

Thesen zu „Hartz IV“ Kritik und Anregungen aus Sicht der Diakonie in Hessen

Das unter der landläufig benutzten Bezeichnung „Hartz IV“ 2003 im Rahmen der Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 beschlossene Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) – Grundsicherung für Arbeitssuchende – ist seit 1.1.2005 in Kraft. Es ist daher Zeit, die relativ hoch gesteckten Ziele zu hinterfragen, Erwartungen und Erfahrungen der Praxis aufzugreifen und daraus Forderungen an die Politik aus Sicht der Diakonie in Hessen abzuleiten.

Grundlage hierfür sind zum einen die vom Diakonischen Werk der EKD – Vorstand Zentren – erstellten „Zehn Thesen zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II)“ vom 18.5.2006, deren Forderungen wir nachdrücklich unterstützen. Zum anderen sind dies die Berichte aus der sozialarbeiterischen Praxis der regionalen Diakonischen Werke sowie der Mitgliedseinrichtungen des Diakonischen Werkes in Hessen und Nassau und des Diakonischen Werkes in Kurhessen-Waldeck. Die im Sommer 2006 erschienene Denkschrift der EKD „Gerechte Teilhabe“ bietet einen geeigneten Bezugspunkt für die sozialpolitische und ethische Bewertung der von den gesetzlichen Maßnahmen geförderten gesellschaftlichen Entwicklung.

Die Formulierung unserer Beobachtungen und Bewertungen in Thesenform soll Diskussionsbedarf signalisieren und Diskussionsbereitschaft fördern. Die sich anschließenden politischen Forderungen benennen gesellschaftlichen Handlungsbedarf, der über das Instrumentarium des SGB II hinausgeht.

1. Das mit dem SGB II geschaffene Vermittlungs-, Befähigungs- und Kontrollinstrumentarium hat bisher die Erwartungen nicht erfüllt.

Die Zahl der arbeitssuchenden, insbesondere langzeitarbeitslosen Personen hat sich in den letzten zwei Jahren nur unwesentlich verändert. Sie wird sich – nach Prognosen von Wirtschaftsfachleuten – in den nächsten Jahren weiter erhöhen. Ähnliches gilt für die (jungen) Menschen, die einen Ausbildungsplatz suchen. Damit wird deutlich: Das erste wesentliche Ziel des vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (SGB II und Begleitgesetze), die bessere und schnellere Vermittlung langzeitarbeitsloser Personen, wurde in den meisten Fällen nicht erreicht, weil es an ausreichenden Ausbildungs- und Beschäftigungsangeboten mangelt.

Die derzeitige geringfügige Belegung auf dem Arbeitsmarkt ist das Ergebnis der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den vergangenen 30 Jahren zeigt jedoch, dass wirtschaftliche Belebungen zwar zwischenzeitlich zu mehr Arbeitsplätzen geführt haben, die Arbeitslosigkeit insgesamt aber stetig gewachsen ist. Davon betroffen waren und sind vor allem gering Qualifizierte. Damit bestätigt sich, was von der Diakonie bereits vielfach kritisiert wurde: Bei entsprechend funktionierenden Maßnahmen können zwar einzelne arbeitslose Menschen individuell besser gefördert werden und dadurch Einzelne in dauerhafte Arbeit vermittelt werden. Weil aber auf diesem Weg kaum

neue Arbeitsplätze geschaffen werden, können die Arbeitslosigkeit und ihre strukturellen Ursachen mit den Maßnahmen des neuen Gesetzeswerkes allein nicht wirkungsvoll bekämpft werden. Hierzu braucht es weitere beschäftigungspolitische und wirtschaftspolitische Maßnahmen und andere gesamtgesellschaftliche Anstrengungen.

