Langzeitleistungsbezieher_innen sind. Denn „Fehlsteuerungen hin zu den ‚guten Risiken‘, und damit einer Bestenauslese und einer Konzentration auf die schnelle Vermittlung, sind (...) systemimmanent und führen in besonderer Weise dazu, dass die große Gruppe der Arbeitslosen mit einer hohen Arbeitsmarktferne nicht die Förderung erhält, die sie benötigt“.⁹

Vor diesem Hintergrund greift das vom BMAS im November 2014 vorgelegte Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit zu kurz, da es an der arbeitsmarktzentrierten Zielsetzung des SGB II, den Defiziten bei der Einbeziehung der Leistungen nach § 16a SGB II und der systemimmanenten Fehlsteuerung strukturell nichts verändert. Um die Situation der hilfebedürftigen Arbeitsuchenden nachhaltig zu verbessern, ist aus unserer Sicht die Überwindung des Aktivierungsparadigmas hin zu einer sozialstaatlich gebotenen „Arbeitsmarktpolitik der Befähigung“ auf der Grundlage tatsächlicher konsensualer Handlungsformen erforderlich.

Reformbedarf

Wir schlagen vor, die Grundentscheidung zur Ausgestaltung des Sozialrechtsverhältnisses mit dem Verzicht auf abstrakt-generelle Vorgaben zur zentralen Steuerung der Einzelfälle zu Gunsten einer individuellen „vertraglichen“ Aushandlung beizubehalten und gleichzeitig die konsensualen Handlungsformen (Eingliederungsvereinbarung, Steuerung über Zielvereinbarungen) weiterzuentwickeln.

In der gesetzlichen Konkretisierung sind grundlegende Korrekturen erforderlich, um die Diskrepanz von gesetzlichem Anspruch und Wirklichkeit zu beseitigen und diese Neuorientierung umzusetzen:

- Aufgabenstellung und Zielsetzung des SGB II in Verbindung mit Eigenverantwortung und Hilfe zur Selbsthilfe sollen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen zur Menschenwürde und zum Sozialstaatsgebot gesetzlich so ausgerichtet werden, dass die bisherigen generellen Engführungen auf Aktivierung und unmittelbare Arbeitsmarktintegration überwunden werden. Soziale Teilhabe soll als Zielsetzung in § 1 SGB II gesetzlich verankert werden zur Stärkung der Autonomie der Einzelnen durch eine Unterstützung zur Hilfe zur Selbsthilfe.
- Konsequenz daraus ist die Schaffung neuer rechtlicher Rahmenbedingungen für die Produktion von Dienstleistungen zur Umsetzung des Befähigungsansatzes. Darin muss zum Ausdruck kommen, dass eine Arbeitsmarktintegration kein immanenter, geschweige denn punitiver „Selbstzweck“ des Forderns ist, sondern sozialstaatlicher Ausfluss des fürsorgerechtlichen Nachranggrundsatzes zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft zur eigenständigen Sicherstellung des Lebensunterhaltes. Die dazu erforderliche Hilfe soll durch adäquate Dienstleistungen sichergestellt werden. Damit würde der aktuellen Aufgabenstellung und Zielsetzung nach § 1 SGB II Rechnung getragen und der Gesetzgeber seiner politischen Verantwortung für die rechtliche Gestaltung „moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ gerecht.
- Gesetzlicher Handlungsbedarf besteht weiterhin bei der Sicherstellung sozialer Teilhabe durch qualitativ geeignete und quantitativ ausreichende sozialintegrative Eingliederungsleistungen. Wichtig sind tragfähige neue rechtliche Rahmenbedingungen zur Transparenz, Vernetzung und Einbeziehung der Leistungen nach § 16a SGB II in die Zielsteuerung sowie zur Kooperation mit der Freien Wohlfahrtspflege. Es bedarf gesetzlicher Vorgaben für weitgehend symmetrisch gestaltete Eingliederungsvereinbarungen, die nicht einseitig von der Verwaltung durchgesetzt werden können und auf Freiwilligkeit basieren. Sie sollen gleichberechtigt ausgehandelt werden, von qualifiziertem Personal mit entsprechenden Ressourcen betreut werden und klare gesetzliche Weichenstellungen für eine nicht arbeitszentrierte und um das Recht auf soziale Teilhabe erweiterte Aufgabenstellung und Zielsetzung enthalten.
- Um diese Eigenlogik von Eingliederungsvereinbarungen auch bei Abweichungen von der Vereinbarung zu gewährleisten, bedarf es zur Sicherung des Nachrangs völlig anderer leistungsrechtlicher Reaktionen auf Obliegenheitsverletzungen als das bestehende unflexible und heftig umstrittene SGB II-Sanktionsregime. Daher ist gesetzlich sicherzustellen, dass auch in diesen Situationen der Hilfecharakter, die Verhältnismäßigkeit und die konsensuale vertragliche Orientierung des Verwaltungshandelns gewahrt sind.
- Gesetzliche Regelungen zur Ausgestaltung eines qualifizierten Fallmanagements sind für eine Neuausrichtung des SGB II unverzichtbar. Da das Fallmanagement zur Umsetzung der Dienstleistungen nach dem Willen des Gesetzgebers ein Kernelement der Reform war, ist auch aus rechtsstaatlichen Gründen die Festlegung der Rahmenbedingungen und damit von Inhalt, Aufgabe, Funktion und Qualität des Fallmanagements sowie zur Sicherstellung von ausreichenden und qualifizierten personellen Ressourcen erforderlich. Das SGB II ist ein Gesetz für „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Dennoch enthält es bisher keine Regelungen, was damit inhaltlich gewollt ist und wie diese Dienstleistungen zu produzieren sind. Angesichts der Bedeutung von Dienstleistungen im SGB II im Hinblick auf den Stellenwert konsensualer Handlungsformen bedarf es dazu u. a. besonderer Regelungen mit qualitativen Elementen zum „Produktionsprozess“, zur Kooperation und Vernetzung.
- Auch zur Zielsteuerung sind neue gesetzliche Regelungen erforderlich. Für eine erfolgreiche konsensuale Zielsteuerung über qualitative Indikatoren sind entsprechende Veränderungen bei den „Kennzahlen“ erforderlich. Zudem geht es um die Einbeziehung aller, auch der kommunalen Leistungen. Damit wäre gewährleistet, dass das SGB II nicht nur auf die rasche Arbeitsmarktintegration zielt, sondern auch auf eine umfassende soziale Teilhabe der Arbeitsuchenden. Gleichzeitig würde das im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD formulierte Vorhaben wirksam umgesetzt, nach dem die Steuerung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende verstärkt auf das Ziel der Vermeidung von Langzeitleistungsbezug ausgerichtet werden soll.

