

Essay

Fünf Jahre SGB II: Kontinuitäten und Brüche in der Armutspolitik



Stellt die Hartz-IV-Reform einen tiefgreifenden Wandel der Armutsbekämpfung dar? Bewegt sich das neue System aus Grundsicherung und Aktivierung weitgehend in den alten Gleisen seiner Vorgänger? Oder haben wir es mit einem längerfristigen Entwicklungsprozess zu tun? In einem längeren historischen Betrachtungszeitraum zeigen sich sowohl Kontinuitäten als auch Brüche in der Armutspolitik.

Seit Januar 2005 besteht in Deutschland ein einheitliches Grundsicherungssystem für erwerbsfähige Hilfebedürftige – ein Kernstück der Arbeitsmarkt- und Sozialreformen der damaligen rot-grünen Bundesregierung. Vorbereitet von der mit Wissenschaftlern, Politikern und Managern prominent besetzten und von dem mittlerweile in öffentliche Ungnade gefallenen ehemaligen VW-Manager Peter Hartz geleiteten gleichnamigen Kommission, wurde das neue Sozialgesetzbuch (SGB) II nach teils erbitterten öffentlichen Debatten eingeführt. Dies bedeutete nicht nur die administrative Zusammenlegung und Vereinheitlichung der beiden vormals getrennten Unterstützungssysteme der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe, sondern, zumindest in der politischen Rhetorik und im Gesetzestext, auch eine stark veränderte Ausrichtung der dahinterstehenden Ziele und Motive.

Bis dahin stand in der Praxis der deutschen Sozialhilfe vor allem die Versorgung der Betroffenen zur Kompensation materieller Notlagen im Sinne einer Armutsabwehr im Vordergrund. Nunmehr geht es, wie in den Workfare- und Activation-Konzepten anderer Wohlfahrtsstaaten, vorrangig darum, die Armutslage durch die Vermittlung

einer die Existenz sichernden Erwerbsarbeit möglichst rasch zu beenden. Dies soll durch verschiedene Maßnahmen der Aktivierung erreicht werden.

Stellt das neue System aus Grundsicherung und Aktivierung in diesem Sinne einen tiefgreifenden Wandel der Armutsbekämpfung dar? Steckt dahinter gar ein sozialpolitischer Paradigmenwechsel – nicht nur auf rhetorischer Ebene, sondern auch in der Praxis? Nahezu fünf Jahre im neuen System „Hartz IV“ – unter Beobachtung der kritischen Öffentlichkeit und der begleitenden Evaluationsforschung – sind Anlass, eine Bewertung vorzunehmen. Dabei wird eines ganz deutlich: Aktivierung ist nicht wirklich neu. Stattdessen werden in einem längeren historischen Betrachtungszeitraum sowohl überraschende Kontinuitäten sichtbar als auch langsame Wandlungsprozesse, widerstreitende Konzepte von Gerechtigkeit und ein sich wandelndes Bild vom Hilfebedürftigen.

Zur Entstehung von Armuts- und Sozialpolitik

Es ist eine Grundtatsache des sozialen Lebens, dass manche Menschen ihren Lebensunterhalt nicht alleine bestreiten können. In bestimmten Lebensphasen ist dies sogar normal, etwa in der Kindheit, im Alter oder bei Krankheit. Ebenso gehört ein kollektives Einstehen hierfür durch Mitmenschen der unmittelbaren Umgebung (Familie, Stamm, Dorf, Kultusgemeinde oder andere soziale Gruppen) zu den Grundstrukturen menschlicher Gemeinschaftsbildung. Doch ebenso kommt es vor, dass diese primären Unterstützungsbeziehungen nicht ausreichen. Deshalb lassen sich seit der Antike institutionalisierte, sekundäre Formen der Unterstützung nachweisen, von den Kornkammern der Pharaonen bis zu den Armenhäusern der mittelalterlichen Städte.

Das Massenelend der Industrialisierung und die genuine Existenzrisiken der Lohnarbeit führten schließlich zur Entstehung und Entwicklung des Wohlfahrtsstaates, in dem breite und entwickelte „sekundäre Institutionen“ der Sozialpolitik auch die Menschen in Armut unterstützen. Begrifflich und politisch lässt sich dabei ein Übergang von der Armenfrage des Mittelalters über die

Soziale Frage des 19. und frühen 20. Jahrhunderts bis zur entwickelten wohlfahrtsstaatlichen Sozialpolitik seit etwa 1929 bis 1970 aufzeigen, die Armut mehr und mehr verschiedenen Rand- und Problemgruppen zuschreibt, während vormals zentrale Armutsrisiken (Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit) nunmehr durch die flankierenden Institutionen des Normalarbeitsverhältnisses abgedeckt sind.

