

Anmerkungen zu Matthias Knuth „Eigenverantwortung stärken oder Unmündigkeit verfestigen?“ Ein nachträgliches Ko-Referat

1. Vorbemerkung

Matthias Knuth hat mir mit seinem [Vortrag](#) auf der kleinen und, durch die Umstände der Corona-Pandemie bedingt, als Videokonferenz durchgeführten Feier zu meiner Verabschiedung als Leiter des Amtes für Arbeitsförderung, Statistik und Integration und als Geschäftsführer des kommunalen Jobcenters MainArbeit der Stadt Offenbach am 11. Dezember 2020 eine große Freude gemacht. Ich kenne und schätze Matthias Knuth als ausgewiesenen Experten für den Arbeitsmarkt, der meist sehr treffende, oft auch pointierte Diagnosen zur Arbeitsmarktpolitik stellt. Es zeichnet ihn aus, dass er dabei nicht in abstrakten Modellen verbleibt und sich auch nicht auf die Analyse quantitativer Daten beschränkt, was die Arbeitsmarktforschung häufig recht steril macht. Matthias Knuth hatte und hat immer ein waches Auge für die realen Zusammenhänge, die Praxis der Arbeitsmarktpolitik in all ihren Wendungen und Verknotungen, aber auch für die Sichtweise der Praktiker. Deshalb war und ist er in größerem Maße als andere Arbeitsmarktforscher in Deutschland ein wichtiger Dialogpartner für die Politik, für Verbände, aber auch für die Praktiker in den Jobcentern.

Die Worte, die er zu meiner Person gefunden hat, waren berührend. Sie waren sicher mehr von freundschaftlichem Wohlwollen als von wissenschaftlich-distanzierter Nüchternheit geprägt. Sie sind auf jeden Fall geeignet, meine Eitelkeit für einige Zeit zu befriedigen. Und deshalb möchte ich an dieser Stelle alles unterlassen, was auf Widerspruch oder nur auf Relativierung dieses freundschaftlichen Urteils hinausläuft.

Ohne eine große Zahl engagierter, kompetenter und motivierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hätte ich den Austausch mit der Wissenschaft und Wissenschaftlern wie Matthias Knuth jedoch nicht pflegen können. Sie haben dafür gesorgt, dass der Laden lief, auch wenn der Chef sich mit strategischen Fragen und dem tieferen Sinn allen Tuns und Trachtens beschäftigte. Sie haben immer für die dabei nötige „Erdung“ gesorgt, aber auch für viele Perspektiven und Erfahrungen mit dem Gegenstand SGB II, die kein noch so ambitioniertes Forschungsprojekt je einfangen kann.

Der Vortrag [„Eigenverantwortung stärken oder Unmündigkeit verfestigen?“](#)¹ hat viele Anregungen und Denkanstöße gegeben. Da in der Veranstaltung selbst nur wenig Raum für eine Diskussion der Thesen war, skizziere ich im Folgenden einige meiner Gedanken dazu.

2. Ausgangsproblem der Hartz-Reformen

Mit dem Titel seines Vortrags trifft Matthias Knuth die Intention des SGB II wie der aktivierenden Sozialpolitik insgesamt sehr gut. Dieses strategische Konzept der Sozialpolitik ist in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts formuliert worden als Antwort auf eine Situation, in der sowohl die soziale Grundsicherung der Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) wie die aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem Arbeitsförderungsgesetz in eine gewisse Sackgasse geraten waren.

Nicht nur aufgrund von fiskalpolitisch motivierten Einschnitten in die Leistungsstandards der Arbeitslosenversicherung auf Bundesebene, sondern auch aufgrund des demographischen

¹ Herunterladbar unter https://www.researchgate.net/publication/346984359_Eigenverantwortung_starken_oder_Unmündigkeit_verfestigen

und sozialen Wandels wie des Strukturwandels der Wirtschaft wurde die Sozialhilfe immer stärker als letztes Netz der Daseinssicherung in Anspruch genommen. In ihrer Funktion als subsidiäre Hilfe in Notlagen, die von den vorrangigen Sozialversicherungssystemen nicht ausreichend abgedeckt waren, wurde sie mit dem ungesteuerten Übergang von einer individualisierten, ganzheitlichen und kontextsensiblen Hilfe auf lokaler Ebene zur Massenverwaltung mehr und mehr überfordert. Sie war von ihrer Konzeption her auf die Situation von Menschen in existentieller Not abgestellt, von denen man bei der Konzeption des BSHG Anfang der sechziger Jahre davon ausging, dass es sie aufgrund des immer weiteren Ausbaus des Sozialstaats nur noch in begrenzter Zahl geben wird. Es passte in diese Logik, dass die persönliche Hilfe durch Beratung und individuelle Hilfen zur Bewältigung von Notlagen der wirtschaftlichen Hilfe durch Geldleistungen vorgeordnet war. Die Sozialhilfe war nie als Massenverwaltung konzipiert. Durch die steigenden Fallzahlen wurde die Sozialhilfe zur Massenverwaltung, die die Armut letzten Endes nur noch verwalten konnte (man sprach schon in den achtziger Jahren von der „neuen Armut“). Für den sehr stark steigenden Anteil von erwerbsfähigen Hilfebeziehern hatte sie zudem nur ein sehr schmales Spektrum von Instrumenten zur Reintegration in den Arbeitsmarkt zur Verfügung, das die Kommunen allerdings teilweise in sehr differenzierten Ansätzen der „Hilfe zur Arbeit“ einsetzten. Nicht zuletzt wurden die Kommunen als Träger der Sozialhilfe, vor allem die großen Städte, von den steigenden Ausgaben immer stärker überfordert (Schulze-Böing 2015, Brülle/Schulze-Böing 1998, Schulze-Böing 2000).

Auch die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland war in den neunziger Jahren erkennbar in der Krise. Trotz enormer Ausgaben auch für die traditionelle aktive Arbeitsmarktpolitik mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Weiterbildung und Lohnkostenzuschüssen stieg die Arbeitslosigkeit in jedem Konjunkturzyklus weiter an. Deutschland hatte einen der höchsten Anteile von Langzeitarbeitslosen in Europa. Vieles deutete darauf hin, dass die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik in der bisherigen Form stumpf geworden waren. Eine Beobachtung, die damals in vielen Ländern gemacht wurde, in Deutschland aber aufgrund des vergleichsweise stark ausgebauten Systems der Arbeitsförderung besonders relevant war.

Die Forschung zeigte dies in vielen Einzelaspekten. So zeigte sich etwa, dass Weiterbildungsmaßnahmen die Integrationschancen von Arbeitslosen keineswegs immer verbesserten, sondern oft zur Verlängerung der Arbeitslosigkeit beitrugen, weil die Teilnehmer an diesen Maßnahmen während der Maßnahme die Arbeitssuche einstellten. Man sprach hier von „lock-in“-Effekten (Fitzenberger/Speckesser 2000). Auch die spezifisch deutsche Konstruktion einer prinzipiell unbefristeten Arbeitslosenhilfe, einer steuerfinanzierten, bedarfsgeprüften, aber aus dem vor der Arbeitslosigkeit erzielten Einkommen abgeleiteten Anschlussicherung an die Versicherungsleistung des Arbeitslosengeldes, trug, wie die internationale Forschung zeigte, zur Perpetuierung von Langzeitarbeitslosigkeit bei. Sie verringerte die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme, weil Arbeitssuchende etwa bei einer niedrigeren Bezahlung als im vorherigen Job befürchten mussten, Ansprüche in der Zukunft zu verwirken (Schmid u. a. 1999). Schließlich gab es aufgrund der Konstruktion der Arbeitslosenhilfe als Verlängerung der Statussicherung des Arbeitslosengeldes bei niedrigen Ansprüchen oft den parallelen Bezug von kommunaler Sozialhilfe, was Doppeladministration und erhebliche Inkonsistenzen in der sozialen Sicherung mit sich brachte.

In einer international vergleichenden Betrachtung waren diese Selbstblockaden Ausdruck von bestimmten strukturellen Defiziten des deutschen Modells des Sozialstaats. Der dänische Sozialwissenschaftler Gösta Esping-Andersen (1996) sprach von einem „kontinentaleuropäischen“ Sozialmodell (neben dem skandinavischen eher universalistischen Modell und dem anglo-amerikanischen Modell eines nur minimal ausgebauten Sozialstaats), das sehr stark auf bestimmte Kerngruppen der Arbeitnehmerschaft und ihre Statussicherung ausgerichtet ist. Es weist historisch viele Stärken und hohe Stabilität auf, gelangte aber in einer

Zeit dynamischen Wandels und einer zunehmenden Diversifizierung der Gesellschaft an seine Grenzen, nicht nur finanziell und funktional, sondern auch im Hinblick auf Gerechtigkeitsfragen. Das durch deutsche Sozialstaatsmodell paradigmatisch repräsentierte kontinentaleuropäische Modell ist zudem, wie Esping-Andersen, aber auch viele andere zeigten, anfällig für Insider-Outsider-Disparitäten. Diejenigen im Kern des Systems, also in den Sozialversicherungen und ihren Derivaten wie der Arbeitslosenhilfe, sind gemäß dem Leitprinzip der Statussicherung relativ gut und dauerhaft gesichert. Diejenigen, die (noch) keine oder keine ausreichenden Ansprüche erwerben konnten, finden sich auf der Seite der Outsider wieder. Diese Gruppe wurde jedoch immer größer, während die klassische Kernklientel des Sozialversicherungssystems, Arbeitnehmer mit dauerhaften Vollzeitverhältnissen, tendenziell an Boden verlor.

3. Das SGB II – aktivierende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Die Hartz-Reformen insgesamt, aber insbesondere das SGB II, waren die Antwort auf diese Dysfunktionalitäten der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Das SGB II schuf eine einheitliche Grundsicherung, die nicht status-, sondern bedarfsorientiert war. Sie führte die Aufgaben der Sozialhilfe mit denen der Arbeitslosenhilfe zusammen und erschloss allen Leistungsberechtigten die Instrumente der aktiven Arbeitsförderung. Die Logik des SGB II war auf eine aktivierende Hilfe ausgerichtet mit umfangreichen Angeboten zur Förderung, aber auch klar formulierten, sanktionsbewehrten Pflichten zur Mitwirkung. „Fördern und Fordern“ hieß das neue Mantra. Die Prämisse dafür war die Idee des/der Leistungsberechtigten als selbstverantwortliche und handlungsfähige Anspruchsträger, die nicht nur Objekt, sondern auch und noch mehr Partner der Verwaltung sein sollte.

Damit bewegte sich Deutschland ein Stück näher an das skandinavische Sozialstaatsmodell, das auf der Prämisse der Gleichheit der Bürger und ihrer Rechte aufbaute und die sozialstaatliche Sicherung jenseits von Versicherungsansprüchen weniger nach berufsständischen Kriterien oder nach in der Berufsbiographie erworbenen, besonderen Ansprüchen abstufte.

Mit dem SGB II wurde ein langer Entwicklungspfad des deutschen Sozialstaatsmodells verlassen. Es trat eine neue Logik von Ansprüchen und Rechten in Kraft. Rückblickend kann man erkennen, dass in seinen Konsequenzen ein wesentlich brisanterer Eingriff in eine über Jahrzehnte gewachsene und etablierte Status- und Anerkennungsordnung war, als den politischen Akteuren damals, der rot-grünen Koalitionsregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder, wohl bewusst war (Hassel/Schiller 2010). Man legte Hand an ein Sozialmodell, das sich zwar als immer weniger geeignet zur Lösung der akuten sozialen Probleme erwies, das aber gleichwohl von machtvollen Interessen, vor allem der Gewerkschaften getragen wurde. Ein solcher Eingriff hätte intensiv argumentativ und kommunikativ begleitet werden müssen, um der Öffentlichkeit seine Notwendigkeit zu erklären und die mit ihm verbundenen Chancen für mehr Beschäftigung und den Gewinn an Gerechtigkeit deutlich zu machen. Das hat man leider versäumt. Man überließ den „Hartz-4“-Gegnern mit ihrem Narrativ des „Sozialabbaus“ das Feld und erzeugte damit ein Image-Handicap, an dem das Grundsicherungssystem und die Jobcenter bis heute leiden.

