

**Gesperrt bis zum Beginn -**

**Es gilt das gesprochene Wort!**

**Rede von Bernd Buchheit  
Abteilungsleiter beim  
Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

**Die Einführung des SGB II – ein Paradigmenwechsel**

anlässlich der Bundeskongresses SGB II

Forum A 1

am 1. Oktober, Berlin

Redezeit: 20 Minuten

## **Anrede**

### **Einleitung**

Allein die Zusammenführung von zwei Transfersystemen zu einer neuen Leistung – der Grundsicherung für Arbeitsuchende – ist aus meiner Sicht noch kein Paradigmenwechsel. Zwar ist das Leistungsrecht des SGB II neu, es beruht aber im Kern auf den Regelungen seiner Vorläufersysteme:

Die Bedarfsgemeinschaft und die Pauschalierung der Leistungen sind aus dem Sozialhilferecht bekannt. Vermögensfreibeträge und Einbeziehung in die Sozialversicherung orientieren sich eher an der

Arbeitslosenhilfe. Beide Vorläufersysteme waren ebenso wie die Grundsicherung für Arbeitsuchende steuerfinanzierte Transfersysteme und nachrangig gegenüber zumutbarer Selbsthilfe oder Hilfe durch Dritte. Einzelne Neuerungen im Leistungsrecht würde ich nicht als Paradigmenwechsel bezeichnen.

## **Begriff Paradigma**

Was also ist ein Paradigma? Ein Paradigma ist ein vorherrschendes Denkmuster in einer bestimmten Zeit; es spiegelt einen gewissen allgemein anerkannten Konsens über Gesetzmäßigkeiten, Verfahren und Werturteile wider.

## **SGB II und Paradigmenwechsel**

Konkret baut das SGB II auf zwei neue Paradigmen auf:

- **Mehr Bedarfs- und Chancengerechtigkeit:**  
Gleiche soziale Sicherung bei gleichen sozialen Lebenslagen
- **Aktivierung statt Alimentierung:** Ausrichtung der Leistungen auf Überwindung der Hilfebedürftigkeit

Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens und der Implementation der neuen Grundsicherung ist allerdings noch eine weitere

paradigmatische Veränderung  
hinzugekommen:

- **Steuerung durch Wettbewerb und Transparenz:** Monitoring und Experimentierklausel

Lassen Sie mich im Folgenden diese drei Aspekte mit Inhalt füllen.

### **Paradigmenwechsel: Mehr Gerechtigkeit**

Eine erste grundlegende Systemveränderung: Mit Einführung des SGB II erhalten alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Fürsorge- und Förderleistungen nach denselben Maßstäben. Die historisch gewachsene

Ungleichbehandlung von Personen, die sich prinzipiell in einer gleichen sozialen Lage befinden, wurde beendet. Das Fürsorgesystem ist damit vor allem gerechter, aber auch effizienter geworden.

Zur Begründung meiner These möchte ich kurz zurückblicken:

## **Historie**

Die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland haben grundsätzlich eine duale Struktur: Den einen Strang bildet die Sozialversicherung. Sie ist im Kern seit ihrer Einführung am Ende des 19. Jahrhunderts unverändert. Sie ist beitragsfinanziert, ihre Leistungen sind vorrangig auf

Statuserhalt ausgerichtet und sie knüpft an abhängige Beschäftigung an.

Einen anderen Strang bildet die staatliche Fürsorge. Sie geht auf die öffentliche Armenpflege zurück. Ihre Leistungen sind steuerfinanziert und sichern das Existenzminimum, sie sind subsidiär und setzen Bedürftigkeit voraus.

Die Arbeitslosenhilfe war ein historisch gewachsener "Zwitter". Geschaffen wurde sie als Anschlussleistung an die einige Jahre zuvor eingeführte Erwerbslosenfürsorge. Sie sollte Arbeitslose davor bewahren, in die damals repressive und

entwürdigende öffentliche Armenfürsorge zurückzufallen, wenn ihr Anspruch auf die "Normalabsicherung" ausgelaufen war. Dieses Modell wurde beibehalten, als man 1927 eine reguläre Arbeitslosenversicherung einrichtete, und gilt faktisch bis 2004.