2. „Hartz IV“ macht mehr Menschen arm

Das mit dem SGB II eingeführte Arbeitslosengeld II ist nur bedarfsorientiert, nicht aber bedarfsdeckend. Eklatant wird dies an der mangelnden Ausstattung gerade von Familien mit Kindern und dem Vergleich mit international anerkannten Quoten zur Berechnung des Armutsrisikos. Da sich der Mindestbedarf mit der Anzahl der Kinder addiert, kann er zwar in bestimmten Konstellationen höher sein als manche niedrigen Arbeitseinkommen. Dies zeigt aber vor allem, dass die Zahl der Löhne unter dem Existenzminimum steigt. Darauf weist auch die Zahl der Arbeitslosengeld II-Empfänger hin, die zusätzlich zu ihrem zu niedrigen Lohn Leistungen beziehen: Sie arbeiten und sind dennoch arm.

Sozialhilfeempfänger haben seit Ende der 90er Jahre nach Untersuchungen des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht eine 20-prozentige Einbuße ihrer Bezüge hinnehmen müssen. Die Kürzung resultiert daraus, dass die Regelsätze für Sozialhilfe und das heutige ALG II (345 Euro) seit Jahren nicht mehr entsprechend den gestiegenen Lebenshaltungskosten fortgeschrieben wurden, einmalige Hilfen etwa für Schwangere, jüngere Mütter oder schulpflichtige Kinder weitgehend weggefallen und in pauschalierte Regelsätze aufgegangen sind und schließlich seit der Gesundheitsreform 2004 auch Sozialhilfeempfänger bei Medikamenten Zuzahlungen leisten und die Praxisgebühr bezahlen müssen. Die Regelleistungen des ALG II sind so niedrig bemessen, dass sie weder das soziokulturelle Existenzminimum sicherstellen noch die Kriterien für ein armutsfestes Grundsicherungssystem für alle Bürgerinnen und Bürger erfüllen. Sie sind nicht nach Bedarfsdeckung und den Bezugsgrößen bemessen, sondern politisch gesetzt. Und dennoch hat die Zahl der Hilfeempfänger – die viele Befürchtungen übertrifft – die verdeckte Armut in Deutschland in einem bisher nicht bekannten Ausmaß sichtbar gemacht.

3. Das mit „Hartz IV“ verbundene Ziel einer (nachhaltigen) Optimierung des Leistungsrechts in der Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurde mit SGB II nicht erreicht.

Nachdrücklich zu begrüßen ist die Zusammenlegung der vormals eigenständigen Fördersysteme der Sozial- und der Arbeitslosenhilfe. Es gibt aber nach wie vor kein einheitliches Existenzsicherungsrecht (Sozialhilfe, Grundsicherung für Arbeitssuchende, Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung, Asylbewerberleistungen-, Steuer-, Soziales Entschädigungs-, Unterhaltsrecht u.a.m.).

Sowohl Bundesrechnungshof als auch Ombudsrat haben insbesondere auf die Zuständigkeits- und Organisationsmängel hingewiesen, die eine effiziente und effektive Mittelverwendung und Leistungsgewährung verhindern. Dies wird von der Praxis tagtäglich bestätigt und beklagt – bisher größtenteils erfolglos. Das starre

Leistungssystem des ALG II verhindert Eigeninitiativen und Motivation zu zusätzlicher oder besser bezahlter Arbeit und fördert die Ausgrenzung durch Arbeitslosigkeit.

Das zeigt: Das SGB II ist nicht nur handwerklich schlecht gemacht, es weist auch inhaltliche und formale Fehler und Ungereimtheiten auf, die auch durch die zwischenzeitlich mehrfach vorgenommenen Änderungen nicht behoben wurden.

4. *Durch das SGB II werden die Grundrechte der betroffenen Personen unverhältnismäßig eingeschränkt.*

Die neue Prämisse, nur den wirklich Bedürftigen unter immer engeren Vorgaben helfen zu wollen und stattdessen von ihnen Selbstverantwortung und Eigeninitiative zu fordern, führt zu einer Überforderung gerade derjenigen Hilfeempfänger, deren Potenzial hierfür außerordentlich eingeschränkt ist. Wir schließen uns der Auffassung des Diakonischen Werkes der EKD an, dass die Definition der Bedarfsgemeinschaft - insbesondere für nicht gebundene Lebensgemeinschaften - der in Art. 2 GG geschützten Handlungsfreiheit und Privatautonomie widerspricht. Ähnliches gilt für die Sonderregelungen für unter 25-jährige Menschen.