Armutsbekämpfung im Zwiespalt von Ausgrenzung, Kontrolle und Unterstützung

Schon seit Jahrhunderten ist ein charakteristischer Zwiespalt des gesellschaftlichen Umgangs mit Armut zu beobachten: Armut ruft einerseits Solidarität, Mitleid und Unterstützung hervor, andererseits auch Ablehnung, Irritation und Ausgrenzung, insbesondere wenn sie mit abweichenden Lebensweisen verbunden ist. Letzteres kann von religiöser oder ethnischer Abweichung bis zu Abweichungen von standardisierten Rollenmustern (zum Beispiel Hausfrau, Arbeiter, Staatsbürger, Sesshaftigkeit) reichen. Auf diesem Zwiespalt fußt die bekannte Unterscheidung von „deserving“ und „undeserving“ poor – zwischen den Armen also, die gesellschaftliche Unterstützung „verdienen“, da unverschuldet in Not geraten, und denjenigen, die ihren Anspruch auf die Solidarität der Gesellschaft gleichsam „verwirkt“ haben. Nur so erklärt sich auch, dass Armutsbekämpfung seit ihren Anfängen bis heute zwei Gesichter hat: Das eine ist Versorgung und Unterstützung, das andere ist die „armenpolizeiliche“ Perspektive von Ordnung, Kontrolle, Zwang und Ausgrenzung, die von Bettelverboten über Zwangsarbeit bis zu Armenhäusern und Deportation reichen konnte. So kannte die Bundesrepublik bis 1967 noch die Zwangsunterbringung von armen Menschen mit abweichendem Lebenswandel wie „Nichtsesshafte“, „unsittliche“ Frauen oder „auffällige“ Jugendliche.

Eine zunächst umstrittene, für die weitere Entwicklung jedoch folgenreiche Zäsur war das Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts von 1954: Mit der Anerkennung des Sozialstaatsgebots im Grundgesetz und des subjektiven Anspruchs auf Unterstützung setzte sich

letztlich die in anderen westlichen Demokratien dominante Vorstellung von Sozialleistungen als Bürgerrecht auch in Deutschland durch. Dieser Grundrechtsgedanke stand später Pate für das Bundessozialhilfegesetz von 1961. Dadurch wurde die „armenpolizeiliche“ Seite der Sozialpolitik allmählich weitgehend auf Bedürftigkeitsprüfungen, Mitwirkungspflichten und Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs reduziert. Gleichwohl gibt es immer noch Ausgrenzung – wie die Unterschichtdiskussion des Sommers 2007, aber auch die anhaltende kritische Debatte um soziale Exklusion gezeigt haben.

Armutspolitik: Erstaunliche Kontinuitäten ...

In der Geschichte der Sozialpolitik stoßen wir somit bei allen Entwicklungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik auf erstaunliche strukturelle Kontinuitäten. Ob das Neben- und Miteinander von Versorgung und Kontrolle, die Differenzierung der Armen zwischen „deserving“ und „undeserving poor“ oder die Frage, ob die Armen zur Gesellschaft gehören oder nicht: Diese Phänomene markieren die fortbestehende Janusköpfigkeit der Armutspolitik mit Ausgrenzung und Einschließung, Versorgung und Kontrolle, Unterstützung und Gegenleistungserwartung noch immer, auch wenn die Armutspolitik sich mittlerweile einigermaßen konsistent an den staatsbürgerlichen Grundrechten orientiert.