## **Zwei Parallelsysteme**

Arbeitslosenhilfe war eine Lohnersatzleistung mit deutlichen Fürsorgemerkmale: Sie war steuerfinanziert und ebenso wie die Sozialhilfe richtete sie sich an Personen, die bedürftig waren.

Die Bezieher von Arbeitslosenhilfe waren jedoch in

mehrfacher Hinsicht prinzipiell besser gestellt: Sie erhielten zum Stuserhalt höhere Transferleistungen, waren in die Sozialversicherung einbezogen und konnten deutlich mehr Vermögen haben. Und: Ihnen standen alle Instrumente der Arbeitsförderung und die bundesweite Vermittlungskompetenz der Arbeitsverwaltung zur Verfügung.

Anders die Situation von Sozialhilfebeziehern: Sie erhielten lediglich das Existenzminimum. Ihre Eingliederungschancen hingen von den lokalen Arbeitsmarktinitiativen der zuständigen Kommune ab und

waren in der Regel auf den örtlichen Arbeitsmarkt beschränkt.

Ob jemand Arbeitslosenhilfe erhielt oder Sozialhilfe, hing allerdings eher vom Zufall ab.

Um Arbeitslosenhilfe zu beziehen, musste man nur einmal für eine gewisse Zeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen sein.

Diese unterschiedliche Behandlung von Personen in einer vergleichbaren Lebenslage war nicht länger zu rechtfertigen. Die ursprüngliche Begründung, die Arbeiterschaft vor der öffentlichen Armenfürsorge zu bewahren, trug jedenfalls nicht mehr. Mit der öffentlichen

Armenfürsorge war die Sozialhilfe nicht vergleichbar.

**Reformauslöser** Diese Ungleichbehandlung hätte sicherlich weniger Beachtung gefunden, wenn nicht die Zahl der Leistungsbezieher in den Jahren vor der Reform dramatisch angestiegen wäre. Mit der verfestigten hohen Arbeitslosigkeit und dem Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit wurde nicht nur deutlich, dass die Fürsorgesysteme ungerecht ausgestaltet waren.

Die Systeme hatten sich auch als ineffizient erwiesen. Die vorhandenen Strukturen waren nicht dazu geeignet, der steigenden

Langzeitarbeitslosigkeit wirksam zu begegnen. Die Folgen für die Betroffenen, für die öffentlichen Finanzen und die Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme sind hinlänglich bekannt.

## **Zwischenfazit**

Mein erstes Zwischenfazit:  
Die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bedeutet einen Paradigmenwechsel, weil nunmehr vergleichbare soziale Lebenslagen auch gleich behandelt werden. In Gerechtigkeitsbegriffen: Die Grundsicherung zielt auf die Bedarfsgerechtigkeit (passive Leistung) und die Chancengerechtigkeit (aktive

Leistungen). Dagegen betonte die Arbeitslosenhilfe mit ihrer Lohnbezogenheit den Stuserhalt. Diese Ausrichtung verlor allerdings aufgrund von Langzeitarbeitslosigkeit mit häufigem Dauerbezug ihre Legitimation: Die Schlechterstellung der Sozialhilfeempfänger/innen war nicht länger hinnehmbar.

### **Paradigmenwechsel: Aktivierung**

Ich komme nun zum Aspekt der Aktivierung.

### **Fördern**

Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde vor allem die Aktivierung der Hilfebedürftigen in den Vordergrund gestellt. Die

Leistungen zielen ausdrücklich darauf ab, Hilfebedürftigkeit und Arbeitslosigkeit zu überwinden. Sie sind als vorübergehende Hilfe gedacht – nicht zum langfristigen Lebensunterhalt. Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit sollen durch eigenes Bemühen und zielgerichtete Unterstützung der Träger überwunden werden.

