

Änderungsbedarf bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende („Hartz IV“)

Inhalt:

I. Begriffs- und Rechtsgrundlagen	2
II. Gesetzeszweck nach dem SGB II	2
III. Grundvoraussetzungen des Leistungsbezugs.....	3
IV. Der Regelbedarf	3
1. Zum Sterben zu viel...?	3
2. Tabelle der Sätze und Positionen.....	5
3. Bewertung der einzelnen Positionen aus Sicht eines Betroffenen	5
4. Zur Darlehensregelung aus Sicht eines Betroffenen	7
V. Sozial- und arbeitsmarktpolitischer Hintergrund 2003/04 und die Folgen	7
1. Das Ziel: Ein Niedriglohnsektor in Deutschland	7
2. Die Folgen.....	8
3. Pädagogik und Realität	8
VI. Grundprobleme aus praktischer Sicht.....	9
1. Vermittelbarkeit auf dem Arbeitsmarkt?	9
2. Wer braucht staatliche Hilfe?	9
3. Bürokratisches Monstrum?	10
4. Positive Leistungsanreize?	11
a) Motivation durch Repression: Sanktionen	11
b) Motivationspsychologie?	11
VII. Abschaffung der Sanktionen?.....	12
1. Öffentliche Petition	12
2. Folgen einer Abschaffung?.....	12
VIII. Weitere Stellschrauben	13
IX. Pragmatische Lösungen aus sozialdemokratischer Sicht	14

Änderungsbedarf bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende („Hartz IV“)

Nach dem **Koalitionsvertrag** zwischen CDU/CSU und SPD sind keine grundlegenden Änderungen im System „Hartz IV“ geplant. Verwiesen wird lediglich auf eine Bund-Länder-Kommission, in der kleinere Verwaltungsvereinfachungen Konsens waren.¹ Da „Hartz IV“ als wesentlicher, wenn nicht gar typischer Ausfluss der **Agenda 2010** betrachtet werden kann und die Folgen – im Guten wie im Schlechten – der SPD zugerechnet werden, soll hierauf ein kurzer Blick geworfen werden. Er erfolgt aus Sicht der Eingaben, die den Bundestag zu diesem Thema erreichen.

I. Begriffs- und Rechtsgrundlagen

Mit politischen Begriff „**Hartz IV**“ wird in der Öffentlichkeit noch immer eine staatliche Hilfe bezeichnet, die gesetzestechisch Sozialleistungen für zwei Gruppen umfasst: Einmal die **Grundsicherung für Arbeitssuchende** (sog. Arbeitslosengeld II), das sog. Langzeitarbeitslosen geleistet wird, die zwar als erwerbsfähig gelten, aber länger als 12 Monate erwerbslos sind. Zum anderen umfasst die Hilfe Sozialleistungen in Form einer Grundsicherung an nicht erwerbsfähige Personen einer Bedarfsgemeinschaft. Das sind beispielsweise die Kinder von leistungsberechtigten Arbeitssuchenden. Diese Hilfe wird als **Sozialgeld** bezeichnet. Die Grundsicherung für beide Gruppen gleicht in Voraussetzungen und Höhe der **Grundsicherung** für andere nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige (z.B. Rentner und Sozialhilfeempfänger) bzw. lehnt sich an diese an.

Geregelt ist „Hartz IV“ größtenteils im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II).² Administrativ wird es als „**Leistungen nach dem SGB II**“ bezeichnet. Im Umfang teilen sich diese Leistungen wieder auf in den sog. **Regelbedarf** als Hilfe zum Lebensunterhalt und dem **Bedarf für Unterkunft und Heizung**. Extrem verkompliziert sich die praktische Anwendung durch verschiedene Zuständigkeiten von Bund und Ländern für die Bedarfe sowie als sog. Optionskommunen, die finanzpolitische Gründe haben und im Detail hier nicht erörtert werden sollen.

II. Gesetzeszweck nach dem SGB II

Die Grundsicherung für Arbeitssuchende soll es laut Gesetz dem „Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der **Würde des Menschen** entspricht“ (§ 1 Abs. 1 SGB II). Die Grundsicherung soll zugleich „die **Eigenverantwortung** von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können“ (§ 1 Abs. 2 Satz 1 SGB II). Sozialpolitisch steht Hartz IV damit eindeutig unter dem Dogma des „**Förderns und Forderns**“. Ein Blick ins Inhaltsverzeichnis des Gesetzes

¹http://www.spd.de/linkableblob/112790/data/20131127_koalitionsvertrag.pdf (S. 65)
²http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/

zeigt jedoch, dass schon das „Fordern“ (§ 2 SGB II) weit vor das „Fördern“ (§ 14 SGB II) gestellt ist.

III. Grundvoraussetzungen des Leistungsbezugs

Um Leistungen nach dem SGB II beziehen zu können, müssen die Betroffenen folgenden **Voraussetzungen** erfüllen:³

- **Erwerbslosigkeit** ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld (zumeist 12 Monate),
- **Erwerbsfähigkeit** (mindestens 15 Std. pro Woche),
- **Hilfebedürftigkeit** (kein oder unzureichendes anderes Einkommen; kein anrechenbares Vermögen, keine anderen Ansprüche auf Hilfen) und
- Erfüllung der **Pflichten** (der Vorgaben des Jobcenters sowie Annahme jeder zumutbaren Tätigkeit).

Ausgehend von den oben skizzierten sozial- und arbeitsmarktpolitischen Zielen gilt „Hartz IV“ vornehmlich für sog. Langzeitarbeitslose. In der Theorie stehen sie dem Arbeitsmarkt zur Verfügung, d.h. sie sind erwerbsfähig. Im Gegensatz zum Arbeitslosengeld, das für 12 Monate unabhängig von der sonstigen Einkommens- oder Vermögenslage gewährt wird, gibt es „Hartz IV“ nur, soweit sich der Arbeitslose nicht aus anderen Mitteln finanzieren kann (sog. **Nachrangigkeit**). Hilfen werden nicht mehr gewährt, wenn eine finanzkräftigere Bedarfsgemeinschaft gegeben ist, geerbt wird oder der Betroffene statt „Hartz IV“ Rente oder andere Sozialleistungen beantragen könnte. Deshalb sind nicht nur Langzeitarbeitslose vom Regime des SGB II betroffen.

