

Der aktivierende Sozialstaat und sein Verhältnis zur Existenzsicherung

Helga Spindler, 2012 (Existenzsicherungsrecht, Handbuch)

A Theoretische Quellen des aktivierenden Sozialstaats.

B Verhältnis des aktivierenden Sozialstaats zum vorhandenen System der Existenzsicherung.

C Auswirkungen im SGB II und im SGB XII

A Theoretische Quellen des aktivierenden Sozialstaats.

Die Vorstellung vom **aktivierenden Staat** speist sich aus verschiedenen theoretischen Konzepten. Zunächst ging es dabei umfassend um eine **veränderte Rolle des Staats**¹ und Verwaltungsmodernisierung. Die Vertreter des aktivierenden Staats wollten den allzuständigen **Leistungsstaat**, der sich ihrer Ansicht nach ständig selbst überforderte, geradezu „hyperaktiv“² und nicht mehr finanzierbar war, wieder auf seine wesentlichen Aufgaben konzentrieren und stärker die Selbstregulierungskräfte in Wirtschaft und Gesellschaft einbeziehen.³ Die Vorstellung hat in Deutschland eine besondere Ausformung erfahren, seit sie 1999 als Leitbild für die Modernisierung des States in das Programm der rot-grünen Bundesregierung eingeflossen ist. „Das Leitbild des aktivierenden Staates nimmt diese neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft auf. Eine darauf ausgerichtete Staats- und Verwaltungsreform muss eine **neue Balance** zwischen staatlichen Pflichten und zu aktivierender **Eigeninitiative** und gesellschaftlichem Engagement herstellen“⁴. Etwas zugespitzter hieß es in der Regierungserklärung von Gerhard Schröder vom 29.10. 2002 (S. 10): „Der allgegenwärtige Wohlfahrtsstaat, der den Menschen die Entscheidungen abnimmt und sie durch immer mehr Bevormundung zu ihrem Glück zwingen will, ist nicht nur unbezahlbar. Er ist am Ende auch ineffizient und inhuman. Deshalb fördern wir die Eigenverantwortung und die Kräfte der Selbstorganisation in der Gesellschaft.“ Der aktivierende Staat war nicht als neoliberaler Minimalstaat gedacht, sondern als einer, der der Gesellschaft, ihren Individuen und auch seinen Bediensteten **fordernd und fördernd** gegenübertritt, als eine **Entwicklungsagentur** in einer konzeptionell weiterentwickelten „Bürgergesellschaft“.

Da wo er die Verantwortung für Erbringung von Leistungen übernimmt, erwartet er auch **Gegenleistung**. Durch neue Formen der **Koproduktion** soll die Zusammenarbeit verschiedener gesellschaftlicher Akteure erreicht werden und schließlich soll er **Effektivität und Effizienz** der Wertschöpfungskette staatlich garantierter Leistung **steuern** und überwachen⁵, was durch das gleichzeitig eingeführte, betriebswirtschaftlich ausgerichtete „**Neue Steuerungsmodell**“ erfolgen sollte. Dieses Konzept, das für alle staatlichen Aufgaben von der inneren Sicherheit über die Schulen und die Wirtschaftsförderung reichte, sollte auch die sozialen Leistungen des Staates erfassen, was dann zum **aktivierenden Sozialstaat** im engeren Sinne führte, der die Rente, das Gesundheitswesen, die Pflege und die Arbeitsmarktpolitik erfasste.⁶

Vor diesem Hintergrund ist zu verstehen, dass die **Aufgabe der Existenzsicherung** von Bedürftigen rasch darauf ausgerichtet wurde, das Individuum wieder zur **finanziellen**

¹ Kingreen 2004, 25

² Kingreen 2004, 19

³ Dahme /Wohlfahrt 2003, 75 ff.

⁴ Beschluss des Bundeskabinetts vom 1.12.1999: Moderner Staat- Moderne Verwaltung, Leitbild und Programm. Dazu auch Hofmann /Griesewelle 2002

⁵ von Bandemer/ Hilbert 2000; Blanke/von Bandemer 1999, 327

⁶ Hofmann/ Griesewelle 2002

Eigenversorgung zu „aktivieren“ und diesen Prozess intensiver zu steuern. Und weil die Eigenversorgung - in der Vergangenheit mehr als heute - durch ein Arbeitseinkommen zu gewährleisten war, wurde die Existenzsicherung als **Teil der Arbeitsmarktpolitik** aufgefasst.⁷ An dieser Stelle trafen sich die Ideen des aktivierenden Sozialstaats mit den Ideen einer **aktivierenden Arbeitsmarktpolitik** und sollten auch dort den fürsorgenden Wohlfahrtsstaat ablösen.⁸ Dies wurde in Deutschland gleichzeitig verbunden mit einer **Deregulierung am Arbeitsmarkt**. Hier bestand für die Reformvertreter eine Verbindung zwischen Verkrustung und Überregulierung der Arbeitsverhältnisse durch arbeitsrechtliche Schutzvorschriften und besitzstandsorientierter und strukturkonservativer Ausrichtung von Lohnersatzleistungen der Sozialversicherung, kurz: ein zu starker Schutz der Insider des Arbeitsmarkts verbunden mit zu hoher finanzieller Unterstützung für die Outsider.⁹