Ein Dauerthema ist auch die Angemessenheit der Grundsicherung. Seit dem Bestehen der Bundesrepublik ist das Niveau materieller Unterstützungsleistungen umstritten. Dieser Streit bewegt sich im Spannungsfeld zwischen „objektiven“ Grundbedürfnissen (Standardwarenkorb oder soziokulturelles Existenzminimum), dem sogenannten Lohnabstandsgebot und dem regionalen und lebenslagenabhängigen Differenzierungsbedarf. Dementsprechend wechseln sich Forderungen nach einer Anhebung oder Absenkung der materiellen Unterstützungsleistungen ab. Das wissenschaftliche, juristische und politische Pro und Contra umfasst beispielsweise die Berechnung des Regelsatzes, die mit dem SGB II eingeführte Pauschalierung der vorherigen einmaligen Leistungen (§21 Bundessozialhilfegesetzes, BSHG) und

den verringerten Regelsatz für Jugendliche im Haushalt der Eltern. Den Schwerpunkt der jüngeren Debatte bildet die Angemessenheit der Regelleistung insbesondere für Familien. Früchte dieser Diskussion sind die Anhebung des Sozialgeldes für Kinder im Schulalter seit Juli 2009 und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das eine transparente und nachvollziehbare Neuberrechnung des ALG-II-Regelsatzes fordert.

... und allmähliche Wandlungsprozesse

Die deutsche Sozialpolitik ist jedoch auch von vielfältigen allmählichen Veränderungsprozessen geprägt – schon lange vor den Hartz-Reformen. Der Bedeutungsverlust direkter, interpersonaler bzw. klassenübergreifender Schutzverhältnisse (Patriziat, Klientelismus, Patronage) wie der betrieblichen Sozialpolitik, aber auch das erfolgreiche Vordringen des Grundrechtsgedankens in die Armutsbekämpfung sind bekannt. Auch die Rolle der Mildtätigkeit hat sich geändert. Es gibt sie nach wie vor, sie hat nur eine Abstraktionsbewegung durchlaufen. Man spendet meist (im Abendland) nicht mehr dem persönlich bekannten Armen, sondern Organisationen, die sich, teils ehrenamtlich, teils professionell, um Armut kümmern oder andere wohltätige Aufgaben versehen.

Hundert Jahre wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung in Deutschland zeigen überdies eine deutliche Tendenz zur Vereinheitlichung der öffentlichen Armutsbekämpfung. Dies bedeutete einen Rückbau vor allem statusbezogener Differenzierungen. So unterschied die Fürsorge-reform von 1924, wie ihre Vorgänger, neben anderen Systemen etwa noch Erwerbslosenfürsorge, Armenfürsorge, Kriegsbeschädigte, Sozial- und Kleinrentner, Schwerbeschädigte, Wöchnerinnen und Wanderer. Und sie wies einigen von ihnen die sogenannte „gehobene Fürsorge“ zu, bei der die „früheren Lebensverhältnisse“ auch in Art und Umfang der Unterstützungsleistungen zu berücksichtigen waren. Ähnliche gruppen- bzw. statusbezogene Differenzierungen wurden noch in den 1950er Jahren diskutiert und teilweise praktiziert, doch Zug um Zug abgebaut – sieht man von den nach wie vor getrennten Regelkreisen für nicht erwerbsfähige Menschen

ab. Der vorläufig letzte Schritt dieser Vereinheitlichung der staatlichen Unterstützung, der erst mit dem SGB II vollzogen wurde, ist der Wegfall der Arbeitslosenhilfe. Sie war anteilmäßig am vormaligen Arbeitsentgelt (53 bzw. 57 Prozent) orientiert, nicht jedoch, wie mitunter angenommen, an der Aufrechterhaltung des vormaligen Lebensstandards. Damit gibt es nun kein an der vorangegangenen Erwerbsbiografie orientiertes Unterstützungssystem für erwerbsfähige Hilfebedürftige mehr. Dies ist ein Problem für vormals langjährig Erwerbstätige, nicht nur aufgrund der zum Teil unterschiedlichen Höhe der Transferzahlungen, sondern auch, weil die soziale Anerkennung der erwerbsbiografischen Leistung wegfällt.

Für vormalige Sozialhilfeempfänger stellt sich das Problem der Entdifferenzierung etwas anders dar. Sie erhalten mit dem Arbeitslosengeld II nun zwar teilweise einen höheren monatlichen Betrag. Die früheren, an besonderen Bedarfen orientierten Einmalzahlungen der Sozialhilfe sind jedoch im SGB II rechnerisch in den Pauschalbetrag eingeschlossen; Einmalbedarfe müssten nach diesem Prinzip zunächst „erspart“ werden. Das kommt nach Meinung vieler Experten einem faktischen Wegfall gleich: „Wenn eine Familie mit kleinen Kindern in Hartz IV eine neue Waschmaschine braucht, können wir heute nur noch eine Spende vermitteln“, beschreibt eine verantwortliche Sozialamtsmitarbeiterin die Situation.

Jenseits der Härte des Schicksals, die dies im Einzelfall bedeutet, lässt sich Hartz IV als Meilenstein einer fortschreitenden Entdifferenzierung oder Egalisierung der Armutsbekämpfung verstehen, die keine Unterscheidungen innerhalb der Hilfebedürftigen vornimmt, zumindest sofern sie erwerbsfähig sind. Die „Versorgungsklasse“ so Max Weber, der Armen wird weiter homogenisiert.

Doch ist fraglich, ob diese Egalisierung tatsächlich den Endpunkt der Entwicklung darstellt. Denn auch heute, fünf Jahre nach der Einführung des SGB II, werden wieder situationsbezogene Zuschläge diskutiert, etwa für Alleinerziehende oder Familien mit Kindern. Zudem stellt sich die Frage, ob die Egalisierungsbewegung auf der gesetzlichen Regelungsebene in der Praxis vor Ort

nicht immer wieder – und möglicherweise aus Gründen der Einzelfallgerechtigkeit – durch eine möglichst situations- und problemadäquate Handhabung konterkariert wird. Die Heterogenität der Armutspopulation und ihrer Lebenslagen ist eine unbestreitbare, mittlerweile auch von der Politik erkannte Konstante, wie ein Interview mit Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen in der Wochenzeitung „DIE ZEIT“ zeigt. Sie äußert sich gegenwärtig beispielsweise darin, dass bei der Auswahl von Maßnahmen immer wieder zwischen „erwerbsnahen“ und „erwerbsfernen“ Hilfebedürftigen unterschieden wird. Damit wird eine Trennungslinie gezogen, die we-



nigstens teilweise mit der vorherigen Unterscheidung zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe kongruent ist.

Aktivierung: Neu oder altbekannt?

Wie neu ist der mit Hartz IV verbundene Aktivierungsansatz nun wirklich? Die Hartz-Kommission und das SGB II waren mit dem Anspruch eines deutlichen Politikwechsels angetreten, der durch veränderte wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen ausgelöst worden war. In den 1990er Jahren rückte, unter dem Eindruck internationaler Entwicklungen zum Beispiel im angelsächsischen Raum, die schnelle Beendigung von Sozialleistungsbezug durch die Wiederaufnahme einer Existenz sichernden Erwerbs-

nach Ansicht von Zeithistorikern einen beträchtlichen Teil zur Expansion des bundesdeutschen Wohlfahrtsstaates beigetragen hatte.

Hierdurch wich die vormals vordergründig dominante Programmatik von der Versorgung und Befähigung zu einem eigenständigen und selbstbestimmten Leben dem Ansatz einer möglichst effektiven Reintegration in den Arbeitsmarkt. Dies geschah auch in der trügerischen Hoffnung, dass dies effizienter und billiger wäre. Der Umbau des Sozialstaats stellt in dieser Perspektive eine Konsequenz des sozioökonomischen Wandels dar. Mit dem SGB II sollte der Übergang vom versorgenden oder fürsorgenden zum aktivierenden Sozialstaat vollzo-



arbeit zum Leitthema vor allem der Arbeitsmarktpolitik auf. Befeuert wurde dieser Paradigmenwechsel durch eine Reihe von Faktoren. Dazu gehörten insbesondere die fiskalischen Lasten der Wiedervereinigung und der unbewältigten Strukturkrise des Arbeitsmarktes, die langjährige kritische Debatte um die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die wissenschaftlich-politischen Diskussionen um die Armutsfalle und die obsolet gewordene Systemkonkurrenz mit dem realen Sozialismus, die

gen werden. Auf der programmatisch-diskursiven Ebene kam es also zu einer Abkehr vom alimentierenden hin zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat. Was hat sich davon tatsächlich und empirisch in der SGB-II-Reform niedergeschlagen?

Zunächst zeigte sich rasch, dass unter der Oberfläche der Aktivierungsrhetorik in der administrativen Praxis nach wie vor die Grundversorgung Hilfebedürftiger Priorität genoss. Auch die neue arbeitsmarktpolitische

Maßnahme der Ein-Euro-Jobs (Arbeitsgelegenheiten), vordergründig auf Arbeitsmarktintegration und die dazu nötige Beschäftigungsfähigkeit ausgerichtet, wurde oft anders eingesetzt. Sie erwies sich als tauglich und nützlich im Sinne sozialer Integration, wenn infolge von Arbeitslosigkeit die stillschweigenden Integrationsfunktionen marktvermittelter Erwerbsarbeit zeitweise oder dauerhaft fehlten. Die SGB-II-Arbeitsgelegenheiten ähneln ohnehin den Arbeitsgelegenheiten des Bundessozialhilfegesetzes (§§ 18-20) aufs Haar. Der Unterschied scheint lediglich darin zu liegen, dass letztere lokal und zeitlich in höchst unterschiedlichem, meist begrenztem Maße zum Einsatz gekommen sind. Auch Familienhilfen, Kinderbetreuungsangebote und psychologische Unterstützung dürften Menschen nicht automatisch schneller in Beschäftigung bringen, wohl aber psychisch und sozial stabilisieren – auch wenn dazu noch nicht viele empirische Ergebnisse vorliegen. In der aktuellen Praxis des SGB II geht es also keineswegs nur um Aktivierung, sondern immer auch um Versorgung, soziale Integration und Stabilisierung.

Aktivierung ist also nicht wirklich neu – nur das Wort ist es. Nicht zuletzt ist die der Aktivierung zugrundeliegende Idee der Hilfe zur Selbsthilfe tief in den Subtext des deutschen Wohlfahrtsstaates eingeschrieben und lässt sich problemlos zu den Unterstützungsvereinen der Arbeiterbewegung, den sozialpolitischen Doktrinen der katholischen Kirche im frühen 20. Jahrhundert und den ersten Armenordnungen der mittelalterlichen Städte zurückverfolgen.

Als mit dem Ende der Wirtschaftswunderära und ihrer Familien- und Sozialmodelle seit etwa 1974 gleichzeitig die Erwerbsbeteiligung und die Arbeitslosenzahlen stiegen, reagierten die sozialstaatlichen Institutionen bald mit dem Ausbau der Hilfe-zur-Arbeit-Programme des BSHG und mit der Ausweitung der Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) von 1969. Diese Programme waren zwar zunächst alle als Heranführung an reguläre Erwerbsarbeit gedacht, entwickelten sich jedoch mehr und mehr zu Ersatzarbeitsmärkten, deren rein arbeits-

marktpolitischer Nutzen zunehmend umstritten war.

Auch hier folgen die neuen Maßnahmen und Instrumente des SGB II durchaus dem alten, von AFG und BSHG ausgetretenen Pfad. Das Beispiel der vielgepriesenen und vielkritisierten Ein-Euro-Jobs zeigt dies empirisch: Eine Bevorzugung von Problemgruppen am Arbeitsmarkt, für die das Instrument eigentlich gedacht war, lässt sich auf repräsentativer Basis nicht eindeutig feststellen. Die Einsperreffekte, also unbeabsichtigte Nebenwirkungen mancher arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, die bei Teilnehmern zu Verhaltensweisen führen, die diese in der Arbeitslosigkeit festhalten („einsperren“), fallen jedoch deutlich geringer aus.

Westdeutsche Frauen, über 24-Jährige und Langzeitarbeitslose haben leichte Vorteile bei einer späteren Arbeitsplatzsuche. Sprungbretteffekte durch direkte Übernahmen im Anschluss an den Ein-Euro-Job sind selten. Sie sind vor allem dort zu beobachten, wo die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen eine Geschäftsgrundlage der jeweiligen Einrichtung ist. Erfolge scheinen sich hingegen vor allem in zwei zentralen Dimensionen der klassischen Förderarbeitsmärkte einzustellen, die im Zielsystem des SGB II nicht explizit genannt sind – bei der kostengünstigen Erbringung sozialer Dienstleistungen in einem eingespielten Trägernetzwerk sowie bei der Stabilisierung und Sozialintegration von Grundsicherungsempfängern.

Neue Akzente und Probleme in der Grundsicherung

In der längerfristigen historischen Perspektive war der versorgende Wohlfahrtsstaat meist auch aktivierend, und auch der aktivierende Wohlfahrtsstaat muss immer dem Grundrecht seiner Bürger auf eine Unterstützung bei Hilfebedürftigkeit nachkommen. Dieses Grundrecht, das sich seit dem Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts von 1954 mehr und mehr durchgesetzt hat, kann vielleicht als ein wichtiger, allmählich vollzogener Paradigmenwechsel in der Armutsbekämpfung gesehen werden, nach dem alle Bürger das Grundrecht auf Fürsorge durch die Gesellschaft besitzen.

Dem stehen die Entbiografisierung und Entdifferenzierung der Hilfe gegenüber, gewissermaßen die Entkleidung der Betroffenen von statusbezogenen und biografischen Ansprüchen. Das hat einen Konflikt zweier Gerechtigkeitskonzepte zur Folge: Der Logik der biografisch erworbenen Ansprüche auf Versorgung und Anerkennung als vollwertiger Arbeitsbürger, wie sie der Arbeitslosenhilfe zugrunde lag, steht die Logik der „letzten sozialen Solidarität“ gegenüber. Hierbei muss der Hilfebedürftige erst alle biografischen und statusbezogenen Ansprüche (vom Restvermögen bis zum Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen) ausgeschöpft haben, um in den Genuss der Grundsicherung zu kommen, wie wir sie aus der Sozialhilfe kennen. Diese widerstreitenden Gerechtigkeitslogiken prägten einen Gutteil der bisherigen politischen Auseinandersetzungen um Hartz IV.

Mit der Entdifferenzierung korrespondiert zudem ein gewandeltes Bild vom erwerbsfähigen Hilfeempfänger. Nicht mehr der Fürsorgeempfänger der Armutsbekämpfung vor 1960, nicht mehr der Mensch, der darin unterstützt werden soll, in Würde zu leben und seine Eigenständigkeit wieder zu erlangen, wie er weite Teile des Menschenbildes im BSHG 1961 kennzeichnete, steht im Zentrum der Bemühungen, sondern der vollständig dem Erwerbsparadigma subsumierte Arbeitsbürger des SGB II, von dem nunmehr der Verhaltenskanon des „normalen“, eigenverantwortlich und rational handelnden, nachindustriellen bürgerlichen Arbeitnehmers erwartet wird.

Der marktgerechte Arbeitsbürger als Menschenbild der Hartz-IV-Reform

Um es zuzuspitzen: Die volle Unterstützung des SGB II wird vor allem denjenigen zuerkannt, die für willens und in der Lage erachtet werden, sich in marktwirtschaftliche Verwertungszusammenhänge oder – bei deren Fehlen – in kompensatorische Einrichtungen einzufügen. Sie sind somit auch Objekt in einem organisierten Kontext. Die Zwangsmaßnahmen des alten Fürsorgerechts (Arbeitszwang, Zwangseinweisung von „Auffälligen“ oder „Arbeitsscheuen“) sind in diesem Modell zwar glücklicherweise vom Tisch. Gleichzeitig wird jedoch von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II erwartet, dass sie über ein hohes Maß an Selbstkontrolle und Selbststeuerung (Zeitstrukturen im Alltag, Selbstpräsentationsfähigkeit und Kommunikationskompetenz bei Behörden und Arbeitgebern), Flexibilität (Zumutbarkeitskriterien bei Jobangeboten), rationaler Lebensführung (zum Beispiel Umgang mit pauschalierten geldförmigen Hilfeleistungen) und Konformität verfügen. Kurz: Das Menschenbild des SGB II ist der marktgerechte Arbeitsbürger. Wo Hilfebedürftige diesem Bild zumindest dem Anschein nach nicht entsprechen, setzen im günstigen Fall professionelle sozialarbeiterische Betreuung und Fallmanagement ein, im schlechten Fall drohen jedoch Sanktionen verschiedener Art – von der ungünstigen Auslegung der Vorschriften bis zu Kürzungen der Unterstützungsleistungen.

Bei vielen, allem Anschein nach den meisten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, kann eine weitgehende Entsprechung zu diesem Subjektbild vorausgesetzt werden. Doch das neue Paradigma vom aktivierbaren, weil rationalen und normalen marktgerechten Arbeitsbürger stößt erkennbar an Grenzen. Dies zeigt sich nicht nur bei Hilfeempfängern mit Krankheit und Suchtproblemen, sondern bereits bei der Frage, ob jemand, der gesundheitlich bedingt gerade mal drei Stunden täglich arbeiten kann, auch tatsächlich eine Existenz sichernde Arbeit finden wird. Gleiches gilt bei physischen oder habituellen Abweichungen, abweichenden Handlungs- und Erwerbskompetenzen und schlechten – möglicherweise



auch nur im wirtschaftlichen Wandel obsolet geworden – Bildungsvoraussetzungen.