Nach wie vor ist die Ungleichbehandlung armer und reicher Kindergeldbezieher, insbesondere die Anrechnung des Kindergeldes in der Grundsicherung und Sozialhilfe, zu kritisieren.

Nicht selten erfolgt die Umsetzung der „Angemessenheit“ der Wohnung willkürlich. Anwendungskriterien und Bemessungsgrundlagen sind unklar und uneinheitlich und führen in der Praxis zu Ausgrenzungen, massiven Drucksituationen und zu erheblichen und unverhältnismäßigen Einschränkungen der Handlungsfreiheit der betroffenen Personen.

5. *Verschärfung von Sanktionen schafft keine Arbeitsplätze*

Der aktivierende Sozialstaat läuft Gefahr, unter den „Notwendigkeiten“ von Wettbewerb und Überwachung seine Macht zu missbrauchen, indem er den Anspruch auf sinnvolle existenzsichernde Arbeit in einen Zwang zur Arbeit um jeden Preis und zu jedem Preis verkehrt.

Das SGB II-Optimierungs- oder Fortentwicklungsgesetz setzt fast ausschließlich auf Sanktionen (z.B. Kürzung der Unterkunftskosten), Abschreckung (z.B. Ein-Euro-Jobs bei der Antragstellung), Zwangsadministration (z.B. Beweislastumkehr für die Betroffenen und bei den Bedarfsgemeinschaften) und Bespitzelung (z.B. Einrichtung von speziellen Ermittlungsdiensten). Bei wiederholter Pflichtverletzung von ALG II-Beziehern soll es einfacher werden, Sanktionen auszusprechen. Junge Arbeitslose unter 25 Jahren brauchen eine behördliche Erlaubnis, wenn sie aus dem Elternhaus ausziehen wollen. Dies alles erweckt den Eindruck, als ob nicht die Arbeitslosigkeit und deren strukturelle Bedingungen des Arbeitsmarktes bekämpft werden, sondern die Arbeitslosen unter Druck gesetzt werden sollen.

Hinzu kommt eine Diskussion um die Anspruchshaltung der Leistungsbezieher und die Höhe der Hilfeleistung, bei der scheinbar jede Inanspruchnahme einer Hilfe

unter dem Verdacht des Missbrauchs steht. Diese Verdachtslogik ist immun gegen die Fakten: Die Bundesagentur für Arbeit hat in lediglich sechs Prozent der überprüften Fälle Leistungskürzungen vorgenommen und sie warnt davor, diese Kürzungen gleichzusetzen mit Missbrauch. Obwohl also die Zahl der Missbrauchsfälle – die hier nicht gerechtfertigt werden sollen – unerheblich ist, werden der ausbleibende Erfolg von „Hartz IV“ und die Fehlkalkulation der Kosten von einer allgemeinen Missbrauchsdebatte begleitet. Es wird der Eindruck erweckt: Wer gezwungen ist, Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen, steht generell unter Missbrauchsverdacht.

6. Das Fördern tritt hinter dem Fordern zurück, Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigungen werden zur vorrangigen, aber meist erfolglosen „Eingliederungsmaßnahme“.

Unter den Fördermöglichkeiten nennt das SGB II eine ganze Reihe von Maßnahmen, die bisher nur zum geringen Teil umgesetzt wurden: Die angestrebten Betreuungszahlen des Fallmanagements und dessen erforderlicher fachlicher Standard wurden bisher kaum erreicht. Die verschiedenen möglichen Formen der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder der (sozialversicherungspflichtigen) Arbeitsgelegenheiten (§ 16,1 SGB II) werden selten genutzt. Mittel für Eingliederungsmaßnahmen, die Hilfebedürftige mit besonderen Problemlagen unterstützen sollten, werden nicht im möglichen und erforderlichen Ausmaß eingesetzt.