IV. Der Regelbedarf

Die Regelbedarfssätze decken das ab, was der Sozialstaat im Mindestmaß seinen armen Bürgern gewähren muss: Das „soziokulturelle Existenzminimum“. In Deutschland beträgt das durchschnittliche Haushaltseinkommen im Monat 3000 Euro (netto) und das Nettovermögen pro Haushalt rund 200.000 Euro.⁴ Allerdings sind Einkommen und Vermögen sehr ungleich verteilt. Als Maßstab werden deshalb die Einkommen der unteren 15% herangezogen.

1. Zum Sterben zu viel...?

Die **Regelbedarfssätze** (§ 20) decken als **Pauschale** alle Kosten außer Unterkunft und Heizung ab. Sie liegen seit 1. Januar 2014 für eine Person bei **391 Euro**. Die Bedürftigen müssen von diesem Betrag Nahrung, Getränke, Kleidung, Mobilität, Haushaltsstrom, Anschaffungen (Möbel, Küchengeräte), Geldbußen und Verwaltungsgebühren, Zuzahlungen für Medikamente, usw. begleichen. Grundlage des Satzes sind Erhebungen aus dem Jahre 2008 sowie die allgemeine Kostenentwicklung. Ausgeschlossen von der Bedarfsrechnung sind neben Alkohol und Tabak auch Kaffee, Tee und sonstige Genussmittel. Darüber hinausgehende Bedarfe wurden erst 2010 nach

³ http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/BJNR295500003.html#BJNR295500003BJNG000201308
⁴ Gute Übersicht mit amtlichem statistischen Zahlen: <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/>

Intervention des BVerfG anerkannt – allerdings unter sehr engen Voraussetzungen, die in der Praxis nur sehr selten vorliegen (**Mehrbedarfe**, § 21).

Der Regelbedarfssatz ist ein rein theoretisches Konstrukt. Er wurde 2004 nach engen Absprachen mit der Wirtschaft auf 345 Euro festgelegt, um das sog. „**Lohnabstandsgebot**“ zu wahren (von dem heute niemand mehr spricht). Zum Teil orientierte er sich auch an **Sozialhilfesätzen** (die jedoch kein Pauschalprinzip kannten). Das BVerfG hat 2010 die Berechnung als **willkürlich** klassifiziert. Die **Neuberechnung 2011** versuchte dies formal zu umgehen, folgte materiell aber den gleichen politischen Annahmen und kam deshalb im Ergebnis nicht zu höheren Sätzen. Gepaart mit den **Sanktionen** haben sich durch die Regelbedarfssätze erst jene **Niedriglöhne** entwickelt, die nicht nur das „Lohnabstandsgebot“ zur Makulatur werden ließen, sondern die ein Aufstocken auf das Existenzminimum notwendig machten. Die Steuerzahler finanzieren also nicht nur die Lebenshaltung hilfebedürftiger Arbeitsloser, sondern **subventionieren** die Lohnkosten und damit die Gewinne von **Unternehmen** im Niedriglohnbereich. Das gleicht im Ergebnis den „Kombilöhnen“, die Anfang der 2000er Jahre ebenfalls gefordert worden waren.

Nicht nur Betroffene halten die derzeitige Summe von 391 Euro für weltfremd. Der paritätische Wohlfahrtsverband hält erst einen **Regelsatz von rund 450 Euro** für realistisch,⁵ Gewerkschaften schließen sich dem an. Andere Parteien verlangen 500 Euro. Eine Erhöhung von 50 bis 100 Euro im Monat entspricht in der Praxis sicher weitaus mehr den Anforderungen an ein sozio-kulturelles Existenzminimum, als die gegenwärtigen Beträge. Insbesondere für Ansparungen für größere Anschaffungen oder Reparaturen ist kein Raum.

Im Gegensatz zum Regelbedarfssatz gibt es bei den **Bedarfen für Unterkunft und Heizung** keine feste Pauschale. Hier wird der jeweilige Bedarf gewährt, die Kosten müssen jedoch angemessen sein. Dies richtet sich nach dem jeweiligen Wohnungsmarkt und ist deshalb regional unterschiedlich. In Berlin dürften wohl ca. 400 Euro für eine alleinstehende Person nicht überschritten werden.

⁵ <http://www.gegen-hartz.de/nachrichteneuberhartziv/caritas-legt-hartz-iv-gutachten-vor-90015843.php>

2. Tabelle der Sätze und Positionen

Regelbedarf (gültig ab 1. Januar 2014)	
Erwachsene alleinstehende Person	391 €
Erwachsene alleinerziehende Person	391 €
Erwachsene Person mit minderjährigem Partner	391 €
Alleinstehende Personen bis zum Alter von 24 oder erwachsene Personen bis zum Alter von 24 mit minderjährigem Partner, die ohne Zusicherung des kommunalen Trägers umgezogen sind	315 €
Erwachsene Partner einer Ehe, Lebenspartnerschaft, eheähnlichen oderlebenspartnerschaftsähnlichen Gemeinschaft, jeweils	354 €
Kind, das jünger als 6 Jahre alt ist	230 €
Kind im Alter zwischen 6 und 13	263 €
Kind bzw. Jugendlicher im Alter zwischen 14 und 17	300 €

Aufschlüsselung des Regelbedarfs nach dem regelbedarfsrelevanten privaten Verbrauch (Statistikmodell) aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2012, § 5 RBEG:

Nr.	EVS-Abteilung und Einzelposten (monatlich)	Euro
1	Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke	138,83
2	Alkoholische Getränke, Tabak und Drogen	0,00
3	Bekleidung und Schuhe	32,86
4	Wohnen, Energie und Instandhaltung	32,67
5	Innenausstattung, Haushaltsgeräte u. -Gegenstände	29,61
6	Gesundheitspflege	16,80
7	Verkehr	24,62
8	Nachrichtenübermittlungen	34,54
9	Freizeit, Unterhaltung, Kultur	43,19
10	Bildung	1,50
11	Beherbergungs- und Gaststättenleistungen	7,74
12	Andere Waren und Dienstleistungen	28,64
	Summe	391,00

3. Bewertung der einzelnen Positionen aus Sicht eines Betroffenen

Zu 1: eine Person kann sicherlich irgendwie mit einem Budget von knapp 140 € für Nahrungsmittel auskommen. Doch was bekommt man dafür?