Das neue Recht stellte die große Mehrheit der Leistungsberechtigten nämlich durchaus besser als zuvor. Die Geldleistungen waren in vielen Details generöser gestaltet als in der Sozialhilfe. Vor allem aber ergab sich der Zugang zu den Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, die zuvor zumindest den Sozialhilfeempfängern weitgehend verschlossen waren. Allerdings gab es auch Fälle, wo eine relativ hohe, unbefristet gewährte Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der neuen Leistung zurückgeführt wurde. Das war aber deutlich die Minderheit der Fälle.

4. Der Streit um „Hartz 4“

Der Furor, den das neue Recht auslöste, entzündete sich meiner Meinung nach vor allem an dem sozialpolitischen Pfadwechsel, der angesichts der Probleme, in den Deutschland damals steckte, richtig und sinnvoll war, aber politisch nicht vermittelt wurde. Schaffte die, übrigens von Bundeskanzler Adenauer 1956 vor einer Bundestagswahl eingeführte Arbeitslosenhilfe noch das sichere Gefühl eines immerwährenden Abstandes zu dem letzten sozialstaatlichen Sicherheitsnetz der Sozialhilfe und den mit ihr verbreitet assoziierten Klischees des erziehungsbedürftigen und letzten Endes „unwürdigen“ Armen, so gab es diesen Abstand nun nicht mehr. Wer sich ein wenig mit der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland beschäftigt hat, weiß, wie wichtig diese Distinktionsleistung der Hilfen für Arbeitslose schon bei den Vorgängern der Arbeitslosenhilfe in der Weimarer Republik war (Sachße/Tennstedt 1988).

Aber dabei wird auch klar, dass es sich immer schon um eine quasi-ständische Unterscheidung von „würdigen“ und „unwürdigen“ Armen handelte, die bei letzten Endes gleichen Lebenssituationen der Mittellosigkeit unterschiedliche Formen der gesellschaftlichen Solidarität begründen sollte. Es lag darin zwar ein soziales Befriedigungsmoment, jedoch eines, das auf Abgrenzung und nicht auf gesellschaftlichem Zusammenhalt beruhte. Die weitere Entwicklung der Weimarer Republik zeigte zudem, dass dieses Modell in vieler Hinsicht kontraproduktiv war und nicht zur Überwindung, sondern zur Perpetuierung von Arbeitslosigkeit und Armut beigetragen hat. Zu welchen unsinnigen Konsequenzen diese Logik einer gespaltenen Fürsorge im lokalen Kontext führte, kann man auch sehr schön in den historischen Akten der Stadt Offenbach aus dieser Zeit studieren (Schomburg 2017).

Das Versäumnis, den sozialpolitischen Pfadwechsel politisch gut zu vermitteln mündete in der Zeit nach der Einführung des SGB II in einen beispiellosen Furor von Montagsdemonstrationen und sozialpolitischer Polemik, die leider allzu oft auch von meinungsstarken, aber sonst nicht wirklich gut informierten sozialwissenschaftlichen Stichwortgebern massiv befeuert wurde. Noch bis heute geht vielen die Rede vom „Absturz in Hartz 4“, den man vermeiden, mildern oder verschieben möchte allzu leicht über die Lippen. Man merkt nicht oder will nicht merken, dass man damit das System erst in den Misskredit bringt, den man vorgeblich beseitigen will (Schulze-Böing 2019).

Wenn man nicht zu dem alten und dysfunktionalen Dualismus von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zurückkehren will, wird die Grundsicherung immer den Charakter einer letzten Absicherungsebene haben. Aus der Soziologie weiß man, dass es oft nicht auf den materiellen Inhalt bzw. die faktische materielle Ausstattung in einer Lebenssituation ankommt, sondern auf damit verbundene relative soziale Position. Der Soziologe Fred Hirsch (1980) sprach von „positionalen Gütern“, die nicht in erster Linie durch ihren Gebrauchswert, sondern den mit ihrem Besitz verbundenen Statusgewinn Wert bekommen. In Anlehnung daran könnte man bei der Arbeitslosenhilfe von einer „positionalen Leistung“ sprechen. In diesem Sinne kann es im Leben auch um positionale Verluste gehen, die man zwar ernst nehmen muss, weil sie in jedem Einzelfall für die Betroffenen schmerzhaft sind, die man aber nicht vermeiden kann, wenn man nicht eine endlose und unselige Abstufung des Systems der sozialen Sicherung am „unteren Rand“ vornehmen will².

Das SGB II bietet nun einmal für alle Menschen in Not unabhängig von der Verschuldung der Notlage eine im internationalen Maßstab durchaus generöse Grundsicherung, die – und das unterscheidet das SGB II von den Grundsicherungssystemen der meisten anderen Länder – eng mit einem Fördersystem verknüpft ist, das auf die Überwindung der Notlage und die

² Darauf laufen übrigens sehr viele Reformansätze hinaus, die neben dem SGB II wieder andere Grundsicherungssysteme schaffen oder aber innerhalb des SGB II Abstufungen nach Status vornehmen wollen.

Wiederherstellung eines würdigen, durch eigene Kraft gesicherten Lebens gerichtet ist. Das ist ein unschätzbare Vorteil, den man erkennen und bewahren sollte.

5. Grundsicherung als Bedrohung?

Wenn Matthias Knuth feststellt, dass das Grundsicherungssystem des SGB II als „Bedrohung“ wahrgenommen wird, ist das zu großen Teilen auch Resultat der beschriebenen Art von sozialpolitischer Rhetorik, die das SGB II und damit auch die Jobcenter in Misskredit bringt. In der Sache ist diese Wahrnehmung nicht begründet, weder in den materiell-rechtlichen Regelungen des SGB II, noch in der Praxis der Jobcenter.

Es ist selbstverständlich, dass Geldleistungen, die aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden ebenso wie Versicherungsleistungen vor Missbrauch geschützt werden müssen. Gewisse Kontrollen und Anspruchsprüfungen sind deshalb unvermeidlich, gleich in welchem System man sich bewegt. Und wenn man das Prinzip einer Balance von Rechten und Pflichten und das Ziel der Förderung, nämlich die Integration in Erwerbsarbeit und die Ermöglichung eines Lebens ohne staatliche Fürsorgeleistungen ernst nimmt, wird man Möglichkeiten brauchen, das Verhalten der Betroffenen in diese Richtung zu lenken. Das SGB II sieht dafür, ebenso wie zuvor die alte Sozialhilfe und die Arbeitslosenhilfe, Sanktionen vor. Man kann darüber streiten, ob sie verhältnismäßig und ob sie wirksam sind. Aber auf sie verzichten können wird man nicht³.