Demgegenüber werden Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung nach unseren Beobachtungen als vorrangige Maßnahme eingesetzt. Sie bleiben allerdings in den meisten Fällen eine vorübergehende Beschäftigung, durch die sich keine verbesserte Perspektive für die Maßnahmeteilnehmer entwickelt und entlasten vor allem die Arbeitslosenstatistik. Zu befürchten steht eine inflationäre Vermehrung dieser Arbeitsgelegenheiten, wenn sie bei der Umsetzung des SGB II-Fortentwicklungsgesetzes vorrangig als sofortiges „Angebot“ für die Hilfebedürftigen eingesetzt werden.

Die ungebrochene Nachfrage nach diesen Arbeitsgelegenheiten unter den Betroffenen beweist deren Motivation. Der Übergang in existenzsichernde Beschäftigung stellt aber eher eine Ausnahme dar, und die Enttäuschung derer, die nach Ablauf der Maßnahme in die Arbeitslosenstatistik zurückkehren, ist groß. Deshalb ist an die Stellungnahme des DW EKD in der Anhörung im Bundestag zu erinnern: „Das DW EKD setzt sich dafür ein, dass Mehraufwands-Modelle (*Ein-Euro-Jobs* u.ä.) die Ausnahme darstellen. Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration sollten in ihrer Ausgestaltung die volle Ausstattung mit den üblichen Rechten von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen sowie existenzsichernde Entlohnung gewährleisten.“

Wir unterstützen die vom DW EKD vorgeschlagene Schaffung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse durch einen „Passiv-Aktiv-Transfer“. Dabei kann gezeigt und erprobt werden, dass bei gezieltem Einsatz von Mitteln für Leistungsempfänger sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze geschaffen werden können: „Der ‚Passiv-Aktiv-Transfer‘ (PAT) soll die finanziellen

Mittel, die in den Haushalten der SGB II-Leistungsträger für ALG II-Empfänger vorgesehen sind, in aktive Mittel für erwerbslose Menschen umwandeln.“

7. Das Instrumentarium des SGB II reicht zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht aus. Ergänzende Maßnahmen zur Schaffung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse im zweiten (und dritten) Arbeitsmarkt sind dringend erforderlich.

Im hohen Maße sind Personen von längerer Arbeitslosigkeit betroffen, die einen geringeren Qualifikations- und Bildungsstand haben oder die den Erfordernissen in der zunehmend verdichteten und leistungsorientierten Arbeitswelt nicht entsprechen können. Für viele dieser Personen eröffnen sich auch durch eine verbesserte Förderung durch Maßnahmen des SGB II keine Perspektiven auf eine existenzsichernde Arbeit.

Neben dem Erhalt und zielgerichteten Einsatz von Arbeitsförderungsmitteln ist daher auch der flächendeckende Ausbau eines Zweiten und Dritten Arbeitsmarktes erforderlich. Diese Maßnahme würde nicht nur dem angesprochenen Personenkreis nutzen und die angespannte Situation auf dem Ersten Arbeitsmarkt beruhigen. Sie würde auch zur Beitragsentlastung in der Sozialversicherung beitragen, wenn primär sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsangebote gefordert und gefördert würden.

Bei der Festlegung der (niedrigen) Löhne in diesen Bereichen ist darauf zu achten, dass sie in der Regel über dem soziokulturellen Existenzminimum liegen.

Im Übrigen sollte das Bildungssystem (kurzfristig) weiter entwickelt werden, damit die Zahl der nicht (qualifiziert) ausgebildeten erwerbsfähigen Personen erheblich reduziert werden kann.

Gleichzeitig brauchen wir eine gesellschaftliche Verständigung über die Erweiterung des Arbeitsbegriffs. Zu Recht heißt es in der EKD-Denkschrift „Gerechte Teilhabe“: „Die Diskussion um Arbeit darf nicht auf die Erwerbsarbeit reduziert werden.“ Auch die Arbeit in der Familie, Erziehungs- und Pflegearbeit, aber auch ehrenamtliche Arbeit, Selbst- und Nachbarschaftshilfe brauchen gesellschaftliche Anerkennung.

In diesem Zusammenhang ist die Forderung nach einem Grundeinkommen im Sinne der EKD-Denkschrift „Gerechte Teilhabe“ zu unterstützen: „Dabei sind Konzepte kritisch zu prüfen, welche ein über das materielle Existenzminimum hinausgehendes Grundeinkommen garantieren wollen.“

Für die Diakonie ergeben sich daraus folgende Anregungen und Forderungen:

1. Die Diakonie in Hessen fordert mehr Ehrlichkeit in der Debatte: Mit dem Instrumentarium des SGB II kann allenfalls einzelnen arbeitssuchenden Menschen individuell geholfen werden. Damit können allerdings nicht die strukturellen Ursachen der Dauer- und Massenarbeitslosigkeit bekämpft werden.

2. Die Diakonie in Hessen fordert daher eine beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik. Erst wenn in ausreichendem Maße Arbeitsplätze für arbeitssuchende Menschen zur Verfügung stehen, kann das programmatische Fordern und Fördern einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ihr Ziel erreichen.
3. Die Diakonie in Hessen fordert eine angemessene Erhöhung der Regelsätze, damit dem steigenden Armutsrisiko entgegengewirkt wird.
4. Die Diakonie in Hessen fordert die Rücknahme von Verschärfungsregelungen des SGB II-Optimierungsgesetzes, die nicht der Förderung arbeitssuchender Menschen dienen, sondern vor allem sanktionierenden und abschreckenden Charakter haben. Sie tritt entschieden der pauschalen Verunglimpfung arbeitsloser Menschen entgegen.
5. Die Diakonie in Hessen fordert, dass die Eingliederungsmittel nach SGB II auch tatsächlich für ihren Zweck verwendet und nicht reduziert werden. Nur dann kann das angestrebte Ziel erreicht werden, Menschen mit besonderem Hilfebedarf zu stärken und zu fördern, damit sie eine bessere Chance zur Integration in die Gesellschaft und zur Erlangung eines Arbeitsplatzes bekommen.
6. Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung sind für die Diakonie ultima ratio für einen eng begrenzten Bereich von Hilfebedürftigen im Sinne des SGB II. Die qualifizierte und qualifizierende Begleitung und die kritische Prüfung und Überwachung der Zusätzlichkeit sind diakonischer Selbstanspruch wie sozialpolitische Forderung zur Vergabe von Arbeitsgelegenheiten. Die Diakonie in Hessen fordert, die bestehenden Möglichkeiten des SGB II zu nutzen, um vorrangig versicherungspflichtige Beschäftigung zu schaffen.
7. Die Diakonie in Hessen fordert die öffentliche Förderung und nötigenfalls die öffentliche Bereitstellung von Arbeitsplätzen für Menschen mit besonderen und teilweise unüberwindbaren Schwierigkeiten. Sie setzt sich damit nachdrücklich für die Schaffung eines zweiten und dritten Arbeitsmarktes ein.
8. Es ist besser, Arbeit als Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Deshalb unterstützt die Diakonie in Hessen die Forderung nach dem sogenannten „Passiv-Aktiv-Transfer“ und damit die Umwandlung von Mitteln für Transferleistungen und Verwaltungskosten in aktive Mittel für erwerbslose Menschen zur Schaffung neuer versicherungspflichtiger Arbeitsplätze.
9. Die Diakonie in Hessen fordert eine professionelle Evaluation der Auswirkungen von „Hartz IV“ auf die betroffenen Menschen.
10. Im Interesse der von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen ist die Diakonie in Hessen an der Entwicklung weiterführender innovativer Ideen interessiert.

Frankfurt und Kassel, 23. November 2006