Diese Arbeitsmarktpolitik war von **angloamerikanischen Entwicklungen**, internationalen Benchmarking- Vergleichen aber auch von **ökonomischen (Anreiz-) Theorien** geprägt. Über die Verbindung zur Regierung Blair in Großbritannien wurde Antony Giddens¹⁰ zu einem wichtigen Einflussgeber und die Clinton´sche Sozialhilfereform wirkte über das Projekt „Wisconsin Works“ prägend.¹¹ Ein zentraler Leitsatz, das **Fördern und Fordern**, ist auf das angloamerikanische Leitbild: **help and hassle**¹² zurückzuführen, das präziser als „Helfen und Belästigen/ Schikanieren“ zu übersetzen wäre.¹³

Gleichzeitig beschäftigten sich viele Ökonomen mit **Workfare- Modellen**¹⁴. Dadurch, dass sofort eine **Gegenleistung** in Form einer öffentlichen Arbeitsgelegenheit von Bedürftigen gefordert würde, erhofften sie sich eine bessere Selektion der wirklich Bedürftigen, und eine effektivere Identifizierung von Moral Hazard Verhalten. Als „**Moral Hazard**“ bezeichnen vor allem Versicherungsökonominnen ein Verhalten, sich in einem kollektiven (Ver-) Sicherungssystem nicht mehr individuell optimal um Verminderung und Vermeidung des gesicherten Risikos zu bemühen (Arbeitslose z.B. durch zu hohe „Freizeitpräferenz“, zu niedrige Konzessionsbereitschaft oder Schwarzarbeit) und so das System zu überfordern.

Diese Denkrichtungen wurden wiederum durch sozialphilosophische Ansätze verstärkt, die einen **neuen Gerechtigkeitsbegriff** entwickelten: Weg von einer **verteilenden Gerechtigkeit**, hin zu einer **Teilhabeerechtigkeit**.¹⁵ Wolfgang Kersting vertrat in zahlreichen Schriften die Auffassung, der soziale Staat habe vor allem die Marktmöglichkeiten des Bürgers zu sichern. Die staatlich verteilte Sozialleistung ohne Gegenleistung erzeuge nur Unselbstständigkeit und Immobilität¹⁶. Im neuen Gerechtigkeitsbegriff geht es statt um Geldmittel um **Chancen zur Teilhabe am Arbeitsleben**, evtl. noch erweitert um sog. Befähigungsrechte und Entwicklungschancen im Sinne von Amartya Sen. Politisch drückt sich ein solcher veränderter Gerechtigkeitsbegriff etwa so aus: „Unter dem Gesichtspunkt der Teilhabe und der Chancen ist selbst schlecht

⁷ Wohlfahrt 2001, 84 ; Dahme /Wohlfahrt 2003; Lessenich 2003

⁸ Dingeldey 2006

⁹ Funk 2001, 25, 28

¹⁰ Giddens 1999, Dingeldey 2006, 5 f.

¹¹ Wohlfahrt 2001, 82 f. ; Hanesch 2001; siehe auch Empter 1999, 113 f.

¹² Peck 1999, 192 f.

¹³ Die wissenschaftlichen Verfechter dieser Politik fanden sich in Deutschland 1998 in der Benchmarking Gruppe zusammen. Es handelte sich vor allem um die Professoren Streeck (MPIfG, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung; dazu auch Lessenich 2003) und Schmid (WZB, Wissenschaftszentrum Berlin) mit ihren Mitarbeitern und Schülern. Günther Schmid brachte die Vorarbeiten 2002 als Mitglied der Hartz - Kommission in den Reformprozess ein (Spindler 2007 , 282 f.).

¹⁴ Feist 2000, Sinn 2002

¹⁵ Hofmann/ Griesewelle 2002, 35

¹⁶ Kersting 2002, dazu auch Opielka 2006

bezahlte und unbequeme Erwerbsarbeit besser als transfergestützte Nichtarbeit“¹⁷ Auch auf die soziologischen Arbeiten von Georg Simmel wurde zurückgegriffen, um die Verschiebung vom sozialen Unterstützungsrecht hin zu den **sozialen Pflichten** der Armen¹⁸ und die Notwendigkeit einer **Gegenleistung** zu begründen.¹⁹

Als Unterform der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik hatte sich Mitte der 90er Jahre die **aktivierende Sozialhilfe** herausgebildet.²⁰ Ausgehend davon, dass Sozialhilfe auch zur Überwindung der sie begründenden Lebenslagen beitragen sollte (§ 17 BSHG), wurde die Hilfen zur Arbeit (§ 19 BSHG) in vielen Modellprojekten von der individuellen Hilfe in aktivierende Hilfen umgebaut.²¹ Dabei kam den Projekten zugute, dass Sozialhilfe **kommunal und dezentral organisiert** war und **lokale Beschäftigungsträger** und **Wohlfahrtsverbände** nach örtlichen Bedürfnissen eingebunden werden konnten, was von vielen in diesem Politikfeld als unverzichtbare Voraussetzung für aktivierende Politik gesehen wurde. Und man konnte nur in der Sozialhilfe mit der **Mehraufwandsbeschäftigung** eine Art rasch verfügbarer Gegenleistung erzwingen und damit Workfare- Ansätze erproben.²²

Letztlich bewirkten diese heterogenen Quellen, dass sich in den Ansätzen des aktivierenden Sozialstaats demokratietheoretische Überlegungen, marktliberale Ideen, konservative, bevormundende Gemeinschaftsideale und bürgerschaftliche Emanzipationsvorstellungen auf unübersichtliche Weise miteinander verkoppelten²³ und Widersprüche nicht geklärt wurden. Auf den Einfluss der Steuerungsbedürfnisse der Verwaltung und der Sozialhilfe-Modellprojekte geht letztlich die starke Ausrichtung auf behördliche Effizienzkriterien und den Bedarf nach unkontrollierter Gestaltungsfreiheit für die Behörde zurück, was den theoretisch auch vorhandenen Elementen eines ermunternden, ermöglichenden und zivilgesellschaftlich orientierten Staates in Deutschland keine Entfaltungsmöglichkeiten gab. Uneingestanden blieb auch der (zumindest subversive) Liberalismus,²⁴ der sich aus dem Zusammenwirken der Einzelelemente, vor allem der gleichzeitig vorangetriebenen Deregulierung der Arbeitsverhältnisse ergab. So kann der schillernde Begriff des aktivierenden Sozialstaats letztlich auch als fröhlich – frische Werbeparole erscheinen,²⁵ die ein in der Umsetzung immer weniger ansehnliches Produkt verkaufen soll.

B Verhältnis des aktivierenden Sozialstaats zum vorhandenen System der Existenzsicherung.

Dieses neue Sozialstaatskonzept traf auf das bisherige System der Existenzsicherung, das ja durchaus auch Verantwortungsteilung im Rahmen von vielfältigen Mitwirkungspflichten und auch gegenüber sozialen Verbänden ein Nachrang- bzw. **Subsidiaritätsprinzip** kannte. Deshalb bezogen sich die Vertreter des aktivierenden Staats zu Beginn auch noch auf die **christliche Soziallehre**.²⁶ Allerdings sahen sie ihre Vorstellungen in der bisherigen Entwicklung nicht verwirklicht und grenzten sich zunehmend deutlicher davon ab. Denn das

¹⁷ SPD Generalsekretär O. Scholz, FAZ 22.7.2003, 3

¹⁸ Lessenich 2003

¹⁹ Jakobs 1993.

²⁰ Spindler 2003, 225 ff

²¹ Emptner 1999; Spindler 1999; Trube 2003a, 185 f., Hoffmann 2002, 86 f.

²² Spindler 2007, 285 f.; 2008, 365 f.

²³ Trube 2003 b

²⁴ Urban 2004

²⁵ Kingreen 2004, 7

²⁶ Trube 2003 b, 335

in Deutschland gewachsene Subsidiaritätsprinzip begrenze in Wirklichkeit die staatliche Initiative und das habe zu **ungesteuerten Entwicklungen** geführt, die sich der öffentlichen Lenkung entzogen.²⁷ Die historisch gewachsene Formen der Kooperation habe zu Verkrustung und **kartellähnlicher Verfestigung** geführt.²⁸ Im neuen Modell geht die **Initiative** zur gesellschaftlichen Aktivität nicht mehr vom Bürger oder von gesellschaftlichen Vereinigungen, sondern **vom Staat aus** und wird von ihm gezielt gesteuert, ohne dass er die Leistung wie bisher auch selbst erbringen muss. Die beste und **effizienteste Steuerung** erhoffte man sich **durch** wettbewerbsimitierende **Vergabebeziehungen**. Dies führte zu einem grundlegend veränderten Umgang mit den sozialen Dienstleistern, wobei grundsätzlich die soziale Dienstleistung ein stärkeres Gewicht bekommen sollte.²⁹

Weitaus stärker wirkte sich der veränderte Standpunkt in der Bewertung der Rechtsansprüche auf **Geldleistungen zur Existenzsicherung** aus, die wegen der **Bedarfsorientierung** auch als wesentlicher Bestandteil der bisher herrschenden **Verteilungsgerechtigkeit** und des fürsorgenden Wohlfahrtsstaats³⁰ identifiziert wurden. Den aktivierenden Leistungen wurden sie begrifflich als „**passive Leistungen**“ gegenübergestellt, was jeder weiteren **negativen Bewertung** existenzsichernder Geldleistungen Tür und Tor öffnete. Begriffe wie „passive Alimentierung“, „**Abhängigkeit** vom staatlichen Geldtropf“, „**Entmündigung**“, „staatliche Hängematte“ bis hin zur „**Verführung** Minderjähriger zum staatlich alimentierten Nichtstun“ tauchten ab da regelmäßig auf³¹ bis hin zu der ständig wiederkehrenden politischen Klage, derartige Gelder würden sowieso nur für Alkohol und minderwertige Konsumgüter verwendet. Die Gefahr bei dieser Begrifflichkeit ist, das Zerrbild einer passiven Gesellschaft zu entwerfen, die von einem aktivierenden Staat aus ihrem Dornröschenschlaf erweckt werden muss,³² bzw. das Zerrbild vom Arbeitslosen, der wahlweise passiv und völlig lebensuntüchtig oder aktiv und erfahren, aber unwillig gegenüber notwendigen Veränderungen ist.

Solchermaßen eingestimmt wurde schon in den Modellprojekten zur aktivierenden Sozialhilfe versucht, die Auszahlung möglichst lange hinauszuzögern, bzw. statt Geld Maßnahmen anzubieten und erst nach deren Annahme die existenzsichernde Geldzahlung gegenleistungsähnlich folgen zu lassen, was bereits einer **Rechtsverweigerung** bezüglich des Anspruchs gleichkam.³³ Begleitet war das von expliziter Kritik daran, Ansprüche auf Geldleistungen überhaupt noch korrekt bewilligen und auszahlen zu müssen.³⁴ Möglichst niedrige Annahmquoten von Erstanträgen galt als ein Erfolgsfaktor aktivierender Sozialhilfe.³⁵ Die sowohl in der Arbeitslosenhilfe als auch in der Sozialhilfe abgestuft bestehende Erwerbsobliegenheit wurde dagegen immer weiter ausgeweitet auf die Kontrolle ausreichender Suchbemühungen und die Verpflichtung, Trainings- Bewerbungs- und Beschäftigungsmaßnahmen aller Art zu besuchen.

Hinzu kam die von einer Mehrheit von Ökonomen durchgängig vertretene Bewertung, **die bisherigen Geldleistungen seien zu hoch** im Vergleich zu den angestrebten Niedriglöhnen,³⁶ was zu einer „Sozialhilfefalle“ führe, die kontraproduktiv für die **aktive Suche nach Arbeit**

²⁷ v. Bandemer/Hilbert 2000, 20

²⁸ Kingreen 2004, 33

²⁹ Trube 2003 a, 188 f.

³⁰ Dingeldey 2006, 4

³¹ Spindler 2006, 173 m.w.N.

³² Kingreen 2004, 27

³³ Spindler 1999, 170 f.

³⁴ Spindler 2006, 174 m.w.N.; Trube 2003a, 185 f.

³⁵ Hoffmann 2002

³⁶ Sinn 2002; Berthold 2004 und fast alle Empfehlungen der wirtschaftlichen Beiräte

sei. Es wird sogar vertreten, dass eine wesentliche **Ursache für den Anstieg der Arbeitslosigkeit** zwischen 1970 und der Zeit vor der Hartz Reform in der **Höhe der Lohnersatzraten** von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe gelegen habe.³⁷

Letztlich ist auch die Entscheidung, die von Arbeitslosen akzeptierte Leistung der **Arbeitslosenhilfe abzuschaffen** und das lange Ringen um die **Organisation der Jobcenter**³⁸, Ausdruck der politischen Aktivierungsvorstellungen. Nach den Skizzen der Hartz Kommission³⁹ und auch nach den späteren Stellungnahmen von Peter Hartz hätte die Arbeitslosenhilfe ja erhalten bleiben und nur aktivierender verwaltet werden sollen. Daher rührt auch noch der Begriff „Arbeitslosengeld II“.

Aber weil sie prozentual noch auf den früheren, individuellen Lohn bezogen war, war ihre Abschaffung ein wichtiger Schritt, um die Orientierung des Arbeitslosen an seinem bisherigen Status in der Arbeitswelt so nachhaltig wie möglich aufzubrechen und ihn zu neuer (minderwertigerer) Beschäftigung zu aktivieren. Dies wurde verstärkt durch die viel einschneidendere Änderung, den **Arbeitslosengeldanspruch** der älteren Arbeitslosen **zu verkürzen** und darauf zu achten, dass **kein Erwerb neuer Anwartschaften** in der Beschäftigungsförderung mehr stattfinden konnte.⁴⁰ Zusätzlich wurde die **Rahmenfrist** als Voraussetzung für den Erwerb eines Versicherungsanspruchs (§ 124 SGB III) um ein Drittel **verkürzt**, was Künstler und unständig Beschäftigte herausfallen ließ.⁴¹ Überdies hat der Gesetzgeber fast alle der in § 124 Abs.3 SGB III aufgelisteten Tätigkeiten gestrichen, die nicht in die Rahmenfrist eingerechnet wurden und damit den Leistungsanspruch länger sicherten. Schließlich wurde im SGB III die gesetzlichen Voraussetzungen für Sperrzeiten und das hierdurch bewirkte Erlöschen des Anspruchs verschärft. Besser als in der Arbeitslosenhilfe hatten zudem die dezentralen Beschäftigungsprojekte der **Sozialhilfeträger** mit dem **Instrument der Mehraufwandsbeschäftigung** deutlich gemacht, dass die **Kommunen** als Konkurrenten zur zentralen Arbeitsmarktpolitik aus **finanziellem Eigeninteresse** und wegen regionaler Verflechtungen mit Wohlfahrtsverbänden aktiver im Erschließen von Beschäftigungsfeldern waren, die **weniger rechtlicher Bindung im Sozial- und Arbeitsrecht** unterlagen.⁴²

Die versprochene „**Leistung aus einer Hand**“ sollte nicht den bürokratischen Aufwand für Arbeitslose mindern, sondern die **Aktivierung besser steuern** lassen und auch institutionell deutlich machen, dass insoweit Arbeitserfahrung und ehemaliger Status keine Unterscheidung gegenüber ehemaligen Sozialhilfebeziehern mehr begründen. Auch die Ersetzung des Begriffs des „Arbeitslosen“ durch den des „**Arbeitsuchenden**“ ist ein semantischer Ausdruck der Aktivierungsidee.