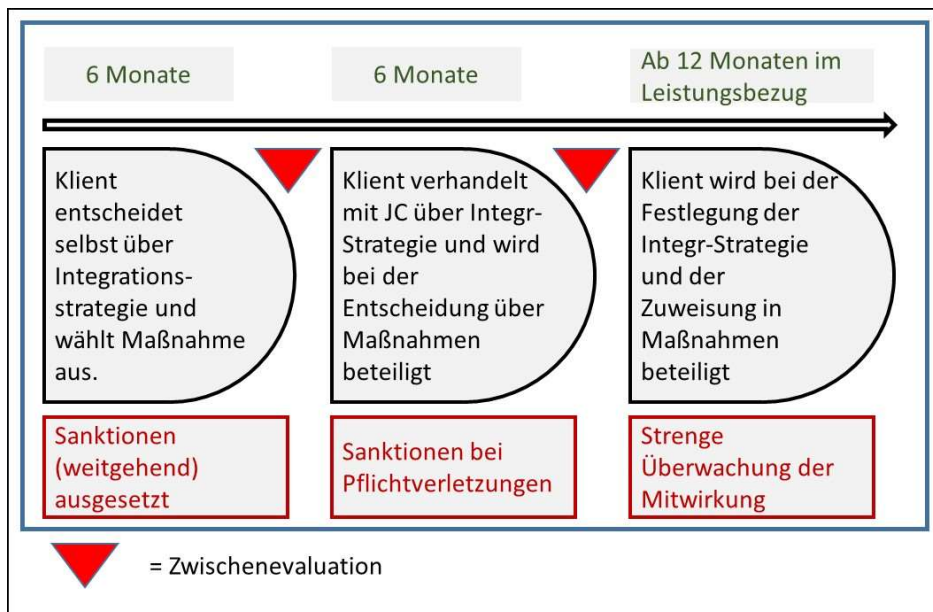
Man kann durchaus darüber nachdenken, ob statt negativer Sanktionen nicht mehr positive Anreize eingesetzt werden sollen. Man muss dann allerdings auch die praktischen Voraussetzungen und Auswirkungen bedenken. Wirksame materielle Anreize erhöhen die Kosten des Systems erheblich, wenn sie mehr als nur vereinzelt eingesetzt werden. Schließlich wird jeder, der eine solche Prämie nicht bekommt, dies als Sanktion für nicht adäquates Verhalten wahrnehmen – und die Kritik an der „harschen Praxis“ der Jobcenter beginnt auf einer höheren Ebene materieller Leistungen erneut.

Es gibt ja durchaus schon kleine Elemente solcher Anreize im SGB II, beispielsweise bei Ausbildungen. Interessanter aber fände ich, über immaterielle Anreize nachzudenken, etwa in Form von Entscheidungsspielräumen bei der Auswahl von Fördermaßnahmen. In der Praxis wird so etwas von Beratern bei einem guten und konstruktiven Beratungskontakt durchaus schon praktiziert. Man müsste überlegen, ob man es zur Regel macht.

Überlegungswert erschiene mir auch, die Zeitdimension im System der Rechte und Pflichten im Rahmen des SGB II stärker zu berücksichtigen. Das könnte heißen, Rechte und Pflichten in bestimmten Zeitabständen innerhalb einer Leistungsepisode neu zu justieren. Am Anfang einer Leistungsepisode bestehen mehr Wahlmöglichkeiten bei der Festlegung von Strategien der Arbeitsplatzsuche, der Bewerbung oder der Auswahl von Fördermaßnahmen. Mit längerer Dauer der Leistungsepisode verengen sich diese Möglichkeiten. Dem Jobcenter wird dann mehr Verantwortung für Festlegungen im Unterstützungsprozess übertragen.

Das könnte etwa so aussehen:

³ Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Sanktionen vom 11. November 2019 sind für die gesetzliche Gestaltung des Sanktionsrechts ohnehin neue Leitplanken aufgestellt worden, die eine Weiterentwicklung des bestehenden Rechts zu diesem Bereich notwendig machen.



Oft wissen Leistungsberechtigte sehr gut und manchmal auch besser als ihre Berater im Jobcenter, was ihnen bei der Arbeitssuche, Qualifizierung usw. helfen könnte. Warum nicht diesen Know-How in eigener Sache stärker und systematischer nutzen?

Allerdings sollte man sich auch hier nichts vormachen. Nicht jeder Leistungsberechtigte hat eine klare Strategie für sich selbst im Kopf und das Einräumen von mehr starken Wahlmöglichkeiten birgt immer auch das Risiko, dass viel Zeit mit Irrwegen und Ausweichstrategien verloren geht. Aber ein im Gesetz oder in der Praxis der Jobcenter fest verankerte zeitliche Gliederung könnte Signale und Anreize für mehr Eigenverantwortung setzen – Risiken und problematische Nebenwirkungen allerdings nicht auszuschließen.

6. Bewährungsprobe Corona-Krise

Die Frage der Zumutbarkeit der Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen bei einer plötzlich auftretenden Notlage spielte auch in der ersten Phase der aktuell noch andauernden Corona-Pandemie mit ihren wirtschaftlichen Nebenwirkungen eine Rolle. Der Gesetzgeber hatte sehr kurzfristig alles unternommen, um dieses System noch generöser auszustatten. Die Anrechnung von Vermögen wurde stark eingeschränkt, die Angemessenheit von Wohnkosten soll temporär nicht mehr geprüft werden. All dies sicher auch in Antizipation von Statusängsten und Abstiegssorgen etwa bei Selbstständigen, die bisher keinen Kontakt zur Grundsicherung hatten. Als weiterer Grund wurde „Verwaltungsvereinfachung“ genannt. Man wollte die Jobcenter bei dem erwarteten Sturm von Neuantragstellern entlasten. Das System gab damit objektiv eigentlich noch weniger Grund für Bedrohungsgefühle.

Es gibt durchaus nachvollziehbare Bedenken, dass der Gesetzgeber mit diesen Sonderregelungen sogar etwas über das verständliche Ziel hinausgeschossen ist. Man hat wohlbegründete Standards verschoben und wird Schwierigkeiten haben, das irgendwann wieder zurückzudrehen. Und ob die Verwaltung der Grundsicherung durch generösere Regelungen wirklich vereinfacht wird, steht dahin. In der Praxis ist davon bisher noch nicht allzu viel zu spüren.

Die Maßnahmen der Bundesregierung konnten indes nicht verhindern, dass der Verweis auf die Grundsicherung zur Sicherung des Lebensunterhalts weithin als Zumutung empfunden wurde. Da es sich nicht um Zuwanderer oder Flüchtlinge handelte, die plötzlich in großer Zahl in die Grundsicherung kamen, sondern um oft gut vernetzte Menschen aus der „Mitte

der Gesellschaft“, reagierte die Politik schnell und teilweise sehr unbedacht als Resonanzkörper für das Klischee der im Grunde nicht zumutbaren Fürsorge durch die Jobcenter. Auch hier hat man leichtfertig einer Stimmung Raum gegeben, die Solidarität nach Status und Stand und nicht nach Bedarf üben möchte - zu Lasten der Jobcenter und ihres Ansehens in der Gesellschaft.

Dass Jobcenter, so sie konnten (und erstaunlich viele konnten es im Unterschied zu manch anderen Verwaltungen), schnell auf digitale und virtuelle Kanäle des Kundenkontakts umgeschaltet haben, war nun wirklich kein Ausdruck des Verbarrikadierens hinter den Behördenmauern, wie Matthias Knuth suggeriert, sondern entsprach allen epidemiologischen Empfehlungen zur Kontaktreduzierung. Die Jobcenter blieben natürlich in Notfällen auch persönlich ansprechbar. Der Lockdown der Jobcenter war im Übrigen wesentlich weniger radikal als etwa der bei den Agenturen für Arbeit, die ihre Beratungstätigkeiten oft ganz eingestellt haben⁴.

Viele Jobcenter, so auch das Jobcenter MainArbeit in Offenbach, haben schon ab Mai wieder erste Präsenzberatungen begonnen. Anders als im Rechtskreis SGB III gab es im SGB II, zumindest soweit ich es überblicke, auch kein Fördermoratorium wegen Corona, indem Bildungs- und andere Fördermaßnahmen abgebrochen oder ausgesetzt wurden. Vielmehr erwiesen sich Jobcenter-Berater und Träger zumeist als überaus findig, etwa Qualifizierungs- und Orientierungsmaßnahmen auf digitale Formate umzustellen.

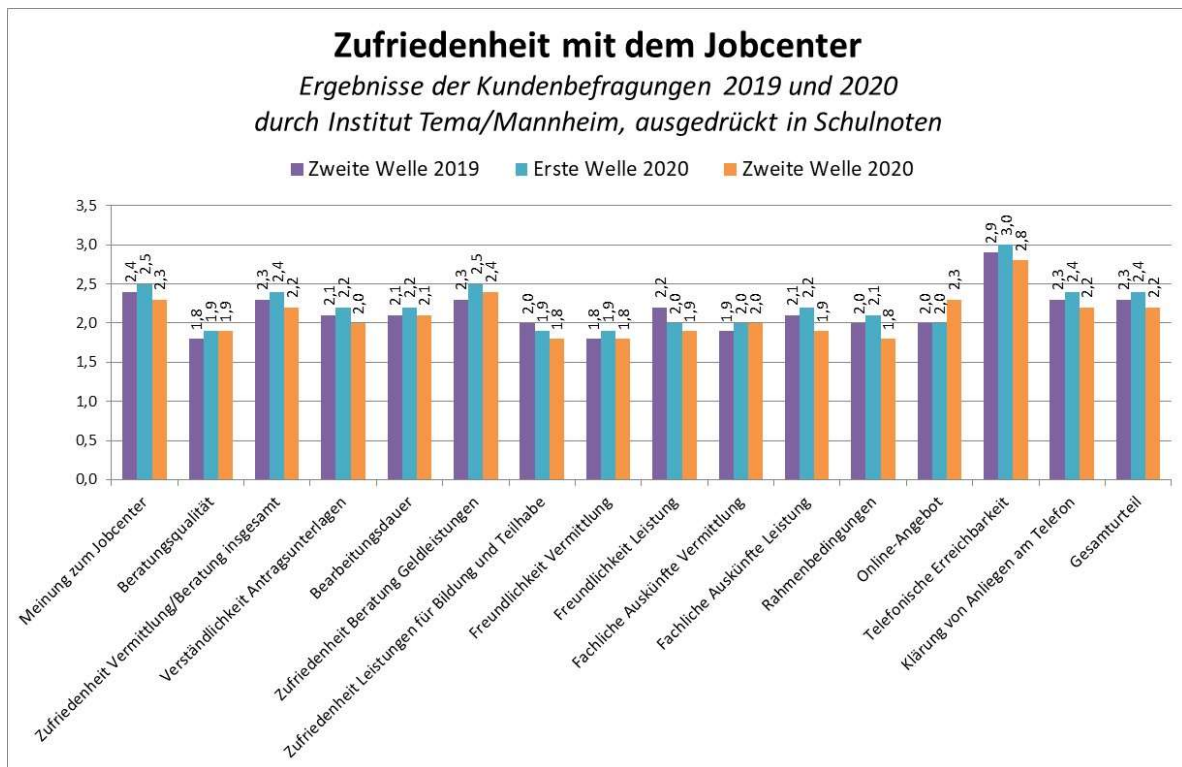
Daten oder valide Forschungen zur Praxis der Jobcenter in der Corona-Krise liegen noch nicht vor. Deshalb ist es für ein Urteil zur Bewältigung der Corona-Krise durch die Jobcenter zu früh.

Beim Feedback der Kunden können wir für das Jobcenter der Stadt Offenbach interessanterweise festzustellen, dass die relativ hohe Kundenzufriedenheit keinen Einbruch erlebte, sondern im Gegenteil eher noch ein wenig zunahm.

Das folgende Schaubild zeigt die Kundenzufriedenheitsmessungen in zwei Wellen im Jahr 2020 im Vergleich zum Jahr 2019⁵.

⁴ allerdings auch um Personal für die Bearbeitung der massenhaft eingehenden Anträge auf Kurzarbeit frei zu bekommen.

⁵ Erstaunlich ist bei den Ergebnissen der zweiten Befragungswelle allerdings, dass das bisher überdurchschnittlich gut bewertete Online-Angebot im Kundenurteil trotz weiteren Ausbaus im Jahr 2020 im Kundenurteil ein wenig abrutschte. Man wird das weiter beobachten müssen. Es kann aber durchaus sein, dass einfach in diesem Jahr die Bewertungsmaßstäbe nach oben gezogen wurden, weil in anderen Lebensbereichen plötzlich wesentlich mehr digital abgewickelt wurde.



Für ein mangelndes Systemrelevanz-Bewusstsein bei den Jobcentern in der Bewährungsprobe der Corona-Krise gibt es meines Erachtens keinen wirklichen Beleg.

Die Jobcenter waren in mancher Hinsicht eher so etwas wie eine Avantgarde gegenüber anderen Verwaltungseinheiten, gerade auch bei der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen. Das Jobcenter MainArbeit etwa hat die Umstellung auf ein Betriebsmodell ohne oder mit sehr eingeschränktem physischen Kundenkontakten nicht zuletzt deshalb ohne nennenswerte Einschränkungen der Dienstleistungsqualität bewältigt, weil es schon sehr früh, nämlich im Jahr 2015, auf ein elektronisches Aktensystem umgestellt und im Jahr 2019 mit dem digitalen Kundenportal ein innovatives Tool zum Dokumentenverkehr und zur Kundenkommunikation eingeführt hatte. Alle kommunalen Jobcenter Hessens ermöglichen ab Juni 2020 die Beantragung von Leistungen des SGB II im Online-Verfahren. Man wird ein wenig suchen müssen, um Verwaltungen zu finden, die ihre Prozesse ähnlich schnell und konsequent digitalisiert haben.

7. Die Sprache der Menschen und die Sprache der Verwaltung

Wichtige Punkte spricht Matthias Knuth an, wenn er auf die Frage der Kommunikation zwischen Jobcenter und Kunden und der Ko-Produktion der angestrebten Wirkungen des SGB II eingeht.

Die Verständlichkeit von Bescheiden ist in der Kritik, seit es Verwaltungen gibt. Es ist berechtigtes Anliegen, dass Verwaltungen eine verständliche, bürgernahe und adressatengerechte Sprache pflegen. Daran hapert es in der Tat oft.

Allerdings ist es auch hier nicht so einfach, wie es zunächst scheint. Die Vorteile von Fachsprachen sind – in der Verwaltung ebenso wie in den Sozialwissenschaften – Eindeutigkeit und Präzision. Alltagssprache dagegen ist oft mehrdeutig, personen- und kontextabhängig. Sie eignet sich zur Kommunikation unter Menschen, die „schon wissen, was gemeint ist“. Sie eignet sich nur bedingt dazu, Verwaltungsentscheidungen und ihre Gründe klar und rechtssicher auszudrücken. Es gehört natürlich zum professionellen Profil von Fachkräften im Jobcenter, diese Differenz zu erkennen und konstruktive Wege zu finden, sie in der Kommunikation zu überbrücken. Dies bleibt eine Daueraufgabe.

Die Bemühungen, die Kommunikation der Jobcenter in einfache oder leichte Sprache zu übersetzen, stoßen oft an die Grenzen der Anforderung von rechtssicheren und eindeutigen Formulierung.

Dazu kommt, dass die Rechtsprechung immer höhere Anforderungen an die Ausführlichkeit und Genauigkeit der Entscheidungsbegründungen stellt. Wenn man über seitenlange Rechtsbehelfsbelehrungen klagt, sollte man berücksichtigen, dass dies oft geschieht, um den Anforderungen von Sozialgerichtsurteilen zu genügen und das Risiko von Rechtstreitigkeiten zu verringern.

Das SGB II war ursprünglich als schlankes und leicht handhabbares Recht gestaltet. Die Anwender sollten ihre Zeit nicht mit Verwaltung, sondern mit Beratung und gehaltvollen sozialen Dienstleistungen verbringen. Es war die Politik, die auf den oben beschriebenen Shit-Storm der Hartz-4-Kritik mit immer neuen Sonderklauseln reagierte und damit die eigene Intention immer häufiger durchkreuzte. Es waren aber auch die Sozialgerichte, die mit ihren Urteilen eine immer stärkere Ausdifferenzierung von Regelungen und eine Erhöhung von Begründungslasten in jedem Einzelfall erzwingen⁶. Wenn man sich zum Beispiel einmal die Begründung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu Sanktionen im SGB II vom 11. November 2019 durchliest, bekommt man eine Ahnung, dass es auch in diesem bisher schon keineswegs einfachen Bereich künftig noch komplizierter werden wird.

Ich weiß, auch in Jobcenter-Kreise, steht die Forderung nach Rechtsvereinfachung stets ganz oben auf der Agenda. Zumindest das zuständige Bundesministerium ist in dieser Frage sicher bereits hoch sensibel. Ich bin nur sehr skeptisch, ob es in dieser Frage in den nächsten Jahren Fortschritte geben wird. Den mühsam ausgehandelten Vereinfachungen an der einen oder anderen Stelle werden stets auch neue Differenzierungs- und Bestimmtheitsanforderungen an anderer Stelle gegenüberstehen, so dass sich die Effekte ausgleichen und das Recht im besten Fall nicht noch komplizierter wird, als es jetzt schon ist.

Statt auf eine Rechtsvereinfachung zu warten, die nicht kommen wird, ist es sinnvoller, die wohl nicht vermeidliche Komplexität des Rechts durch viele kleine Maßnahmen handhabbar zu machen. In vielen Jobcentern gibt es eine enge Zusammenarbeit mit Beratungsstellen sozialer Träger und zivilgesellschaftlichen Organisationen, etwa Migrantenvereinen. Im Jobcenter MainArbeit wurde schon vor vielen Jahren eine „Bescheiderklärerin“ unter Vertrag genommen, die die Korrespondenz mit den Leistungsberechtigten bei Bedarf auch mehrsprachig erläutern kann.

8. Grundsicherung als Ko-Produktion

Richtig ist der Hinweis von Matthias Knuth auf die Einbeziehung der Erfahrungsperspektive der Kunden in der Gestaltung der Prozesse im Jobcenter. Hier gibt es sicher noch ein großes Potential. Es ist eine alte Einsicht der Forschung zu personenbezogenen sozialen Dienstleistungen, dass diese stets als Ko-Produktion zu denken sind. Ebenso wenig wie ein Mensch mit psychischen Problemen „geheilt wird“, wenn er das Wesentliche am Veränderungsprozess nicht selbst in die Hand nimmt, „wird“ ein Arbeitsuchender qualifiziert oder vermittelt, wenn er nicht aktiv lernt, eine Arbeit und sich bewirbt. Der wesentliche Beitrag zur Wirkung der professionellen Dienstleistung kommt stets von den Betroffenen selbst. Deshalb gehört es zu einem aufgeklärten Professionsverständnis in sozialen und beratenden Berufen, sich der Perspektive der Ko-Produktion mit den Adressaten der Leistung stets gewärtig zu sein. Es gibt keinen Hinweis darauf, dass dieses Verständnis gerade in den Jobcentern nicht vorhanden wäre.

⁶ Es wäre durchaus ein Forschungsprojekt wert herauszufinden, welcher Anteil der Komplexität des Rechts im SGB II durch politische Entscheidungen des Gesetzgebers verursacht ist und welcher Folge von Rechtsprechung ist. Ich persönlich würde vermuten, dass der letztgenannte der größere ist.

Aber es richtig – die Art und Weise, in der über Maßnahmen und Beratungskonzepte gesprochen wird, lässt diese Ko-Produktionsperspektive oft nicht richtig in Erscheinung treten. Deshalb ist hier noch einiges zu tun.

Viele Jobcenter experimentieren inzwischen mit Konzepten, die die Kundenperspektive noch expliziter und systematisch einbezieht⁷. Ebenso wie Matthias Knuth glaube ich, dass es hier noch ein großes unerschlossenes Potential für bessere Wirksamkeit von Maßnahmen und Jobcenter-Leistungen gibt, möglicherweise auch für eine bessere Wirtschaftlichkeit.

9. *Wie nachhaltig sind Integrationen?*

Mit der Frage der Nachhaltigkeit von Integrationen spricht Matthias Knuth ein Thema an, das die Praxis des SGB II von Anbeginn begleitet hat. Seit es ein Controllingssystem für das SGB II gibt, ist für dieses wichtige Erfolgskriterium eine Kennziffer vorgesehen, übrigens mit einem ambitionierteren Wert als im Rechtskreis SGB III, also bei den Arbeitsagenturen.

Zunächst hat man anhand eines Abgleichs verschiedener Datenbestände geprüft, ob eine integrierte Person 12 Monate nach dem Zeitpunkt der Integration noch in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist (im Rechtskreis SGB III wurde 6 Monate nach Integration geprüft)⁸. Im Rahmen einer Revision dieser Kennzahl hat man sich nun entschieden, sechs Monate ununterbrochene Beschäftigung nach Integration als „nachhaltig“ anzusehen.

Nach den letztverfügbaren Daten aus der Datenbank der Bundesagentur für Arbeit liegt die so gemessene Nachhaltigkeitsquote bundesweit bei 60,7 Prozent, betrachtet man nur die kommunalen Jobcenter, sind es 62 Prozent. Das Jobcenter MainArbeit erreicht eine Quote von 61,8 Prozent auf. Das ist, je nach Blickwinkel, viel oder wenig. Es zeigt aber, dass die Jobcenter am Arbeitsmarkt keineswegs nur Strohfeuer entfachen.

Natürlich lassen diese Daten einigen Spielraum für weiteren Ehrgeiz. Man muss aber auch berücksichtigen, dass es im Arbeitsmarkt durchaus und schon immer Segmente gibt, die von einer hohen Fluktuation und Pendelbewegungen zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sind⁹. Unter den Leistungsberechtigten des SGB II sind ebenso wie in der früheren Sozialhilfe genau diese Typen des Arbeitsmarkt-Verhaltens und des Arbeitsmarkt-Schicksals nach allem was wir wissen überrepräsentiert.

In dieser Situation wäre es sicher nicht angemessen, den Jobcentern vorzuhalten, dass es ihnen zu selten gelingt, ihre Klienten in eine lebenslange Verbeamtung zu integrieren. Auch kurze Episoden der Beschäftigung mit selbst verdientem Geld sind besser als durchgehende Arbeitslosigkeit. Es wäre eher ein Versäumnis, Integrationschancen mit dem Hinweis außer Acht zu lassen, es sei besser, auf eine langfristige Beschäftigungschance zu warten. Wir wissen, dass der Weg in die Langzeitarbeitslosigkeit gerade mit solchen „attentistischen“ Verhaltensweisen bei Arbeitsuchenden gepflastert ist. Selbst aus einem „prekären“ Job heraus ist es allemal leichter, eine dauerhafte und besser bezahlte Arbeit zu finden als aus der Arbeitslosigkeit.

⁷ Siehe dazu Löffler/Schulze-Böing (2020; 2021). In den Ausschreibungen von Maßnahmen in der Durchführung durch Dritte des Jobcenters MainArbeit enthalten die entsprechenden Leistungsbeschreibungen inzwischen ein festen Baustein für die Mitwirkung der Teilnehmer an der Maßnahmegestaltung.

⁸ Bei diesem Messverfahren ist nicht auszuschließen, dass die Integration einer Person, die zwischenzeitlich Arbeitslosenphasen aufwies, als nachhaltig erfasst wird, wenn zum Zeitpunkt nach 12 Monaten wieder Beschäftigung vorliegt.

⁹ Dazu hat die inzwischen leider völlig vergessene sog. „dynamische Armutsforschung“ der Forscher um Stefan Leibfried in Bremen in Längsschnittuntersuchungen von Sozialhilfekarrieren unter dem BSHG einige auch heute noch relevante Erkenntnisse zu Tage gefördert (Leibfried/Leisering 1995).

Allerdings erwächst den Jobcentern hier eine Aufgabe der nachgehenden Betreuung, um sicherzustellen, dass solche Chancen erkannt und wahrgenommen werden, um ein Scheitern im neuen Job wo immer möglich zu verhindern. Die rechtlichen Grundlagen für eine solche Nachbetreuung wurden inzwischen geschaffen. Auch das mit dem §16i SGB II neu geschaffene Instrument der langfristig bezuschussten Beschäftigung von sehr lange arbeitslosen Klienten sieht ein beschäftigungsbegleitendes Coaching verbindlich vor. Die Erfahrungen mit solchen Nachbetreuungsangeboten zeigen, dass es durchaus gelingen kann, den Abbruch von Arbeitsverhältnissen zu vermeiden und Beschäftigung zu verstetigen.

Deshalb sollte man die Jobcenter an realistischen Integrationserwartungen messen und die Funktion der Grundsicherung nach dem SGB II im Gesamtgefüge von Arbeitsmarkt und Gesellschaft richtig einzuordnen. Das SGB II wird es immer mit Personen zu tun haben, die zu einem überdurchschnittlichen Anteil instabile Erwerbsverläufe aufweisen. Man würde unrealistische Erwartungen wecken, wenn man dies zu negiert. Nach allem, was man aus der Forschung weiß, haben Berufsbiographien ebenso wie persönliche Schicksale eine Eigenlogik im Guten wie im Schlechten, die nicht einfach durch noch so geschickte Beratungs- und Integrationsstrategien außer Kraft gesetzt werden können¹⁰. Es kommt deshalb eher darauf an, Exklusion bzw. dauerhafte Ausgrenzung aus der Erwerbsarbeit zu verhindern und Erwerbsbiographien wo immer möglich zu stabilisieren, wenn nötig mit langem Atem und in kleinen Schritten.

10. Fazit

Das SGB II ist besser als es von vielen gemacht wird. Es bleibt aber eine Dauerbaustelle, auf der es viel zu richten, zu verbessern und neu zu entwickeln gibt. Das muss kein Nachteil sein. Auch ikonische Bauwerke wie der Kölner Dom sind Dauerbaustellen, ohne dass irgendjemand auf die Idee käme, dass er deshalb von vorneherein „Murks“ und besser abzureißen wäre. Kann sein, dass mal ein Dombaumeister in den Ruhestand geht, aber das Projekt lebt fort und es ist und bleibt in höchstem Maße sinnstiftend, daran mitzuwirken.

11. Zitierte Literatur

Brose, Hanns-Georg / Matthias Schulze-Böing / Werner Meyer (1990): Arbeit auf Zeit. Zur Karriere eines „neuen“ Beschäftigungsverhältnisses, Opladen

Brülle, Heiner / Matthias Schulze-Böing (1998): Stärkung der Sozialhilfe durch eine zukunftsorientierte Reformpolitik - Anforderung aus der Sicht der kommunalen Praxis und der Armutsforschung. In: Verein für Sozialplanung / Prosoz-Institut Herten (Hrsg.): Kostenexplosion in der Hilfe zum Lebensunterhalt. Politische und administrative Lösungswege. Speyer / Herten: VSOP-Dokumentation Nr. 5, 1998

Esping-Andersen; Gösta (1996): Welfare-States in Transition: London

Fitzenberger, Bernd / Christoph Speckesser, S. (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 3/2000

Hassel, Anke / Christof Schiller (2010): Der Fall Hartz 4. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht, Frankfurt am Main

¹⁰ In meiner früheren Berufstätigkeit habe ich mit einem Team an der Universität Marburg in einem der ersten Forschungsprojekte zu diesem Thema die Berufsverläufe von Zeitarbeitnehmern untersucht. Auch hier wurde deutlich, dass es dabei Verlaufslogiken gibt, die sich nur schwer durchbrechen lassen (Brose u. a. 1990).

- Hirsch, Fred (1980): Die sozialen Grenzen des Wachstums, Hamburg: Rowohlt
- Leibfried, Stephan / Lutz Leisering (1995): Zeit der Armut. Frankfurt am Main
- Löffler, Elke / Matthias Schulze-Böing (2020): Co-producing better futures in employment services: The Co-Production Labs of Offenbach Employment Agency. Birmingham: Governance International; Download unter <https://www.govint.org/good-practice/case-studies/co-productionlabs-of-offenbach/>
- Löffler, Elke / Matthias Schulze-Böing (2021): Bessere soziale Dienstleistungen durch Koproduktion. Action Learning und Ergebnisse aus einem Jobcenter, erscheint in: Nachrichten des Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 3/2021
- Sachße, Christoph / Florian Tennstedt (1980): Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Band 1: Vom Spätmittelalter bis zum Ersten Weltkrieg. Stuttgart 1980
- Sachße, Christoph / Florian Tennstedt (1988): Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland Band 2: Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871–1929. Stuttgart 1988
- Schmid, Günther / Hugh Mosley / Christoph Hilbert / Holger Schütz (1999): Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen aus einer integrierten Wirkungs- und Implementationsstudie, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 4/1999
- Schomburg, Jürgen (2017): Vom Hoffnungsträger zum Notstandsgebiet. Offenbach am Ende des Kaiserreichs und in der Weimarer Republik, Offenbach am Main
- Schulze-Böing, Matthias (2000): „Leitbild „Aktivierende Stadt“. Konzepte zur aktivierenden Sozialpolitik und Arbeitsförderung auf kommunaler Ebene.“ In: E. Mezger / K. W. West (Hrsg.): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln (2. Auflage). Marburg/Lahn: Schüren.
- Schulze-Böing, Matthias (2015): „Beschäftigungspolitik jenseits der Arbeitsmarktpolitik. Entwicklungsetappen in Deutschland.“ In: Nachrichten des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge (NDV), 95. Jg., 10/2015
- Schulze-Böing, Matthias (2019): „Dauerbaustelle SGB II. Eine Begehung“, in: Joachim Lange (Hg.): Arbeitsmarktpolitik des SGB II zu Beginn der 19. Legislaturperiode, Loccumer Protokolle 74/2018, Rehburg-Loccum: Ev. Akademie Loccum; in gekürzter Fassung veröffentlicht auch in: Nachrichten des Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV), 4/2019

Offenbach am Main, 20.12.2020