Wer gerne Kaffee, Tee, Milch, Säfte, Cola und Mineralwasser trinkt, gibt hier schon viel aus. Dazu dann noch Lebensmittel. Eine gesunde Ernährung ist hier nicht mehr möglich. Gesunde Ernährung heißt nicht nur kalorienbewusst, sondern regelmäßig Obst und Gemüse. Die Lebensmittelpreise steigen stärker, als die Leistungen. Wer also gesund leben will, der muss in anderen Bereichen Abstriche machen, die eigentlich nicht so geplant scheinen. Zudem bei einigen weiteren Einzelposten ohnehin schon ein Defizit vorliegt.

Zu 3.: Dieser Betrag ist ok, da man hier nicht groß sparen muss, um sich neue Kleidung kaufen zu können.

Zu 4.: Hier liegt schon die erste große Diskrepanz. *Vattenfall* sagt, dass der Durchschnittsverbrauch an Strom in einem 1 Personenhaushalt bei etwa 2.050 kwh pro Jahr liegt. Dies macht bei den aktuellen Strompreisen eine monatliche Belastung von rund 42 € aus. Doch das Budget liegt hier nur bei gut 32 €. Hier liegt ein Defizit von rund 10 € vor. Und ich habe hier nur

meine Energiekosten abgedeckt. Doch was ist mit den weiteren hier aufgeführten Positionen? Wohnen und Instandhaltung? Dafür ist kein Geld mehr übrig. Es darf also niemals was kaputt gehen und was Nettos für meine Wohnung kann ich mir nicht mehr leisten.

Zu 5.: Diese Position ist vollkommen ungerecht und sollte deshalb am Besten gestrichen werden. Denn, wenn man einen neuen Schrank, ein neues Bett oder einen neuen Kühlschrank, oder Ähnliches braucht, muss man das von dieser Position zusammensparen. Bei einem Betrag von nicht einmal 30 € und Kosten von mehreren 100 € muss hier lange gespart werden. Ein Darlehen vom JobCenter ist in der Regel nicht möglich und muss ja auch wieder vom Regelsatz zurückbezahlt werden.

Hier sollte die Leistung individuell auf Antrag des Bedürftigen hin mit einer Einmalzahlung erbracht werden. Das kann Geld sparen und ist gerechter. Denn wer spart schon 30 € für Eventualitäten, wenn eh nicht reicht? Oder wenn er befürchten muss, dieses Geld wieder zu verlieren, z.B. bei Pfändungen. Es ist für jeden besser, wenn er ein neues Möbelstück oder ein neues Haushaltsgerät braucht, diesen Bedarf zu beantragen und dann auch das hierfür benötigte Geld zum Kauf zu erhalten.

Zu 6.: Was muss man sich unter „Gesundheitspflege“ vorstellen? Zahnpflege, Medikamente (wie z.B. Antiallergika, Salben, Schmerztabletten, Nahrungsergänzungsmittel), etwaige Medikamenten- und Therapiezahlungen. Das kann ein Budget von knapp 17 € schnell mal sprengen. Denn es wird nur eine Rezeptbefreiung von den Krankenkassen gewährt, wenn 2 % des jährlichen Einkommens überschritten wird. Mehrbedarf kann man nur beantragen, wenn man schwanger oder behindert ist, oder wenn es sich um eine schwerere chronische Krankheit handelt und die KK hierfür nicht alle Kosten übernimmt. Von daher ist es hier auch für sehr Sparsame nicht schwer, ins Manko abzudriften.

Zu 7.: Hier wird auch wieder ein offensichtliches Defizit zu Lasten des Bedürftigen produziert, auf das der Einzelne bei aller Bescheidenheit keinen Einfluss hat. Denn in Berlin z.B. kostet das Sozialticket 36 €. Das Budget gibt jedoch nur knapp 25 € her. Also ein Manko von rund 11 €. Da es in den verschiedenen Regionen Deutschlands unterschiedliche Preise gibt, sollte hier ein Mindestbetrag ermittelt, und regional dann auf das tatsächliche Maß angehoben werden. Das wäre gerecht für alle, egal wo man wohnt.

Zu 8.: Wenn man hier ausschließlich die Festnetztelefonie und das Internet meint, so ist das in der Regel ausreichend. Doch reicht hier das Budget nicht mehr für Mobilfunkkosten („Handy“). Internet alleine (ohne Festnetzanschluss) gibt es nicht. Internet ausschließlich über ein Smartphone ist wenig produktiv. Ist ein Handy Luxus?

Zu 9.: Ansichtssache

Zu 10.: 1,50 € für Bildung pro Monat ist ein absoluter Witz. Wenn ich mir regelmäßig eine Zeitung kaufe, was auch Bildung ist, ist das nicht möglich. Warum nicht mindestens ein Zeitungsabo bei „soziokulturellen“ Existenzminimum dabei ist?

Zu 11.: Ansichtssache

Fazit:

Nach dieser derzeitigen Aufgliederung habe ich ein Defizit von mind. 22 € im Monat. Damit muss ich mich in anderen, mir jedoch zustehenden Bereichen einschränken. Und dies nicht, weil ich über meine Verhältnisse lebe, sondern weil die Regelkosten höher sind, als das mir zugedachte Budget. Das ist nicht sozial und auch nicht gerecht. Sicherlich ist das auch nicht gesetzeskonform. So richtig wurde die Höhe der Sätze ja auch noch nicht vom Bundesverfassungsgericht überprüft.

Das gesamte Konstrukt muss überarbeitet werden und den wirklichen Bedürfnissen und auch den tatsächlichen Kosten besser angepasst. Derzeit ist man, auf Grund der hier aufgezeigten Lage, überwiegend nicht in der Lage, ein gutes, gepflegtes soziales Leben zu führen.

4. Zur Darlehensregelung aus Sicht eines Betroffenen

Wann gewährt das JobCenter ein Darlehen? In § 23 Abs. 1 SGB II heißt es, es werde gewährt, wenn ein „unabweisbarer Bedarf“ zur Sicherung des Lebensunterhalts bestehe. Da frage ich mich schon: Was ist ein *unabweisbarer Bedarf*?⁶

Wenn bei mir was kaputt geht und erneuert werden muss, ist das ein Bedarf. Unabweisbar nur, wenn ich es zum Leben brauche. Z.B. ein Kühlschrank oder eine Waschmaschine, wenn ich Kinder habe. Sonst steht mir kein Darlehen zu. Sinnvoll???

Bei den in **Zu 5.** beschriebenen Gründen, wäre in jedem Fall ein Darlehen sinnvoll und richtig. Dies würde jedoch auch richtig sein, wenn ich eine Reparatur eines Gerätes oder einer notwendigen Renovierung vornehmen (lassen) muss – Instandhaltung-(**zu 4.**) Denn **zu 4.** ist ja das Budget eh schon durch die Energiekosten überschritten. Aber eine Renovierung ist vermutlich kein unabweisbarer Bedarf.

Nein, hier muss die Formulierung geändert werden. Es sollte keinen *unabweisbaren Bedarf* mehr geben. *Unabweisbar* muss hier gestrichen werden.

Ein Darlehen muss zurückgezahlt werden. Wie soll das funktionieren, wenn der Regelsatz so unzureichend bleibt wie er ist? § 23 Abs. 1 SGB II bestimmt deshalb die Rückzahlungsmodalitäten: Das Darlehen wird getilgt, indem bis zu 10 % der auszahlenden Regelleistung einbehalten werden.

Auch das ist nicht realistisch, da bei 39,10 Euro Abzug im Monat auch wieder ein Manko produziert wird. Die Darlehensrate dürfte nicht höher sein, als das tatsächlich zur Verfügung stehende Budget, da ich für die Zeit der Rückzahlung noch mehr eingeschränkt bin, als es so schon der Fall ist. Auch muss sichergestellt werden, dass die Raten individuell auf den Bedürftigen abgestimmt werden. Das JobCenter Tempelhof-Schöneberg z.B. hat festgelegt, dass es **immer** 10% einbehält, obwohl dies nicht sein müsste. Das Gesetz lässt geringere Raten zu. Das Jobcenter Tempelhof-Schöneberg nicht. Das kann nicht richtig sein.

So wurden mir z.B. vom Jobcenter für den Kauf einer Matratze ein Darlehen von 50 € angeboten. Die Abzahlungsrate damals: 38 €/Monat. Da musste ich lachen: Da lege ich 12 € drauf und habe die 50 € auch zusammen. Zudem 50 € für eine neue Matratze mehr als nur lächerlich sind. Denn die meisten Institutionen, die gebrauchte Möbel an Bedürftige abgeben, haben aus hygienischen Gründen keine gebrauchten Matratzen.

V. **Sozial- und arbeitsmarktpolitischer Hintergrund 2003/04 und die Folgen**

1. Das Ziel: Ein Niedriglohnssektor in Deutschland

Hintergrund waren 2003/04 ursprünglich sozial- und arbeitsmarktpolitisch drei Erwägungen. Zugeschnitten waren sie vor allem auf solche Erwerbslosen, die nicht oder nur gering qualifiziert waren. Sie sollten von einem **Niedriglohnssektor für Geringqualifizierte** aufgenommen werden. Nach damals herrschender Meinung waren die Löhne und die Sozialleistungen in Deutschland zu hoch. Geringqualifizierte hatten angeblich deshalb keine Chance auf dem Arbeitsmarkt – oder keine Motivation, weil die Sozialleistungen zu hoch seien. Sie landeten deshalb in der Langzeitarbeitslosigkeit. Drei neue Säulen sollten das ändern:

⁶ Sowohl die Darlehensregelung als auch die Regelung zum Mehrbedarf beruhen auf der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 2010, da das SGB II bis dahin solche Hilfen nicht gewährt hatte. Der Gesetzgeber hat die Formulierungen des Gerichts wortwörtlich übernommen.

1. Betroffenen ohne oder ohne ausreichende Qualifikation sollte ein **Rechtsanspruch** auf Qualifizierungsmaßnahmen eingeräumt werden, um sie für den Arbeitsmarkt zu „ertüchtigen“.
2. Ein **niedriges Pauschalleistungsniveau** sollte nur **Hilfebedürftigen** gewährt werden. Gepaart mit der Androhung von **Sanktionen** sollte den Druck auf die Hilfebedürftigen dann so erhöht werden, dass sie veranlasst waren, sofort jede „zumutbare“ Arbeit unabhängig vom Lohn anzunehmen.
3. **Flexibilisierungen** in den Bereichen Leiharbeit, Teilzeittätigkeit, Minijobs und Befristung von Beschäftigungsverhältnissen als flankierende Maßnahmen.

2. Die Folgen

Die Hoffnungen haben sich insoweit erfüllt, als in den Jahren nach der Einführung die **Arbeitslosenzahlen** kontinuierlich gesunken sind. Ein Teil geht vermutlich auf das SGB II-Regime zurück. Andererseits konnten kaum **Kosten** eingespart werden: Viele Hilfebedürftige fanden zwar Arbeit im explodierenden **Niedriglohnbereich**. Wegen der Niedriglöhne von unter 800 Euro/Monat (netto) blieben jedoch viele der ehemaligen Arbeitslosen weiter von staatlicher Grundsicherung abhängig („**Aufstocker**“). Zugleich führte der Verfall des Lohnniveaus zu neuen Hilfebedürftigen, die nie langzeitarbeitslos waren, aber deren neue Löhne nun nicht mehr zum Leben reichten.⁷ Der Niedriglohnssektor zog zudem auch das Lohnniveau (hoch-)qualifizierter Bereiche in die Tiefe, vor allem wenn sie der Flexibilisierung zugänglich waren. Diese Folge war entweder nicht gesehen oder grob unterschätzt worden.

Der **Rechtsanspruch auf Qualifikationsmaßnahmen** versackte in der Beschränktheit der Finanzmittel, falscher Schwerpunktsetzung und einseitiger Förderung. Betroffene können effektiv kaum einen Anspruch auf Förderung einer bestimmten Qualifikationsmaßnahme verwaltungsgerichtlich durchsetzen. Die Anwendung des Ermessensvorbehalts ist nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar.

3. Pädagogik und Realität

Hinter dem Gesetz steht in starkem Maße ein **patriarchaler Erziehungsgedanke**, der zugleich suggeriert, es hänge vorrangig vom (Leistungs-)Willen des Individuums ab, ob es hilfsbedürftig werde oder bleibe. Letztlich liegt es – so das unausgesprochene pädagogische Ziel – in der Eigenverantwortung des Betroffenen, ob er einen Arbeitsplatz findet oder verliert. Er müsse sich dem **Markt für Arbeit** anpassen. Sehr deutlich zeigt sich dies an der „Eingliederungsvereinbarung“, deren Abschluss ursprünglich Voraussetzung für die Hilfeleistungen war (seit 2011 können die Pflichten des Leistungsberechtigten auch als Verwaltungsakt erlassen werden). Statt einer klassischen Unterordnung unter die staatliche Gewalt wird mit Mitteln der **Vertragsfreiheit** das Trugbild zweier gleichberechtigter Vertragspartner geschaffen, die einen Leistungsaustausch vornehmen.

Der **Lebenswirklichkeit** von unterprivilegierten Menschen mit einem oder mehreren Mankos wird dies selten gerecht. Die Anforderungen und Ansprüche des Arbeitsmarktes sind dank beständiger Deregulierung so hoch geworden, dass Zeit- und Leis-

⁷ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/aufstocker-zahl-der-hartz-iv-empfaenger-mit-regulaeren-jobs-steigt-a-898656.html>

tungsdruck, Kostendiktat und mangelnde Wertschätzung selbst Besserqualifizierten einen dauerhaften **Existenzkampf** aufnötigen. Langzeitarbeitslosigkeit trifft vor allem die alten, behinderten, chronisch kranken und schlecht qualifizierten Menschen, die am wenigsten Einfluss auf ihr Schicksal auf dem Arbeitsmarkt ausüben können. Der „Markt“ für Arbeitsleistungen versagt hier, weil es keine **Nachfrage** nach der Arbeitsleistung solcher Menschen gibt.

VI. Grundprobleme aus praktischer Sicht

In der Praxis der Petitionsbearbeitung sind es immer wieder die gleichen Probleme, die bei der Anwendung der gesetzlichen Vorschriften entstehen. Mitarbeiter in den Jobcentern, Selbsthilfeverbände, karikative Organisationen und die Erfahrungen der Sozialgerichte dürften dies bestätigen:

1. Fehlende **Eignung** Hilfebedürftiger für den Arbeitsmarkt.
2. Aufwändige oder umstrittene Feststellung der **Hilfebedürftigkeit**.
3. Pauschale Beschränkung auf das festgelegte absolute **Existenzminimum**.
4. Hohe Fehleranfälligkeit und schwerwiegende **Fehlerfolgen** zu Lasten der Betroffenen.
5. Fehlende **Leistungsanreize** des Systems.

1. Vermittelbarkeit auf dem Arbeitsmarkt?

Erwerbsfähigkeit im Sinne des SGB II (§ 8) ist Voraussetzung für den Bezug von Arbeitslosengeld II. Doch sie bedingt nicht automatisch die realistische Möglichkeit einer **Vermittelbarkeit auf den Arbeitsmarkt**. Viele Betroffene sind chronisch krank und daher nur sehr eingeschränkt leistungsfähig. **Quantitativ** betrachtet sind sie jedoch dann erwerbsfähig, wenn der ärztliche Dienst feststellt, dass sie über 15 Stunden in der Woche leichte Arbeiten verrichten könnten. **Qualitativ** sind jedoch viele Hilfebedürftige physisch oder psychisch nicht in der Lage, für 15 Stunden den hohen Anforderungen des Arbeitsmarktes selbst im Bereich nicht- oder niedrigqualifizierter Beschäftigung zu bestehen - weder in der Industrie, dem Versandhandel, der Gastronomie oder dem Transportgewerbe. De facto sind diese Personen nicht vermittelbar. Das ist im SGB II jedoch ohne große Bedeutung, so lange die Betroffenen nicht an die Rentenkasse (bei **Erwerbsunfähigkeit**) weitergereicht werden können.

2. Wer braucht staatliche Hilfe?

Die Feststellung der **Hilfebedürftigkeit** (§§ 9, 11, 12) erfordert eine umfassende Prüfung der finanziellen Situation. Kontoverbindungen, Geldanlagen, Versicherungen, Einnahmen und Ausgaben usw. müssen vollständig offengelegt werden. Bei erstmaliger Antragstellung ist das besonders aufwändig. Ist selbstgenutztes Wohneigentum gegeben, ist häufig die Höhe des Werts und die Angemessenheit der Größe umstritten. Von den Betroffenen wird verlangt, ihr Eigentum zu veräußern. Ähnlich problematisch ist die Frage, ob eine **Bedarfsgemeinschaft** vorliegt, wenn zwei Personen zusammen wohnen. Ändern sich Einkünfte durch Erwerbseinkommen oder andere soziale oder private Hilfen fortlaufend, müssen die Tatbestandsvoraussetzungen für die Hil-

feleistung in gleicher Weise **fortlaufend geprüft** werden. Das ist besonders problematisch bei den sog. „Aufstockern“, die nur unregelmäßige Einkünfte aus Erwerbsarbeit haben, weil sie z.B. (schein-)selbstständig sind. Härten können nur über Abschlagszahlungen oder Darlehen gemildert werden.

Die Darlegung der Hilfebedürftigkeit obliegt dem Antragsteller. Er muss **nachweisen**, dass er kein Einkommen hat, nicht Anspruch auf anderweitige Hilfen, nicht in einer Bedarfsgemeinschaft lebt oder das selbstgenutzte Wohneigentum nicht die relevanten Höchstgrenzen übersteigt bzw. er es tatsächlich nicht verwerten kann.

3. Bürokratisches Monstrum?

Die **Komplexität** einer Anspruchsberechnung nach dem SGB II lässt sich mit einem Steuerbescheid vergleichen. Das Jobcenter hat zudem mehr gesetzliche Ermittlungsbefugnisse als eine Steuerbehörde. Während es aber für einen Steuerzahler von untergeordneter Bedeutung ist, ob der Bescheid ein oder zwei Monate später eintrifft, ist am Rande oder unterhalb des Existenzminimums bereits eine wochen- oder gar monatelange **Bearbeitungszeit** von Anträge und Widersprüchen existenzbedrohend und damit unzumutbar.

Untätigkeitsklagen (nach mehr als drei Monaten) sind nicht selten, weil die zuständigen Behörden überlastet sind. Gleiches gilt jedoch auch für die Sozialgerichte. Da eine Vielzahl – ggf. auch variabler – Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sein muss, um Leistungen zu erhalten, kann bereits ein fehlendes Dokument dazu führen, dass die Betroffenen monatelang weniger oder keine Leistung mehr erhalten. Nahrungsmittel (ggf. für Kinder) können nicht mehr erworben werden. Bei verspäteter Überweisung des **Bedarfs für Unterkunft und Heizung** durch die Leistungsabteilung (in Berliner Jobcentern zum Teil drei Monate Rückstand) droht **Kündigung** und Räumung mit Gefahr der Obdachlosigkeit. Die Betroffenen fühlen sich der **Willkür** der Arbeitsverwaltung ausgeliefert. Sie werden mit - nicht nur für den Laien - unverständlichen Berechnungen und Bescheiden konfrontiert, die lediglich den Erfordernissen einer EDV und den Anforderungen der Gerichte entsprechen, nicht jedoch der Aufklärung und Beratung der Adressaten.

Es ist kaum eine andere Situation im Verhältnis von Staat und Bürger vorstellbar, in dem der Bürger in so hoher Zahl so hilflos und existentiell einer unzureichenden und fehlerhaften Bürokratie ausgeliefert ist wie im Umgang mit dem Jobcenter.

Mitursache ist **Personal**, das überfordert, überlastet oder einfach zu schlecht ausgebildet ist. Die Bundesagentur für Arbeit rekrutierte beispielsweise auf Grundlage der neuen Befristungsmöglichkeiten Personal, das nur für zwei Jahre „sachgrundlos“⁴⁸ eingestellt und dann wieder entlassen wurde – um die nächsten „sachgrundlosen“ befristeten Einstellungen vornehmen zu können. Die Stimmung im Hause ist schlecht. Opfer sind wiederum die Hilfebedürftigen, mit denen der Umgang im Einzelfall ebenfalls höchst schwierig ist.

⁴⁸ http://www.gesetze-im-internet.de/tzbfgr/_14.html

4. Positive Leistungsanreize?

a) Motivation durch Repression: Sanktionen

Die **Sanktionen** können 10%, 30% oder 100% betragen (des Regelbedarfes, die Zuschüsse für Unterkunft und Heizung bleiben erhalten). In der Praxis gibt es hierfür ein Stufensystem, dessen Anwendung durch Verwaltungsvorschriften der Bundesagentur geregelt ist. 30% oder 100% werden erst nach mehrmaligen Verstößen verhängt. Ein Verstoß kann aber in den Augen des Jobcenters beispielsweise auch vorliegen, wenn der Leistungsempfänger nicht kann, die Behörde aber der Ansicht ist, er will nicht. Häufig bringen Betroffene vor, es handle es sich um ein Missverständnis oder die Behörde sei schuld, dass er eine bestimmte Handlung nicht habe vornehmen können. In der Praxis werden nicht wenige Sanktionsbescheide wieder aufgehoben.

In den Bescheiden der Jobcenter ist der **Hinweis auf Sanktionen** (§§ 31 bis 32) obligatorisch, sollte der jeweiligen Verfügung nicht Folge geleistet werden. Das führt von vorneherein zu einer Kultur der Angst und Ablehnung unter den Hilfebedürftigen. Werden Fristen versäumt oder als unsinnig empfundene Maßnahmen abgelehnt, drohen die Sanktionen. Rechtsdogmatisch darf zwar das **Recht auf Existenzminimum**⁹ trotz des Wortlauts in den gesetzlichen Normen nicht vollständig entzogen werden. Die Arbeitsverwaltung macht jedoch geltend, das könne auch mittels Sachleistungen erfolgen. In der Praxis ist jedoch die Versorgung mit **Sachleistungen** (§ 31a Abs. 3, z.B. durch Lebensmittelgutscheine) unzureichend. Existentielle Bedürfnisse bleiben ungedeckt, weswegen verfassungsrechtliche Bedenken mit guten Gründen vorgebracht werden können. Die Ermessenserwägungen der Behörde sind für die Hilfebedürftigen (und auch für den kundigen Betrachter) oftmals undurchschaubar. Die Anrufung der Gerichte ist im Einzelfall vielfach erfolgreich, nur wenige Betroffene haben jedoch die Mittel, diesen Weg zu beschreiten.

Das BVerfG hat zu den Sanktionen bisher noch keine Stellung genommen, insbesondere nicht unter dem Aspekt des **grundrechtlichen Anspruchs** auf Gewährung des Existenzminimums, das es anlässlich seines Urteils von 2010 entwickelt hat. Die Arbeitsverwaltung begründet deren Zulässigkeit mit vergleichbaren Normen in der vormaligen Sozialhilfe, die jedoch an engere Voraussetzungen gekoppelt waren und sehr viel seltener zu Anwendung kamen.

b) Motivationspsychologie?

Positive Leistungsanreize im Sinne einer Belohnung für besondere Kooperation oder Motivation kennt das SGB II dagegen nicht. Wer den Anforderungen des Gesetzes prompt Folge leistet, wird nicht sanktioniert und ggf. in der Praxis als „Kunde“ zuvorkommender behandelt. Wenn jedoch der Arbeitsmarkt an einer Erwerbstätigkeit des Betroffenen kein Interesse hat oder nur im Niedriglohnbereich Tätigkeiten anbietet, die wiederum nicht zur Existenzsicherung befähigen sondern den Betroffenen weiter zwingen, im System zu verbleiben, so **verfehlt** das Gesetz seinen selbst postulierten **Zweck**.

Hiergegen Repression in Form der Sanktionen aufzubieten, aber kein System der **Belohnung und Anerkennung** zu kennen, ist psychologisch ein großer Schwachpunkt

⁹ http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/Is20100209_1bvl000109.html

für die Langzeitarbeitslosen, die körperlich und mental in der Lage wären, einen Normalarbeitsplatz auszufüllen. Zweckwidrig sind die Sanktionen jedenfalls bei denjenigen, bei denen die Arbeitslosigkeit nicht durch Motivationsmängel verursacht ist.

VII. Abschaffung der Sanktionen?

1. Öffentliche Petition

Inge Hannemann,¹⁰ eine Mitarbeiterin des Jobcenters in Hamburg, hat die Sanktionen heftig kritisiert und eine Petition für ihre Abschaffung im Bundestag eingereicht, die von rund 80.000 Menschen unterstützt wird.¹¹ Der Vorschlag wird dort vom Petitionsausschuss öffentlich beraten werden. Mehr wird angesichts der Vereinbarungen im Koalitionsvertrag vermutlich nicht passieren.

Was wären die **Folgen**, wenn die Petentin Erfolg mit ihrer Petition hätte? Könnten sich „Drückeberger“ auf Kosten der Allgemeinheit ein schönes Leben machen?

Denkbar wäre auch eine **Abmilderung der Sanktionsdrohungen**, so dass nur bei besonders schweren Verstößen eine Sanktionierung von 10% oder 30% möglich wäre. Eine Sanktionierung von bis zu 30% könnte auch noch – je nach Höhe des Regelbedarfssatzes – leichter mit dem Anspruch auf Gewährleistung des Existenzminimums vereinbar sein.

2. Folgen einer Abschaffung?

Die Grundvoraussetzungen des Bezugs von Leistungen nach dem SGB II blieben erhalten. Ohne Sanktionen würde die Grundsicherung nach dem SGB II – ähnlich wie die Grundsicherung nach dem SGB XII (die ehemalige „Sozialhilfe“) – lediglich zu einer **bedingungslosen Grundsicherung für hilfebedürftige Erwerbsfähige**. Das entspricht in etwa der Forderung nach einer „sozialen Mindestsicherung“. Das derzeitige Druckmittel, die Betroffenen zu zwingen, einen Job im Niedriglohnbereich oder einen 1-Euro-Job anzunehmen, würde entfallen. Gleiches gälte auch für die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen. Sanktionen würden auch die Personen nicht mehr treffen, die Obliegenheiten verletzen, wie Termine zu versäumen.

Folge wäre wohl, dass die **Arbeitslosenzahlen** dadurch in geringem Maße steigen. Zu beachten ist jedoch zugleich, die versteckte Arbeitslosigkeit, die derzeit im Bereich des SGB II existiert, weil Maßnahmenteilnehmer und Aufstocker nicht als arbeitslos gelten. Zugleich könnte die Folge sein, dass die Arbeitgeber im **Niedriglohnbereich** ihre Löhne im Sinne eines Marktes wieder erhöhen müssten, um den Bedarf an Arbeitskräften für unattraktive Tätigkeiten wieder decken zu können.

Denkbar ist aber auch, dass Leistungsempfänger beschließen, auf Dauer ohne weitere sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit von staatlichen Leistungen zu leben, soweit sie sich mit dem Existenzminimum zu zufrieden geben. Solche „Mitnahmeeffekte“ müssten derzeit gemessen am Zweck des Gesetzes als **„Sozialmissbrauch“** eingeordnet werden. Soweit **Schwarzarbeit** die Folge ist, ist zu bedenken, dass bereits heute Leistungsberechtigte schwarz arbeiten, um beispielsweise privaten Mehr-

¹⁰ <http://www.taz.de/1/20223/>

¹¹ https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2013/_10/_23/Petition_46483.nc.html

bedarf finanzieren zu können. Eine signifikante Zunahme der Schwarzarbeit ist daher nicht zu erwarten.

Stattdessen könnte jedoch im Sinne der Motivationspsychologie daran gedacht werden, **Zuschüsse zum Regelbedarf** zu gewähren, wenn der Erwerbslose an Qualifizierungsmaßnahmen teilnimmt, besondere Bewerbungsbemühungen nachweist oder eine Tätigkeit aufnimmt und dennoch aufstockende Leistungen beziehen muss.

Patriarchal-erzieherische Kategorien wie „Wer nichts Arbeitet, soll auch nichts Essen!“ sind dort fehl am Platze, wo es entweder an menschenwürdiger Arbeit mangelt oder wo der **gesellschaftliche Reichtum** solche Ausmaße annimmt, dass z.B. zugleich rund die Hälfte der produzierten Lebensmittel weggeworfen werden muss. Genauso ist „Sozial ist, was Arbeit schafft!“ nur dort zutreffend, wo lohnabhängige Beschäftigung nicht aus nackter Not erfolgt, sondern **Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand** bedeutet.

Zudem ist zu hoffen, dass die um 10 Jahre verspätete **Einführung eines Mindestlohns** die Bedeutung der Sanktionen als Druckmittel für den Niedriglohnbereich mindert.

VIII. Weitere Stellschrauben

Während die finanziellen Folgen einer Abschaffung (oder deutlichen Milderung) der Sanktionsbestimmungen noch überschaubar wären, kostet jede Erhöhung des Regelbedarfssatzes Geld. Gleiches gilt für das Kriterium der Hilfebedürftigkeit. Weniger strenge Voraussetzungen würden den Kreis der Anspruchsberechtigten erweitern oder die Anspruchshöhe steigen lassen. Nur kursorisch werden folgende Punkte angerissen:

Mindestlohn: Die Regime des SGB II hat dazu geführt, dass sich Niedriglöhne etabliert haben. Ausmaße und Folgen waren zwar für Kritiker schon 2003/04 absehbar, sind aber erst etliche Jahre später Bestandteil der politischen Agenda geworden. Mindestlöhne sind in der Lage, den ökonomischen Druck erheblich abzumildern. Den nicht vermittelbaren erwerbsfähigen Langzeitarbeitslosen helfen sie jedoch nicht.

Einkommensanrechnung: Da den Betroffenen nur das Existenzminimum gewährt werden soll, werden zusätzliche Einkünfte nur in sehr geringem Maße nicht auf den Anspruch angerechnet. Das gilt beschränkt für Geldgeschenke an Kinder zu besonderen Anlässen, für Aufwandsentschädigungen ehrenamtlicher Tätigkeit oder Einkommen durch Erwerbstätigkeit (bis 160 Euro monatlich).

Häufig wird verlangt, **Kindergeld** solle nicht angerechnet werden, sondern müsse als zusätzliche Leistung für die Kindererziehung gewährt werden. Psychologisch ist es in der Tat für die Betroffenen schwer nachvollziehbar, dass sie zwar weiter Kindergeld von der Familienkasse bekommen, der SGB II-Anspruch jedoch 1:1 darum gemindert wird. Andererseits wäre es ausgehend von der Voraussetzung der Hilfebedürftigkeit **systemwidrig** das Kindergeld nicht zu berücksichtigen, da die Anspruchsberechtigten im Rahmen des SGB II **Sozialgeld** für die Kinder ihrer Bedarfsgemeinschaft erhalten. Schlüssiger wäre es, den Kindergeldanspruch entfallen zu lassen und dafür das Sozialgeld (die Bedarfssätze für Kinder) zu erhöhen.

Vermögensanrechnung: Wer Vermögen über den niedrigen Freibetragsgrenzen hat, der muss es für seine Lebensführung aufbrauchen. So lange ist keine Anspruchsbeurteilung gegeben. Im Einzelnen sind hier die Probleme vielfältig. Im Grundsatz gilt: Je mehr Vermögen den Betroffenen zugestanden wird, desto mehr entfernt sich „Hartz IV“ von der Voraussetzung der Hilfebedürftigkeit. Es würde sich in die Richtung einer **sozialen Grundsicherung für Erwerbslose** entwickeln. Je nach dem, ob die Sanktionen wegfallen oder nicht, könnte „Hartz IV“ dann eine **bedingungslose soziale Grundsicherung für Erwerbslose** darstellen.

Anmerkung: Ein **bedingungsloses Grundeinkommen** geht darüber noch hinaus, da es nicht an die Erwerbslosigkeit oder Erwerbsfähigkeit anknüpft, sondern jedermann gewährt wird.

IX. Pragmatische Lösungen aus sozialdemokratischer Sicht

Jede der genannten Stellschrauben bietet die Möglichkeit, das bestehende System an die soziale Realität anzupassen, ohne zwingend zu unabsehbaren **Mehrkosten** führen zu müssen (das ist die Gefahr einer grundlegenden Umgestaltung unter dem Motto „Hartz IV abschaffen!“). Zugleich ist zu berücksichtigen, dass sich die soziale Schiefelage nicht einfach durch einen 100 Euro höheren Regelbedarf regulieren ließe. Der Gedanke der Motivation, ggf. des „Förderns und Forderns“, ist in dem Moment wieder fruchtbringend, in dem er nicht automatisch in Armutslöhne, Ausbeutung und die Notwendigkeit Aufstocken zu müssen führt.

Folgende Änderungen im SGB II ließen sich hier pragmatisch umsetzen und könnten als Diskussionsgrundlage dienen.

- **Sanktionen besser ausdifferenzieren:** Sanktionen könnten für bestimmte Verstöße oder für bestimmte Gruppen (z.B. Bedarfsgemeinschaften mit Kindern, Unvermittelbare, Schwerbehinderte) ausgeschlossen werden.

Aufweichung der Hilfebedürftigkeit und der Beschränkung auf das Existenzminimum: Beide Kriterien bedingen das in den Augen vieler Betroffener „ungerechte“ und „erbarmungslose“ Regime des SGB II. „Hartz IV“ setzt Armut voraus – und belässt die Betroffenen in Armut. Jede armutsmindernde Bedingung führt zur Minderung oder zum Verlust des Anspruches.

- **Freibeträge für Altersvorsorge:** Die Vermögensanrechnung könnte unterbleiben, wenn sie letztlich zwingend dazu führt, dass der Betroffene im Alter aufgrund niedriger Renten erneut Grundsicherung beantragen müsste.
- **Mehr Erwerbseinkommen:** Die Anhebung der Hinzuverdienstgrenze motiviert gerade unter dem Gesichtspunkt von Mindestlöhnen (insbesondere bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern) zur Arbeitsaufnahme oder sonstiger produktiver Teilhabe am Wirtschafts- oder Gesellschaftsleben.
- **Geldgeschenke:** Die derzeitige Regelung ist lebensfremd und provoziert das Verschleiern solcher Geschenke.
- **Bedarfe für Bildung und Teilhabe:** Ein bürokratisches Monstrum. Hier werden vorrangig Sachleistungen nur nach Antragstellung gewährt. Stattdessen wären die Bedarfssätze für Kinder für alle entsprechend zu erhöhen oder niedrigschwellige Angebote für benachteiligte Familien zu schaffen.