- Notwendig ist nicht zuletzt eine stärkere Ausrichtung der Eingliederungsleistungen nach §§ 16ff. SGB II am konkreten Unterstützungsbedarf der Leistungsberechtigten im SGB II. Deshalb fordern u.a. die Länder und die BAGFW dringend eine gesetzliche Novellierung der Förderinstrumente im SGB II und deren gezielte Weiterentwicklung zur Unterstützung von langzeitarbeitslosen Menschen, die wegen persönlicher Vermittlungshemmnisse, z.B. unzureichender Qualifikationen, sozialer, gesundheitlicher oder psychischer Probleme ohne massive Unterstützung ihre Hilfebedürftigkeit nicht überwinden können. Die Länder¹⁰ und die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege¹¹ haben dazu umfangreiche Vorschläge zur Diskussion gestellt. Diese gehen aus unserer Sicht in die richtige Richtung, haben aber bisher in der Politik keine Resonanz gefunden.

Weiterer Reformbedarf

Handlungsbedarf besteht nicht nur bei der Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Das SGB II ist das nachrangige Fürsorgesystem im System der sozialen Sicherung für alle erwerbsfähigen Personen, die ihren Lebensunterhalt und den ihrer Kinder nicht mit eigenen Mitteln sicherstellen können. Studien belegen, dass es eine Reihe von Gründen gibt, die

Hilfebedürftigkeit bedingen und damit den Bezug von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach sich ziehen. Diese sind keineswegs ausschließlich auf Arbeitslosigkeit beschränkt. Etwa ein Viertel der Leistungsberechtigten war zuletzt nicht erwerbsfähig; davon war ein erheblicher Anteil Kinder unter 15 Jahren. Von den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten war mehr als die Hälfte nicht arbeitslos.¹² Hilfebedürftigkeit entsteht daher häufig wegen unzureichenden vorrangigen Absicherungen, z.B. bei hohen Unterkunftskosten oder durch mangelnde Familienförderung. Da diese Probleme nicht im SGB II zu lösen sind, gehört die Überprüfung der „Durchlässigkeit“ der vorrangigen Sozialleistungssysteme (z.B. Wohngeld, Kindergeld) mit auf den gesetzgeberischen Prüfstand. Dies gilt auch für den Bereich Ausbildungsförderung. An der Schnittstelle des SGB II zur Ausbildungsförderung sollten die vorrangigen Sicherungssysteme im SGB III und BAföG so ausgestaltet werden, dass in der Regel keine ergänzenden Leistungen des nachrangigen SGB II erforderlich werden.

Auch hier kann man sich auf die aktuelle Koalitionsvereinbarung berufen: „Die Schnittstellen der verschiedenen Sozialgesetzbücher sowie derjenigen zum Bundesausbildungsförderungsgesetz wollen wir systematisch aufarbeiten und besser miteinander verzahnen. Sicherungs- und Förderlücken sollen vermieden werden“.¹³

- 1 Prof. Claus Reis ist Professor für Sozialarbeit am Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit der Frankfurt University of Applied Sciences. Benedikt Siebenhaar ist ehemaliger Gruppenleiter im Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS).
- 2 Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB): arbeitsmarkt aktuell, Berlin 2015, S. 8.
- 3 In Kürze erscheint in der Reihe WISO Diskurs eine ausführliche Expertise von Claus Reis und Benedikt Siebenhaar zum Thema „Befähigen statt aktivieren“, in der diese erweiterte Perspektive entwickelt wird.
- 4 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS): Chancen eröffnen – Teilhabe sichern, Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit vom 5. November 2014, Berlin 2014, S. 1.
- 5 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, Berlin 2013, S. 47.
- 6 Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) 2015, S. 8.
- 7 Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW): Positionierung der BAGFW zum Konzept der Bundesarbeitsministerin „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern“, Berlin 2014, S. 1.
- 8 Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB): Für eine sozialstaatliche Arbeitsmarktpolitik, Berlin 2014, S. 26.
- 9 Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) 2014, S. 26.
- 10 Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2014: Beschluss zu TOP 6.13: Änderungsbedarf bei den Förderinstrumenten im SGB II und SGB III (Instrumentenreform), Mainz 2014.
- 11 Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW), 2014.
- 12 Dietz, Martin; Kupka, Peter; Ramos Lobato, Philipp: Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitssuchende: Strukturen – Prozesse – Wirkungen, Nürnberg; Bielefeld 2013, S. 73.
- 13 Koalitionsvertrag 2013, S. 74f.