Arbeit bedeutet nicht nur Sicherung der Existenz, sondern gesellschaftliche Anerkennung, Teilhabe und ein selbstbestimmtes Leben. Der Staat kann zwar nur in sehr begrenztem Umfang Arbeitsplätze schaffen, er kann aber die Rahmenbedingungen

dafür setzen, dass Arbeitslose die notwendige Hilfe erhalten, um im Erwerbsleben Fuß zu fassen.

Das SGB II schafft diese Grundlagen. Erstmals sollen alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen systematisch bei der Arbeitsmarktintegration unterstützt werden.

## **Fordern**

Umfassende Unterstützung einerseits und eigene Mitwirkung andererseits sind nach der Konzeption des SGB II eng miteinander verknüpft. Im Leitprinzip von "Fördern und Fordern" findet dies seinen programmatischen Ausdruck.

Auch dies ist im übrigen Ausdruck eines gerechten Sozialsystems: Auch die Finanziere der sozialen Sicherungsleistung sind Betroffene und erwarten, dass ein Transferempfänger alles ihm Mögliche tut, um die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Dafür wird dann aber auch staatlicherseits diejenige Unterstützung gewährleistet, die zur Wiedererlangung einer selbständigen, autonomen Lebensführung notwendig ist.

## **Zwischenfazit**

Mein zweites Zwischenfazit:

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende hat mit ihrer

klaren Ausrichtung auf  
Aktivierung einen grundlegend  
neuen Schwerpunkt bei der  
Fürsorge für Erwerbsfähige  
gelegt. Insofern kann in der Tat  
von einen neuen  
wohlfahrtsstaatlichen Modell in  
der Arbeitsmarktpolitik  
gesprochen werden. Sie  
verbindet fürsorgerechtliche  
Tradition des BSHG mit den  
arbeitsmarktpolitischen  
Traditionen des SGB III. Sie  
schließt dabei an die  
europäischen Entwicklungen und  
Diskussionen zum aktivierenden  
Sozialstaat an – Integration hat  
eindeutige Priorität vor passiver  
Leistung.

Mir ist bewusst, dass die Umsetzung des Aktivierungsansatzes vielfach noch nicht zufriedenstellend ist. Dies ist jedoch kein Grund, die Leitlinien der Reform in Frage zu stellen. Vielmehr müssen die praktischen Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten bei der Eingliederungsarbeit vor Ort aufgegriffen und gelöst werden.

Die Umsetzung eines derart umfassenden institutionellen Wandels benötigt Zeit. Zeit, damit das neue Paradigma bei den handelnden Akteuren ankommt und verinnerlicht wird. Zeit, damit sich geeignete Strukturen und Prozesse herausbilden. Es reicht nicht,

gute Gesetze zu machen, dieses Paradigma kann nur vor Ort Realität werden.

## **Paradigmenwechsel: Steuerung durch Transparenz und Wettbewerb**

Womit wir beim Thema der Umsetzung und Steuerung in unterschiedlichen Organisationsmodellen sind. Ausmaß und Bedeutung dieser paradigmatischen Veränderung haben sich erst im Zuge der Implementation der Grundsicherung gezeigt.

## **Steuerung**

Immer deutlicher wird nämlich: Ein Grundsicherungssystem, das eine nicht-standardisierte individuelle Leistung vorsieht (Stichwort: Fallmanagement) und

zugleich in die regionalen Rahmenbedingungen und Netzwerke eingebunden sein muss, kann weder allein zentral durch detaillierte Regeln noch ausschließlich in dezentraler Verantwortung gesteuert werden.

In Wahrheit braucht die Grundsicherung für Arbeitsuchende beides: Sie braucht dringende zentrale Handlungsspielräume für die lokalen Akteure, wenn die Grundsicherungsstellen eine nachhaltige und erfolgreiche Integration erreichen wollen. Und sie benötigt einen Steuerungsmechanismus, der gewährleistet, dass die gesetzlichen Ziele des SGB II

und die Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers im Gesamtsystem möglichst gut erfüllt werden. Dazu dienen dann Zielvereinbarung, Monitoring, Controlling und Benchmarking.