So hat man letztlich eine neue soziale Leistung geschaffen, mit der man offensichtlich die bestehenden **Rahmenbedingungen der Arbeitslosenhilfe** abschaffen und die

³⁷ vergl. Boss Alfred, Zur Entwicklung des Anspruchslohns in Deutschland, Working Paper 1463, Institut für Weltwirtschaft Kiel, 2008

³⁸ bis hin zur teilweisen politischen Präferenz, die Kommunen als bisher reine Sozialhilfeträger mit dieser Aufgabe zu betrauen

³⁹ Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht der Kommission Modul 6, 125 f. August 2002

⁴⁰ Spindler 2006, 172

⁴¹ Die auf die vielen Proteste hin erfolgte spätere Teilrücknahme dieser Veränderungen - die Wiederverlängerung des Arbeitslosengeldbezugs für über 50- Jährige (§ 127 II SGB III), die Verkürzung der Anwartschaftszeit für einen Teil der kurzfristig Beschäftigten (§ 123 II SGB III) und auch der von Anfang an vorgesehene befristete Zuschlag (§ 24 SGB II) für einen Teil derer, die früher einen sehr hohen Arbeitslosenhilfeanspruch gehabt haben, sind als vermutlich auch nur befristet wirksame politische Zugeständnisse, nicht aber als langfristige Abweichungen vom Konzept zu verstehen.

⁴² Spindler 2007, 285 f.

organisatorischen Voraussetzungen und Instrumente der Sozialhilfe zur Aktivierung nutzen wollte, **ohne ihre Grundsätze und Prinzipien** übernehmen zu müssen.

C Auswirkungen im SGB II und im SGB XII

Aktivierung als Rechtsbegriff gibt es nicht. Dennoch taucht das **Ziel der Aktivierung** implizit auf verschiedenen Ebenen der neuen Gesetze auf: Sei es, dass Maßnahmen für die Beschäftigungsförderung neu konzipiert werden, dass verstärkte Eigenaktivitäten zur Arbeitsuche verlangt werden, dass umfassendere Sanktionen vorgesehen sind oder dass die Eigenverantwortung im Umgang mit finanziellen Mitteln durch stärkere Pauschalierung eingefordert wird. Diese impliziten und häufig erst mit den vielfältigen Gesetzesänderungen deutlicher gewordenen Aktivierungsstrategien sind dabei oft unausgewiesen und widersprüchlich. Vor allem **im SGB II** hat sich das ausgewirkt.

I. Aktivierung im SGB II

Noch eher **programmatisch** ist die gleich in § 1 Abs.2 SGB II angesprochene **Eigenverantwortung**, die sofort auf die Fähigkeit, den Lebensunterhalt zu bestreiten, verengt wird. Die Kapitelüberschrift: **„Fördern und Fordern“** versucht ebenfalls Bezug zur Idee des aktivierenden Sozialstaats herzustellen, wobei man aber schon auf den ersten Blick die Ausformulierung des **Grundsatzes des Förderns vermisst** und die weiteren Vorschriften auch nicht alle dazu passen wollen. Allenfalls wenn man die Auseinandersetzung um die Organisation des Jobcenters als Ringen um die richtige Aktivierungsstrategie begreifen will, können die §§ 6 f. SGB II unter diese Überschrift passen. Dass das „Fördern“ erst in § 14 SGB II angesprochen wird und so unbestimmt bleibt, dass vielfach ein Missverhältnis von Fordern und Fördern beklagt wird, macht deutlich, dass die Aktivierung vor allem durch Forderungen erreicht werden soll.

Die **Abwendung vom verteilenden Versorgungsstaat** wird dadurch deutlich gemacht, dass die existenzsichernden Geldleistungen erkennbar an zweiter Stelle stehen (§ 1 Abs. 3 SGB II). Das gilt besonders für § 3 Abs.3 SGB II, wo der Gesetzgeber erkennen lässt, dass ihm Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nur Mittel zum Zweck, „lästiges Beiwerk“⁴³ bei der Integration in Arbeit sind.

Aber nachrangig⁴⁴ - oder gar wie in der Gesetzesbegründung als „subsidiär“ bezeichnet - sind sie auch wieder nicht, weil die Leistungen zur Eingliederung nur greifen sollen, soweit sie zur Beseitigung, zumindest aber zur Vermeidung von materieller Hilfebedürftigkeit erforderlich sind (§ 3 Abs.1). Alle Leistung zur Eingliederung gibt es nur für Leistungsberechtigte nach § 7 SGB II und diese müssen materiell hilfebedürftig nach § 9 SGB II sein. Das macht es weiterhin notwendig, eben doch den Anspruch auf Geldleistung vor der Eingliederungsleistung zu prüfen und festzustellen, um keinen eingliedern zu müssen, der nicht bedürftig ist. Auch was die **Hilfen zur Eingliederung** ansonsten angeht, kommt es auf deren **Erforderlichkeit zur Überwindung der Abhängigkeit von passiven Leistungen** an (§§ 3 Abs.1, mit kleinen, im Ermessensbereich liegenden Ausnahmen in §§ 16b Abs.1 S.2 und 16g) und nicht auf Möglichkeiten zur aktiven Lebensgestaltung oder zur menschenwürdigen Lebensführung.

Rein formal ist die Geldleistung noch **„gegenleistungsfrei“** konstruiert. Das heißt, wer den

⁴³ Spellbrink in: Eicher/ Spellbrink SGB II 2.Aufl. 2008 § 3 Rz 16

⁴⁴ Spellbrink in: Eicher/ Spellbrink SGB II 2.Aufl. 2008 § 3 Rz 15

Anspruch nach § 7 SGB II erfüllt, muss dafür noch nicht automatisch eine Gegenleistung erbringen, wie in einem Alternativentwurf, der sich konsequenter an Workfare- Modellen orientiert, bereits ausgeführt.⁴⁵

Insbesondere die weitgehende **Pauschalierung der Geldleistung** im Gegensatz zu der in der früheren Sozialhilfe entwickelten Individualisierung entspricht dem Modell des **eigenverantwortlichen Wirtschaftens**. Das betrifft besonders den Regelbedarf nach § 20 SGB II, die außer durch ganz wenige einmalige Leistungen (§ 24 Abs.3 und einen Teil der Leistungen nach § 28 SGB II) nicht ergänzt werden dürfen (§ 3 Abs.3 SGB II im Gegensatz noch zu § 27a Abs.4 SGB XII). Typisch für die verstärkt eingeforderte Eigenverantwortung ist auch, dass unabweisbare Bedarfe, die theoretisch von der Regelleistung umfasst sind, nur noch als Darlehn mit Rückzahlungsverpflichtung auch während des laufenden Bezugs erbracht werden (§ 24 Abs.1 i.V.m. § 42a Abs.2 SGB II; deutlich milder § 37 SGB XII). Umgekehrt wird **das erforderliche Ansparen** aus dem Regelsatz durch einen Freibetrag von 750 Euro pro Person **geschützt** .(§ 12 II Ziff. 4 SGB II)

Dieses Modell würde eigentlich eine besonders sorgfältige Bedarfsermittlung und zeitnahe Berücksichtigung von steigenden Lebenshaltungskosten voraussetzen , um der eigenverantwortlichen Mittelverwaltung einen Raum zu geben. Doppelt schwer wiegt deshalb, wenn die Mittel zu niedrig angesetzt werden (wozu aber die ökonomischen Berater ständig raten) und unzureichend und fehlerhaft verwaltet werden.

Auch die ausdrückliche **Einbeziehung aller Familienmitglieder** über 15 Jahren in die Aktivierungsanforderung (§ 1 Abs.2 S. 1, § 2 SGB II) ist neu. Anders als in § 18 Abs.3 BSHG und § 11 Abs.4 S.4 SGB XII sind auch bei der Zumutbarkeit nicht mehr Pflichten zur Führung des Haushalts zu berücksichtigen. Anders als in § 25 Abs.3 BSHG sind bei Sanktionen unterhaltsberechtigte Angehörige nicht mehr vor den Auswirkungen auf ihre Existenzsicherung geschützt. Damit werden selbst minderjährige Kinder in die Mithaftung für Pflichtverletzungen ihrer Eltern genommen.⁴⁶

Den Höhepunkt fand dieses Konzept in der ebenfalls neuen Regelung für Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft, die persönlich durch ihr Einkommen nicht bedürftig waren. Damit auch sie dem Grundsatz des Forderns und der Aktivierung unterworfen sind, wurden sie in § 9 Abs. 2 S.3 i.V.m. § 9 Abs.1 SGB II a.F. **fiktiv zu Bedürftigen** erklärt.⁴⁷ Die Neufassung des § 9 Abs.1 SGB II zum 1.1.2011 scheint diese Auslegung in Frage zu stellen, was der Gesetzgeber in der Begründung aber ausdrücklich ablehnt. In der Bedarfsgemeinschaft werde die Hilfebedürftigkeit nach wie vor abweichend von Abs.1 geregelt (BT- Drucks. 17/3404 S. 93)

Deutlich schärfer wirken sich die **Mitwirkungspflichten** sowohl im Grundsatz des Forderns § 2 SGB II als auch bei der Eingliederungsvereinbarung § 15 SGB II aus. Obwohl die **Zumutbarkeitsregeln** für die Aufnahme von Arbeit (§ 10 SGB II) denen aus der Sozialhilfe sehr ähnlich geblieben sind, wird jetzt die **Bewusstmachung und Kontrolle pflichtgemäßen Verhaltens stärker betont** als früher. Selbst die Eingliederungsvereinbarung unterlag lange wie die anderen Eingliederungsleistungen dem Grundsatz des Forderns und der Sanktionsdrohung (§ 31 Abs. 1 S.1 Ziff.1a SGB II a.F.). Erst seit 2011 bleibt die Weigerung eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen sanktionslos.

Gewollt war auch, dass diese Verschärfung auf eine gleichzeitig stattfindende **Deregulierung am Arbeitsmarkt** traf, die sich in der Flucht aus der Tarifbindung, dem Aufbau unzureichend

⁴⁵ Vergl. Gesetzentwurf Existenzgrundlagengesetz EEG, BT - Drucksache 15/1523 vom 8.9.2003

⁴⁶ und das durchaus gewollt, damit nicht „ Arbeitslose die Familie als Schutzschild gegen Leistungskürzungen“ nutzen. Ministerpräsident Koch, 2006

⁴⁷ zu den Folgeproblemen: Mecke in Eicher Spellbrink, SGB II 2,Aufl. 2008 § 9 Rz 28 ff.

geregelter Leiharbeit, der Ausweitung des Niedriglohn- und Teilzeitarbeitsbereichs ohne Sozialversicherungsschutz und der prekären Selbstständigkeit ausdrückt.⁴⁸ Hiermit entfernte sich der deutsche Gesetzgeber deutlich von der **Aktivierungsvorstellung des britischen Vorbilds**, wo zwar auch die Pflichten betont wurden, aber verbunden sind mit der Entwicklung rasch steigender Mindestlöhne und der Akzeptanz von Selbsthilfe und ehrenamtlicher Tätigkeit.⁴⁹ Das hat in Deutschland statt Inklusion die materielle Exklusion verschärft⁵⁰ und gerade **kein verlässliches System der Existenzsicherung** jenseits der staatlichen Transferleistungen entstehen lassen

Die Gestaltung der zahlreichen **Leistungen zur Eingliederung**, der sog. **aktiven Leistungen**, ist erkennbar von dem Ziel dominiert, eine möglichst **flexible Steuerung** zu ermöglichen. Statt Ansprüche auf bestimmte Leistungen auszuformulieren, wurden diese Leistungen seit der ersten Fassung nur durch eine extrem knappe Gesetzesverweisung in § 16 Abs.1 SGB II a.F. aufgezählt und unterliegen **hinsichtlich der Auswahl dem Ermessen** des persönlichen Ansprechpartners. Eine Vorschrift, die bezüglich der **Begründung der Auswahl** dem § 35 Abs.1 S.3 SGB X entsprechen würde, wurde nicht ausdrücklich aufgenommen, was das Missverständnis fördert, im Aktivierungsprozess nicht mehr den Grundsätzen für Sozialleistungen (§ 33 SGB I) oder der pflichtgemäßen Ermessensausübung (§ 39 SGB I) unterworfen zu sein. Der Zielkonflikt mit dem **Vorbehalt des Gesetzes**, nach dem sich nicht nur Belastungen, sondern auch Begünstigungen grundsätzlich aus dem Gesetz ergeben sollen, wird dadurch verstärkt.⁵¹ Mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (BGBl. I, 2008, S.2917) wurden z.B. nicht nur die **Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen** als Instrument für das SGB II wieder **abgeschafft**, sondern auch durch den Verweis auf das **Vermittlungsbudget** in § 45 SGB III viele bisher einzeln benannte Mobilitätshilfen für die Berechtigten intransparent zusammengefasst. Ausdrückliche Mitwirkungsgrundsätze, wie das Wunsch- und Wahlrecht oder etwa die Berücksichtigung der Neigung, wie sie in anderen Systemen zur Berufsförderung selbstverständlich sind, wurden nach wie vor nicht aufgenommen. Mit dem gleichen Gesetz wurde zudem ab 1.1.2009 die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen Eingliederungs- und Sanktionsbescheide abgeschafft (§ 39 SGB II). Jede weitere „Instrumentenreform“ lässt Leistungen wegfallen und schafft mehr Unübersichtlichkeit für die Leistungsberechtigten. Gerade im Bereich der Dienstleistungen, aber auch bei den Leistungsvoraussetzungen und im Verfahren ist ein stetiger Prozess der Entrechtung zum Zweck der Aktivierung zu beobachten.⁵²

Schließlich findet sich bei den Fördermaßnahmen eine nicht nur unterschwellige **Gegenleistungsorientierung**. Dies gilt besonders für die **Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung** nach § 16 d SGB II, die aus dem BSHG übernommen wurden und dort als Hilfe zur Arbeit neben geförderter Arbeit in der Vertragsvariante vorgesehen waren (§19 Abs.2 BSHG). Weil sich diese Beschäftigungen ohne großen eigenen Personalkostenaufwand einrichten lassen und sogar immer notwendiger sind, je mehr reguläres Personal eingespart wird, können sie rasch mit der zu beanspruchenden Geldleistung verknüpft werden. Außer den Trainingsmaßnahmen ist dies deshalb auch die einzige aktive Leistung, die sich im Vergleich zur früheren Sozialhilfepraxis von ca. 150 000

⁴⁸ dazu auch Urban 2004, 469; Eichhorst u.a., 2004; kritisch Schettkat 2004. Zu den Problemen, die sich daraus ergeben haben: Waltermann Reformen im Niedriglohnsektor. Konzeptionelle Anforderungen aus der Sicht der Wissenschaft, SGB 2011, 305 f.

⁴⁹ Giddens 1999, 128 f.

⁵⁰ Trube 2003 b, 336

⁵¹ Spellbrink in: Eicher/ Spellbrink SGB II 2.Aufl. 2008 § 1 Rz 2

⁵² Spindler 2010, S. 163 f.

Stellen auf zeitweilig ca. 350 000 Stellen mehr als verdoppelt hat, während die als echte Gegenleistungsverhältnisse ausgestalteten, geförderten Arbeitsverträge praktisch nicht mehr angeboten werden.⁵³

Es gibt allerdings im SGB II auch Vorschriften, die noch **deutlichere**

Gegenleistungskomponente enthalten. Es handelt sich dabei einmal um das **Sofortangebot** (§ 15 a SGB II, eingefügt durch das SGB II- Fortentwicklungsgesetz zum 1.8.2006), das u.a. bei Selbstständigen, Niedrigverdienern, Hausfrauen, Künstlern oder Absolventen höherer Ausbildung greift, die direkt Arbeitslosengeld II beantragen müssen.

Zum andern handelt es sich um die Sondervorschrift für Jugendliche und **junge Erwachsene unter 25 Jahren**, die unverzüglich nach Antragstellung in eine Arbeit, Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln sind (§ 3 Abs.2 SGB II).

Das alles ist kein Recht auf eine besonders rasche Hilfestellung, sondern führt, weil mangels der gesuchten Arbeit oder Ausbildung meist *nur* die letzte Alternative greifbar ist, zu einer sofortigen Beschäftigungspflicht, die zudem mehr auf rasche Berufseinmündung, als auf optimale Qualifizierung ausgerichtet ist (§ 3 Abs.1S.3 SGB II). Ein gleicher Mechanismus ist für die **über 58 -Jährigen** ab 1.1. 2008 installiert worden (§ 3 Abs. 2a SGB II.). Da für sie ebenfalls nicht genug Arbeit vorhanden sein wird, werden sie ebenfalls in der Masse sofort in Arbeitsgelegenheiten geschickt werden, die ihnen noch nicht einmal helfen, ihre Rentenanwartschaften angemessen zu erhöhen.

Diese **einseitige Ausrichtung der aktiven Leistungen**, ihre Konzentration auf Angebote, die kaum eine Perspektive der Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt erkennen lassen, die mangelnden Mitsprachemöglichkeiten verbunden mit vielfältigen Sanktionsdrohungen und sofortiger Kürzung des Regelbedarfs um 100% bei den unter 25- Jährigen (§ 31a Abs.2 SGB II) geben so den **Aktivierungsangeboten** ein besonders **repressives und unattraktives Gepräge**, was zumindest den Ideen vom ermunternden und befähigenden Staat nicht entspricht und die **Existenzsicherung** immer wieder mehr oder weniger **in Frage stellt**. Alleine von im Ermessen stehenden ergänzenden Sach- oder geldwerten Leistungen, die auch nur auf ausdrücklichen Antrag gewährt werden, § 31 Abs.3 SGB II, ist dann das Überleben abhängig

II. Aktivierung im SGB XII

Auch wenn mangels der geforderten Erwerbsfähigkeit das im SGB II entwickelte Aktivierungskonzept im SGB XII nicht angewendet werden kann und auf umfassende Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung verzichtet wird, greift das Konzept in einer milderer Form auch auf die **verbliebene Sozialhilfe** über.

Dazu wird im § 1 SGB XII die **Selbsthilfe und Kooperationspflicht** der Hilfeberechtigten stärker betont, aber das Ziel, ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, nicht verändert.

Die **Regelleistung** ist zwar **stärker pauschaliert** als im BSHG, ermöglicht aber in bestimmten Fällen noch **individuelle Abweichungen** (§ 27a Abs.4 SGB XII)

Insbesondere die **Dienstleistungen** unterliegen noch dem **Individualisierungsprinzip** des § 9 SGB XII, das grundsätzlich den Gestaltungsmöglichkeiten des Hilfebeziehers mehr Raum gibt. Die **Beratung und Unterstützung** ist in §§ 10,11 SGB XII weiter gefasst als im SGB II. Zwar findet sich vor allem im § 11 Abs.3 SGB XII eine stärkere Betonung der Aktivierung, ohne jedoch „in die Hypertrophie des Forderns und Förderns zu verfallen“⁵⁴. Verbunden mit den umfassenderen Beratungs- und Unterstützungspflichten ist hier eine ausgewogenere Balance gefunden, die jedoch in der Umsetzung darunter leidet, dass sie bei der überwiegenden Masse der Hilfebedürftigen, die dem SGB II zugewiesen sind, durch andere

⁵³ Spindler 2008, S. 365 f.

⁵⁴ Berlit in LPK SGB XII 2.Auf. 2008 § 11 Rz.6

Angebote verdrängt werden. Ausgeschlossen sind die Hilfeangebote nach § 11 SGB XII zwar nicht durch § 21 SGB XII. (dazu Teil 3, Kap.17 in diesem Buch),trotzdem sollen sie nach umstrittener Meinung nicht für potentiell SGB II -Berechtigte in Frage kommen.

Orientierungssätze:

- 1.) Der aktivierende Sozialstaat strebt nach einer neuen Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft
- 2.) Dabei sieht er die Aufgabe der Existenzsicherung vor allem als Teil der Arbeitsmarktpolitik, wo er die Bürger zu mehr Eigenverantwortung aktivieren will
- 3.) Theoretisch greift er dabei auf sozialwissenschaftliche Konzepte, auf Modelle der Verwaltungsmodernisierung, auf ökonomische Anreizmodelle und auf einen veränderten Gerechtigkeitsbegriff zurück
- 4.) Praktisch orientierte er sich an den Modellprojekten der aktivierenden Sozialhilfe
- 5.) Im Umgang mit sozialen Dienstleistern führt der Aktivierungsansatz zu einer Abkehr vom Subsidiaritätsprinzip und einer Hinwendung zu wettbewerbsorientierten Verfahren
- 6.) Existenzsichernde Geldleistungen werden als passiv und abhängig machend negativ bewertet, stark pauschaliert und in ihrer Bedeutung zurückgestellt
- 7.) Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, Verkürzung von Arbeitslosengeld und eine neue gemeinsame Behörde sollen die Orientierung am bisherigen Status in der Arbeitswelt aufbrechen
- 8.) Diese Tendenzen sind besonders im SGB II verwirklicht. Das Fordern und die Kontrolle pflichtgemäßen Verhaltens ist dort gegenüber dem Fördern überbetont. Leistungen der Eingliederung unterliegen einer wenig kalkulierbaren Ermessenssteuerung
- 9.) Verstärkt werden Familienmitglieder gefordert und damit aktiviert. Die Zumutbarkeit trifft auf durch Deregulierung deutlich verschlechterte Arbeitsbedingungen ohne Mindestschutz.
- 10.)Obwohl ein Workfare -System nicht ausdrücklich geregelt ist, findet sich in den Grundsätzen und Hilfeangeboten eine unterschwellige Gegenleistungsorientierung.