Normalitätsvorstellungen sind durchaus „normal“ für menschliche Gesellschaften und ihre Institutionen, und für marktwirtschaftliche Arbeitsgesellschaften ist dies wohl der marktgerechte Arbeitsbürger. Doch ebenso gehört es zum Grundbestand moderner, an den Menschenrechten orientierter Sozialstaatlichkeit, dass nicht alle hilfebedürftigen Gesellschaftsmitglieder diesem Bild entsprechen und trotzdem in den Schutz des Sozialstaatsgebots fallen müssen. Dieser Tatsache muss sich auch die deutsche Aktivierungspolitik mit ihren veränderten normativen Anforderungen an die Hilfebedürftigen stellen, wenn sie sich nicht einen stillschweigenden Fortbestand armenpolizeilicher Traditionen, einen Rückfall in den „punitiven Paternalismus“, wie Lessenich und Offe schreiben, oder, so Dahrendorf, die Rückgewinnung von sozialer Kontrolle durch Arbeit vorwerfen lassen will. Dies gilt im Bundestag genauso wie in der ARGE und dem kommunalen Träger vor Ort. Aktivierung lässt sich hierbei durchaus auch in einem weiteren Sinne fassen, nicht nur als schnelle Aufnahme irgendeiner Erwerbsarbeit um jeden Preis – und etlichen Fallmanagern im SGB II ist das auch klar.

Literatur

Eine ausführliche Fassung dieses Beitrags mit weiteren Literaturverweisen findet sich bei Promberger, Markus (2009): Fünf Jahre SGB II – Versuch einer Bilanz. In: WSI-Mitteilungen, 62. Jg., Heft 11/09, S. 604-611. Einen Überblick bietet auch der IAB-Kurzbericht 29/2009.

Lessenich, Stephan (2003): Der Arme in der Aktivgesellschaft – zum sozialen Sinn des „Förderns und Forderns“. In: WSI-Mitteilungen 4, S. 214-220.

Metz, Karl-Heinz (2008): Die Geschichte der sozialen Sicherheit. Stuttgart.

Offe, Claus (2001): Wessen Wohl ist das Gemeinwohl? In: Wingert, L.; Günther, K. (Hrsg.): Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit, Frankfurt/M., S. 459-488.

Weber, Max (1985): Wirtschaft und Gesellschaft, Stuttgart.

Fazit

Zunächst ist das SGB II, wie seine Vorgänger, schlichtweg ein wohlfahrtsstaatliches Regelwerk zur Armutsbekämpfung, die auf gesellschaftliche, wirtschaftliche oder individuelle Ursachen zurückgeht. Den Geboten und Traditionen des Sozialstaats zufolge muss die Gesellschaft eingreifen, wenn einzelne Mitglieder in Not geraten und sich nicht eigenverantwortlich oder durch Hilfe aus ihrem Umfeld daraus befreien können. Wo die Schwachstellen und Vorzüge des neuen Grundsicherungssystems liegen, ob und unter welchen Bedingungen Aktivierung funktioniert, lässt auch nach der ersten Zwischenbilanz noch etliche Fragen für Wissenschaft und Politik offen. Ein Bruch oder eine radikale Veränderung lässt sich jedoch nicht erkennen. Stattdessen wird deutlich: Aktivierung ist nicht neu. Kontinuitäten – auch im Sinne fortbestehender Spannungen – und langsamer Wandel auf bereits lange bestehenden Pfaden bestimmen die Entwicklung der Sozialpolitik, insbesondere der Armutsbekämpfung, auch nach 2005. Die Hartz-IV-Reform bildet einen wichtigen Eckpunkt in diesem längerfristigen Entwicklungsprozess, dessen wesentliche Spannungsfelder der Konflikt zweier Gerechtigkeitskonzepte, die Entkleidung der Betroffenen von statusbezogenen und biografischen Ansprüchen und ein gewandeltes Bild vom erwerbsfähigen Hilfeempfänger sind.

Der Autor



Dr. Markus Promberger
ist Leiter des Forschungsbereichs „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“ am IAB.
markus.promberger@iab.de