Mit der Rahmenvereinbarung haben BMAS; BA und zwei der kommunalen Spitzenverbände versucht, bei der Steuerung des SGB II diese Balance zwischen dezentralen Handlungsspielräumen und zentralen Zielen und Regeln herzustellen.

Die dort enthaltenen Wettbewerbselemente sind allerdings nicht wirklich neu, da entsprechende Aspekte des "New Public Managements"

sowohl in der Arbeitsförderung als auch in der Kommunalverwaltung schon länger praktiziert werden. In der Umsetzung der Grundsicherung haben wir dadurch allerdings schon heute ein Ausmaß von Transparenz erreicht, welches weder im BSHG noch in der Arbeitslosenhilfe früher bekannt war.

## **Experimentierklausel**

Wirklich paradigmatisch neu ist hingegen die Experimentierklausel: Die Durchführung eines institutionalisierten Wettbewerbs zwischen unterschiedlichen ARGEn und Optionskommunen. Ein zeitlich befristetes und

kontrolliertes Experiment, das die Frage beantworten soll: Wer kann es besser und warum?

Sicher: Dieser Wettbewerb war zunächst ein nicht vorhersehbares Ergebnis des Vermittlungsverfahrens. Und die Kritik, dass sich ein derart sensibles Politikfeld wie das letzte Netz der Existenzsicherung eigentlich nicht zum "Herumexperimentieren" eignet, kann man auch nicht einfach übergehen. Allerdings spricht auch einiges für die gegenteilige These: Gerade dort muss experimentiert werden – im Sinne der Betroffenen!

Warum?

Weil ein komplexes System wie die Grundsicherung nicht auf dem Reißbrett zu entwerfen und zu optimieren ist. Alle beteiligten Akteure produzieren immer wieder neue Ideen, neuen Strategien, neue Prozesse – kurz: neues Wissen. Sie reagieren auf neue Umstände und Herausforderungen. Wenn man sie lässt. ["Wenn Siemens wüsste, was Siemens weiß" hieß schon vor langer Zeit. Das ist das Problem.]

Transparenz und Wettbewerb sind deshalb vor allem Entdeckungsverfahren für ein größeres Wissen über neue und bessere

Eingliederungsstrategien. Wird dieser Wettbewerb durch Evaluation systematisch beobachtet, erhöht dies die Transparenz, vor allem aber die Möglichkeit, voneinander zu lernen. Das ist der eigentliche Sinn der Experimentierklausel, der über den platten Zuständigkeitskonflikt "Wer kann es besser? Kommunen oder BA?" deutlich hinausweist. Wenn wir in der Evaluation die "Warum?"-Frage beantworten können, haben wir für das ganze System gelernt. Allerdings müssen wir dieses Wissen dann auch durch Steuerung für das gesamte System nutzbar machen.

Wir werden sehen, ob die Evaluation konsensstiftend für die abschließende institutionelle Gestaltung der Grundsicherung sein kann. Zweifel sind berechtigt, da dies immer auch eine Frage der politischen Rationalität und Macht ist. Auch könnten die Ergebnisse möglicherweise gar kein eindeutiges Bild bieten. Aber hinter das Ausmaß an "systematischem Lernen", das die Experimentierklausel ermöglicht, wird die Politik zukünftig kaum zurück können. Dieses Ergebnis ist jedenfalls schon absehbar.

## **Schluss**

Ich habe drei Merkmale genannt, die für mich den

Paradigmenwechsel der neuen  
Grundsicherung ausmachen:

- Mehr Bedarfs- und  
Chancengerechtigkeit
- Aktivierung statt  
Alimentierung
- Steuerung durch Wettbewerb  
und Transparenz

Fast drei Jahre nach Einführung  
des neuen Systems sind erste  
Umsetzungserfolge sichtbar.

Sichtbar ist aber auch, dass die  
neuen Paradigmen noch keine  
Selbstverständlichkeiten und alle  
Akteure bei ihrer Umsetzung  
gefordert sind. Das macht aber  
auch die besondere  
Herausforderung aus.

Vielen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit.