

Michael Löher, Karen Peters

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Beitrag auf der Bundestagung der SKOS „Das Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung“ am 12. März 2009 in Biel

„Inhalt und Erfahrungen mit dem Deutschen Bundesgesetz zur Sozialhilfe“

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich herzlich für die Einladung nach Biel und die Gelegenheit, im Rahmen Ihrer Diskussion um die Einführung des Bundesrahmengesetzes zur Existenzsicherung auch die Erfahrungen aus Deutschland zu schildern. Wir sind gerne in die Schweiz gekommen. Nicht zuletzt, da uns mit der SKOS eine enge und konstruktive Zusammenarbeit verbindet.

„Inhalt und Erfahrungen mit dem Deutschen Bundesgesetz zur Sozialhilfe“ heißt der Beitrag, für den ich gemeinsam mit Frau Peters, die im Deutschen Verein das zuständige Arbeitsfeld leitet, heute hier präsentieren möchte. Das Deutsche Bundesgesetz zur Sozialhilfe, das ist in erster Linie das unter dem etwas unrühmlichen Titel „Hartz IV“ bekannt gewordene Zweite Buch Sozialgesetzbuch, das seit Anfang 2005 in Kraft ist. Über dieses, die Gründe für seine Einführung, seine Inhalte und die Erfahrungen mit ihm möchten wir mit Ihnen sprechen. Nicht ausklammern können wir dabei natürlich die „originäre“ Sozialhilfe, also die Absicherung für Menschen, die wegen Alters oder wegen Behinderung nicht am Arbeitsleben teilhaben können. Nicht verkneifen möchte ich mir einen kleinen Schlenker zur aktuellen Armutsdiskussion in Deutschland, die sehr laut über die Armut von Kindern und noch hinter vorgehaltener Hand über die drohende Armut von alten Menschen geführt wird.

Gründe für die Zusammenführung Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Zum 1. Januar 2005 ist die seit mehreren Jahrzehnten größte Sozialreform in Deutschland in Kraft getreten. Sie beinhalteten u.a. und in erster Linie die Zusammenführung der früheren Arbeitslosenhilfe und der Hilfe zum Lebensunterhalt für Erwerbsfähige nach dem Bundessozialhilfegesetz. Bis dato hatte Anspruch Arbeitslosenhilfe, wer vorher Arbeitslosengeld bezogen hatte, also einen Versicherungsschutz erworben hatte. Die Arbeitslosenhilfe war gekoppelt an die Höhe des früheren Lohns, konnte also hoch oder niedrig sein. Hilfe zum Lebensunterhalt dagegen erhielt, unabhängig von seinem Status, wer seinen Lebensunterhalt nicht sichern konnte. Die Höhe richtete sich nach dem Bedarf des Hilfeempfängers.

Diese Unterscheidung wurde unter verschiedenen Gesichtspunkten zunehmend als problematisch angesehen:

1. Der erste Grund ist unter dem Stichwort „**Verschiebepbahnhöfe**“ diskutiert worden.

Dahinter verbarg sich folgendes: Auf der einen Seite wurden die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosenhilfe immer weiter verschärft, so dass mehr und mehr arbeitslose Menschen abhängig wurden von der Sozialhilfe. Und die Sozialhilfeträger waren gefordert, eigene Ideen zur Integration langzeitarbeitsloser Menschen zu entwickeln. Gleichzeitig konnten die Sozialämter öffentliche geförderte Beschäftigung anbieten, die sozialversicherungspflichtig war. Damit erwarb der Sozialhilfeempfänger einen Anspruch auf Arbeitslosengeld und konnte somit wieder dem Arbeitsamt „zugeschoben“ werden. Hinzu kam, dass Leistungen der Arbeitsmarktintegration nur Beziehern von Arbeitslosenhilfe, Hilfen zur Beschäftigung und sozialen Integration nur Empfängern von Sozialhilfe zur Verfügung standen.

2. Da die Arbeitslosenhilfe sich am vorherigen Lohn orientierte, konnte sie, wie gesagt, auch ziemlich gering ausfallen. Oft reichte sie nicht, um den Lebensunterhalt zu sichern. Es gab daher eine nicht unwesentliche Anzahl von Arbeitslosenhilfebeziehern, die ergänzend Sozialhilfe in Anspruch nehmen mussten. Das führte dazu, dass diese Personen zwei Anträge bei zwei verschiedenen Behörden stellen musste, zwei Akten geführt wurden, zwei Ansprüche geprüft usw. Problematisiert wurde dies unter dem Schlagwort „**Doppelzuständigkeiten**“

3. Nicht zuletzt klagten die Kommunen zu Recht darüber, dass durch die in den letzten Jahren immer weitere Beschneidung des Anspruchs auf Arbeitslosenhilfe die finanziellen Lasten der Arbeitslosigkeit immer mehr auf sie abgewälzt wurden. Die kommunalen Haushalte drohten unter der Last zu ersticken. Der politisch gewollte Ausbau der Kinderbetreuung wurde unter Verweis auf die Haushaltsslage nicht ausreichend umgesetzt. Somit war ein explizites Ziel der Reform auch die nachhaltige **Entlastung der kommunalen Haushalte** und damit verbunden die Erwartung, den Ausbau der Kinderbetreuung voranzutreiben.

4. Letztendlich wurde auch die **Ungleichbehandlung** von Beziehern von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe als ungerecht empfunden. Denn in welchem der beiden Systeme man abgesichert wurde, entschied sich häufig allein danach, ob man die Vorversicherungszeiten gerade erfüllt hatte oder gerade nicht. Wer also z.B. 13 Monate versicherungspflichtig beschäftigt gewesen war, konnte Anspruch auf Arbeitslosengeld und anschließend unbegrenzt auf Arbeitslosenhilfe erwerben, wer den Job nach 11 Monaten verlor, nur auf

Sozialhilfe, die in vielen Beziehungen strengere Anforderungen stellte. Man war sich also einig, dass es gerechter sei, die leistungsrechtlichen Vorschriften einander anzugleichen.

Alle diese Gründe waren berechtigt und auch, wenn wir im folgenden auf die Schwierigkeiten in der Umsetzung eingehen werden, lassen Sie mich vorab feststellen: die Reform war richtig und die mit ihr verbundenen teilweise schmerzhaften Einschnitte notwendig.

Was sind nun die wesentlichen Inhalte des SGB II?

Die Zusammenführung im SGB II erfolgte unter folgenden Prämissen:

1. Die **Höhe der materiellen Leistungen** orientiert sich weitgehend an der früheren Sozialhilfe. Sie setzen sich zusammen aus der weitgehend pauschalieren Regelleistung, die z.Zt. 351 Euro im Monat beträgt – auf das Problem der Pauschalierung kommen wir später noch zu sprechen – und den Kosten für Unterkunft und Heizung. D.h. auch, dass die Leistungen für alle Leistungsberechtigten weitgehend gleich hoch sind, unabhängig von der Höhe eines etwaigen früheren Arbeitseinkommens. Das bedeutete für viele ehemalige Bezieher von Arbeitslosenhilfe einen erheblichen Einschnitt. Da zudem der Einsatz von Einkommen und Vermögen des Hilfebedürftigen selbst und seiner Angehörigen deutlich strenger gefordert wird als im alten Recht der Arbeitslosenhilfe, sind viele Personen ganz aus dem Bezug herausgefallen. Dies war und ist einer der Hauptgründe für die massive öffentliche Resonanz – die Gefahr der Sozialhilfeabhängigkeit, die Gefahr der relativen Verarmung, war plötzlich in der Mittelschicht angekommen. Dies galt umso mehr, als im Rahmen der Hartzreformen auch die Anspruchsdauer auf das sog. „Arbeitslosengeld I“, also die Versicherungsleistung, deutlich verkürzt worden war.

2. Die zweite wichtige Prämisse der Einführung des SGB II bestand in einem neuen Verständnis der **Selbstverantwortung** der Hilfeempfänger. Man wollte weg vom alimentierenden und hin zum aktivierenden Sozialstaat. Vom welfare- zum workfare-Staat. Nicht die Geldleistungen an Bedürftige sollte künftig im Vordergrund der Hilfe stehen, sondern die Unterstützung bei der Arbeitssuche und -aufnahme. Dabei wurden auch höhere Anforderungen an die Mitwirkung und die Konzessionsbereitschaft des Arbeitslosen gestellt.

Dazu sollten die Leistungen beider Träger zusammengeführt werden – die Vermittlungsleistungen der Bundesagentur für Arbeit auf der einen, die sozialen Unterstützungsleistungen der Kommunen auf der anderen Seite. Mit jedem Hilfebedürftigen

sollte eine Eingliederungsvereinbarung über seine Integration in Arbeit geschlossen werden. Grundsätzlich ist ihm jede Beschäftigung zumutbar.

Um es vorweg zu nehmen: die individuell richtige Förderung jedes Einzelnen stellt die Träger vor enorme Herausforderungen, zumal wir uns in Deutschland bewusst dafür entschieden haben, alle erwerbsfähigen Personen im SGB II abzusichern. Und wir definieren Erwerbsfähigkeit sehr weit. Als erwerbsfähig gilt jeder, der gesundheitlich in der Lage ist – oder es in absehbarer Zeit sein wird – drei Stunden am Tag zu arbeiten.

Und die Sozialhilfe?

Gerade weil alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nun im SGB II abgesichert sind – und mit ihnen ihre Familien – spielt heute dort die Musik. Die gute alte Sozialhilfe aber gibt es daneben auch noch. Sie heißt heute „12. Buch Sozialgesetzbuch“ und ist parallel zur sog. „Hartz – IV-Reform“ ebenfalls reformiert worden. Der Hauptunterschied zur früheren Lage besteht in einer enormen Bedeutungsverschiebung: verstand man früher unter „Sozialhilfe“ im Volksmund in allererster Linie die Hilfe zum Lebensunterhalt, so spielt sie heute kaum noch eine Rolle. Alle entscheidenden Fragen, die die Höhe der materiellen Leistungen usw. betreffen, werden heute im Rahmen des SGB II geführt. Obwohl – rein formell – die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII noch immer als sog. Referenzsystem für das SGB II gilt. Es gibt aber kaum noch Menschen, die einen originären Anspruch auf die Hilfe zum Lebensunterhalt haben.

Gleichzeitig hat die sog. Eingliederungshilfe, die Hilfe für Menschen mit Behinderungen, enorm an Bedeutung gewonnen. Sie ist zum Schwerpunkt der Arbeit in den Sozialämtern geworden und wird in Deutschland wegen des enormen Kostendrucks z.Zt. ebenfalls heiß diskutiert – eine Diskussion, die wegen ihrer großen Emotionalität schwer zu führen ist und die wir heute hier aus Zeitgründen ausklammern müssen.

Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der Hilfe zur Pflege, die durch die gerade diskutierte Reform der Pflegeversicherung ebenfalls wieder in den Fokus gerückt ist und angesichts einer immer älter werdenden Bevölkerung an Bedeutung weiter gewinnen wird. Aber auch dieses Thema können wir heute hier nicht vertiefen.

Erfahrungen mit „Hartz IV“

Wenn wir hier heute über Erfahrungen mit dem SGB II sprechen, dann darf man die öffentlichen Reaktionen auf dieses Gesetz nicht verschweigen. Und diese ist enorm. Ich habe schon angesprochen, dass die Armut, die Gefahr, von – zugegebenermaßen nicht gerade üppigen – Fürsorgeleistungen abhängig zu werden, quasi über Nacht ein Problem des Mittelstandes wurde. Das schürte und schürt Ängste in der Bevölkerung und ruft unzählige Interessenvertreter und Aktionsbündnisse auf den Plan. In den sog. „Montagsdemonstrationen“ in sog. „Begehungen der Jobcenter“ und nicht zuletzt auf unzähligen Webseiten wird zum Protest „gegen Hartz IV“ aufgerufen. Die Kritik richtet sich dabei vor allem gegen die eben genannten Punkte: Die Regelleistung wird als zu gering, der Umgang mit den Kosten der Unterkunft als zu restriktiv empfunden. Besondere Ängste schürt dabei immer wieder die Besorgnis, wegen zu hohen Mietkosten aufgefordert zu werden, die vertraute Umgebung zu verlassen.

Aber auch die spürbar angestiegenen Anforderungen an die Konzessionsbereitschaft der Hilfeempfänger, eine Arbeit oder Beschäftigung aufzunehmen, führt zu deutlicher Gegenwehr. Besonders in die Kritik geraten sind dabei die sog. „Ein-Euro-Jobs“ – Arbeitsgelegenheiten für Menschen, die keine Arbeit finden können und für die die Teilnehmer lediglich eine Mehraufwandsentschädigung erhalten. Der Terminus „Ein-Euro-Job“ ist irreführend, da ja neben der Mehraufwandsentschädigung weiterhin die Regelleistung und die Kosten der Unterkunft gezahlt werden, also faktisch ein deutliche höheren „Stundenlohn“ als ein Euro gezahlt wird. Der Begriff ist aber ebenso unauslöschlich in den allgemeinen Sprachgebrauch übergegangen wie „Hartz IV“.

Wir läuft es denn nun mit der besseren Arbeitsvermittlung?

Die Fokussierung auf die Integration in Arbeit, eine Verstärkung des „Fördern und Forderns“ war wie gesagt einer der Schwerpunkte der Reform. Als Peter Hartz im Sommer 2003 die Ergebnisse seiner Kommission präsentierte, sprach er noch vollmundig von der Halbierung der Arbeitslosenzahlen innerhalb von zwei Jahren. Natürlich war das keine realistische Erwartung.

Doch in der Tat haben wir in den vergangenen Jahren einen spürbaren Rückgang der Arbeitslosigkeit beobachten können. Man kann lange darüber streiten, inwieweit dieser ursächlich mit den Reformen am Arbeitsmarkt zusammenhängt und inwieweit mit einer –

jedenfalls zunächst – entspannteren Wirtschaftslage und anziehenden Konjunktur. Beides Begriffe, die einem heute ja fast zynisch vorkommen können.

Beobachten konnte man aber auch, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit vor allem bei denjenigen zutraf, die gut ausgebildet und / oder erst seit kurzer Zeit arbeitslos waren. Die Rückgänge zeigten sich daher vor allem bei den Empfängern der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld I und nur langsam auch im SGB II.

Ich hatte schon erwähnt, dass wir bewusst den Personenkreis weit gefasst haben, der leistungsberechtigt nach dem SGB II ist. Dass wir bewusst auch Menschen mit mehreren Vermittlungshemmnissen, mit gesundheitlichen Einschränkungen, langer Arbeitslosigkeit, Sucht- oder Schuldenproblemen als erwerbsfähig ansehen und uns zum Ziel gesetzt haben, auch diesen eine Teilhabe am Arbeitsleben zu ermöglichen. Und ja: sie auch von ihnen zu fordern. Das ehrgeizige Ziel, niemanden abzuschreiben oder als nicht-mehr-verwendbar zu stigmatisieren, besteht zu Recht. Gleichzeitig müssen wir anerkennen, dass es eine nicht zu vernachlässigende Anzahl an Menschen gibt, die nicht ohne weiteres auf dem 1. Arbeitsmarkt zu vermitteln sind. Für diese Lösungen zu suchen und bestenfalls zu finden, ist die große Herausforderung unserer Arbeitsmarktpolitik.

Der politische Wille und das Engagement vor Ort sind da. Es hat seit der Einführung des SGB II eine ganze Reihe von gesetzlichen Änderungen und speziellen Förderprogrammen gegeben. So wurde eine eigene gesetzliche Förderungsmöglichkeit geschaffen für Menschen, die lange arbeitslos sind und mindestens zwei Vermittlungshemmnisse haben – ihre Beschäftigung kann mit bis zu 75 % des Arbeitslohns gefördert werden. Für Städte mit hoher Arbeitslosigkeit wurde zur Förderung gemeinnütziger Aufgaben ein weiterer Topf zur Verfügung gestellt – der sog. „Kommunalkombi“. Beide Programme, das muss man bis heute leider konstatieren, laufen eher schleppend an, da die gesetzlichen Voraussetzungen sehr eng gestrickt sind.

Positiv ausgewirkt hat sich u.a. das Bundesprogramm „50+“ das flexible und innovative Projekte ermöglicht, ältere Menschen wieder in Arbeit zu bringen.

Schaut man sich die Statistiken der durchgeführten Maßnahmen an, so fällt aber leider immer noch auf, dass die eigentlich als „ultima ratio“ gedachte Arbeitsgelegenheit das Feld noch immer anführt.

Wir werden in Zukunft noch mehr Energie in die Umsetzung von Ideen zur Integration der Langzeitarbeitslosen investieren müssen. Die Praktiker in den ARGEn aber kommen dazu leider noch zu selten.

Woran liegt das? Auf zwei der Hauptgründe möchte ich eingehen.

Einheitliche Aufgabenwahrnehmung?

Erfahrungen mit „Hartz IV“, das heißt leider auch eine sehr zeitraubende Nabelschau der Träger. Ihnen die Struktur der Trägerschaft und die Streitereien um die Aufgabenwahrnehmung im einzelnen darzulegen, würde nicht nur den Rahmen unseres Beitrags sondern den der ganzen Tagung sprengen. Daher möchte ich mich an dieser Stelle kurz fassen: Das Ziel der Zusammenführung war es auch, Doppelzuständigkeiten und Verschiebebahnhöfe zu beenden. Hilfeberechtigte sollten künftig alle notwendigen Leistungen von nur noch einer Stelle erhalten. Man einigte sich aber nicht, wer diese Stelle sein sollte – die zentrale Bundesagentur für Arbeit oder die Kommunen.

Letztendlich herausgekommen ist ein komplizierter Kompromiss: beide Partner sind Träger der Leistung, die BA für die Vermittlung und die Auszahlung der Regelleistung, die Kommunen für die flankierenden sozialen Leistungen, wie z.B. die Schuldnerberatung und für die Kosten der Unterkunft. Damit im Außenverhältnis der Hilfeempfänger nur einen Ansprechpartner hat, werden beide Partner in einer sog. Arbeitsgemeinschaft zusammengeführt. Damit es noch ein wenig komplizierter wird: einige Kommunen dürfen die Durchführung insgesamt in Eigenregie wahrnehmen.

Das von Anfang an konfliktträchtige Konstrukt der Arbeitsgemeinschaften ist vor einem guten Jahr vom Bundesverfassungsgericht als nicht mit unserem Grundgesetz vereinbar erklärt worden. Seitdem streitet man wieder über die alten Fragen. Möglicherweise wird es nun zu einer Änderung des Grundgesetzes kommen, um den derzeitigen Stand halten zu können.

In der Konsequenz jedenfalls sind bisher viel zu viele wertvoller Ressourcen in die Auseinandersetzung über die Trägerschaftsfrage geflossen, die bei der Betreuung der Langzeitarbeitslosen besser aufgehoben gewesen wären.

Vereinfachung des Leistungsrechts?

Ein weiterer Grund steht der vollen Konzentration auf die Vermittlungsbemühungen entgegen: das Leistungsrecht des SGB II ist hoch komplex. Ziel der Reform war u.a. war, das Recht möglichst einfach auszugestalten, sodass die Sachbearbeiter in den ARGEn sich

kaum um die Zahlbarmachung und Prüfung des Anspruchs auf materielle Leistungen zu kümmern braucht. Die eingesparte Zeit sollte in die persönliche Betreuung fließen. Das Gegenteil ist leider häufig der Fall.

Das Leistungsrecht des SGB II ist höchst streitanfällig. In der Folge erleben die Sozialgerichte die größte Flut an Rechtsmitteln in ihrer Geschichte. Allein im Jahr 2008 gingen ca. 175.000 neue „Hartz IV“-Verfahren bei den erstinstanzlichen Sozialgerichten ein.

Das hat mehrere Ursachen:

1. Die Leistungssachbearbeiter in den Jobcentern sind mit dem komplexen Recht häufig überfordert. Das Gesetz enthält eine Reihe von unbestimmten Rechtsbegriffen und Einzelregelungen z.B. zur Einkommensanrechnung. Darüber hinaus ist es mittlerweile über 20 Mal geändert worden. Die Sachbearbeiter, die längst nicht immer Erfahrungen im einschlägigen Bereich haben, müssen darüber hinaus mit einer an die ständigen Rechtsänderungen nicht angepassten Software klar kommen. In der Folge sind die Bescheide schwer verständlich und nicht selten falsch, es fehlt die Zeit, die Fragen mit dem Bürger zu erörtern.

2. Warum gab es schon so viele Änderungen des Rechts? Das hat verschiedene Gründe: zum einen wurden in der Eile tatsächlich handwerkliche Fehler gemacht, die in späteren Korrekturgesetzen wett gemacht werden sollten. Zum anderen gab es durchaus berechtigte Forderungen der Praxis und der Verbände nach Klarstellungen und zum Ausbau der Rechte der Hilfeempfänger. Auch der Deutsche Verein hat solche Änderungsbedarfe benannt. Und leider gab es auch immer wieder Diskussionen in der Politik darüber, dass die Hilfeempfänger sich zu sehr auf den Leistungen „ausruhen“ könnten, was zu einer weiteren Verschärfung und Verkomplizierung der Mitwirkungspflichten geführt hat.

Unbestimmte Rechtsbegriffe

Die Schwierigkeit besteht wie so häufig auch im SGB II in der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe. Hiervon gibt es im SGB II –und ich möchte sagen: zu Recht! – eine ganze Menge. Aber die Umsetzung stellt natürlich die Praxis vor schwierige Fragen. Zwei Beispiele hierfür:

1. Neben der Regelleistung erhalten die Hilfebedürftigen die Kosten für eine „angemessene“ Wohnung und „angemessene“ Heizkosten. Die Frage, was angemessen ist, und wann dem

Hilfempfänger ein Umzug „zugemutet“ werden kann, oder für einen selbst gewünschten Umzug „wichtige Gründe“ vorliegen, dazu gibt es eine umfangreiche Rechtsprechung. Auch der Deutsche Verein hat sich dieses Themas angenommen und im letzten Jahr umfangreiche Empfehlungen dazu heraus gegeben. Letztendlich ist klar: solche Fragen lassen sich zwar durch Verfahrensabsprachen vereinfachen, der Einzelfall muss aber jeweils geprüft werden.

2. Ein weiteres Beispiel für einen solchen unbestimmten Rechtsbegriff ist die sog. „Krankenkostzulage“. Krankenkostzulagen oder offiziell „einen Mehrbedarfszuschlag wegen kostenaufwändiger Ernährung“ erhalten Hilfebedürftige, die eine besondere Diät einhalten müssen und deswegen höhere Kosten haben als der Durchschnittsbürger. Und schon fragt man sich: welche Diät? Bei welchen Krankheiten? Welcher Zuschlag ist jeweils angemessen? Wir haben unsere Empfehlungen hierzu jüngst überarbeitet und zu einigen typischen Erkrankungen Hinweise gegeben. Ein schwieriger Prozess, der lange und sehr emotionale Diskussionen mit sich gebracht hat – immerhin geht es hier um Menschen, die nicht nur am Existenzminimum leben, sondern auch noch krank sind – der aber letztendlich der Praxis die Umsetzung der schwierigen Rechtsfrage erleichtern soll.

Ein Wort zu unseren „Empfehlungen“: sie sind rechtlich unverbindlich. Der Deutsche Verein hat keine Rechtsetzungskompetenz (obwohl ich sie mir manchmal wünschen würde). Es steht den Trägern also grundsätzlich frei, ob sie unsere Empfehlungen anwenden oder nicht. Aber gerade im Bereich der Krankenkostzulagen werden die Empfehlungen nicht nur von den Trägern, sondern auch von den Gerichten gerne herangezogen und zur Entscheidungsgrundlage gemacht. Sie entfalten damit mehr und mehr eine „faktische Verbindlichkeit“. Das ehrt uns zum einen. Auf der anderen Seite erleben wir leider auch, dass zu pauschal mit ihnen umgegangen wird und die rechtlich immer notwendige Einzelfallprüfung mit dem pauschalen Hinweis auf unsere Empfehlung unterlassen wird.

Apropos pauschal...

Pauschalierung

Zu Zeiten des Bundessozialhilfegesetzes, also bis Ende 2004 unterschied man in der Hilfe zum Lebensunterhalt zwischen den laufenden Leistungen – diese wurden durch den Regelsatz gedeckt – und den einmaligen Leistungen. Letztere gab es für die Anschaffung von Gebrauchsgegenständen für die Wohnung, für Familienfeste und religiöse Feste usw. Mit der Reform sind nun in beiden Gesetzen fast alle einmaligen Leistungen in die Pauschale

einbezogen worden. Das hat seine guten Seiten: der Leistungsberechtigte kann mit dem etwas erhöhten Pauschbetrag selbst wirtschaften, er muss nicht wegen jedes Einzelbedarfs einen Antrag stellen, er kann in Monaten, in denen keine zusätzlichen Bedarfe anfallen, etwas zurücklegen, um dann Geld für größere Anschaffungen zu haben. Soweit die Theorie. In der Praxis schafft es fast niemand, von dem knappen Betrag etwas für einen (vielleicht) einmal kaputt gehenden Fernseher oder Kühlschrank anzusparen. Viele Menschen sind damit überfordert. Und natürlich gibt es immer wieder Lebenssituationen, in denen man mit einer Pauschale nicht mehr auskommt, in denen man andere, besondere Bedarfe hat. Das ist z.B. häufig der Fall, wenn jemand krank ist und auf Hilfsmittel angewiesen ist, die nicht mehr von der Krankenkasse übernommen werden. Oder wenn ein geschiedener Elternteil sein weit entfernt lebendes Kind besuchen möchte. Für solche Fälle gibt es im SGB XII noch die Möglichkeit, von der pauschalen Leistung nach oben abzuweichen. Im SGB II ist das ausdrücklich nicht vorgesehen, hier ist die Botschaft noch deutlicher: der Leistungsberechtigte soll und muss mit der Pauschale auskommen, Sonderfälle sind nicht vorgesehen. Dahinter steckt natürlich die Vorstellung, dass die Sachbearbeiter sich weniger um die individuelle Leistungsberechnung kümmern sollen sondern mehr um die schnelle Vermittlung der Hilfebedürftigen in Arbeit. Leider wissen wir, dass das längst nicht immer von Erfolg gekrönt ist. Da unsere Verfassung, insbesondere der Schutz der Menschenwürde und das Sozialstaatsprinzip eine dauerhafte Unterdeckung des Existenzminimums nicht zulassen, suchen die Gerichte nach anderen Lösungen, um abweichende Bedarfe abzufangen. Diese finden sie häufig wieder in der Sozialhilfe. Das genau war nun aber nicht Sinn der Zusammenführung: die erneute Aufstockung durch das Sozialamt und die notwendige doppelte Aktenführung. Hier muss das SGB II noch anerkennen, dass es für alle erwerbsfähigen Menschen das letzte Sicherungssystem darstellt und darauf auch die Konsequenzen gezogen werden müssen.

Das heißt eben auch, dass der Lebensunterhalt aller Menschen gesichert werden muss. Und hier hat die strikte Pauschalierung ihre Grenzen.

Gerade in den letzten Wochen werden Stimmen laut, die gerade für die Kinder wieder die Rückkehr zu den einmaligen Leistungen fordern.

Apropos Kinder:

Existenzsicherung von Kindern

Auf sie und ihre Bedarfe fokussiert sich in Deutschland gerade die politische Debatte. Und das unter zwei Gesichtspunkten:

- der Höhe der Regelleistung für die Kinder und
- die Bedarfe für die Schule

Regelleistung

Die Regelsätze für Erwachsene werden in Deutschland auf Grundlage der sog. „Einkommens- und Verbrauchsstichprobe“ und ihrer Auswertung ermittelt. Man erfasst, für welche Bedarfe Menschen mit niedrigem Einkommen wie viel Geld ausgeben und leitet hiervon ab, was einem hilfebedürftigen Menschen zusteht, um seinen Bedarf zu decken. Schon dieses Verfahren ist nicht ganz unumstritten.

Deutlich schwieriger aber wird es bei der Bemessung des Bedarfs von Kindern. Dieser wird bisher nicht einzeln erfasst, sondern der Regelsatz für die Kinder prozentual vom Eckregelsatz der Erwachsenen abgeleitet. Wir haben schon lange unsere Bedenken gegen dieses Verfahren geltend gemacht.

Vor einigen Wochen hat nun auch das Bundessozialgericht Zweifel angemeldet und diese Frage dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt. Dies ist eines der Themen, die den Deutschen Verein in diesem Jahr noch sehr beschäftigen wird. Die Politik hat jüngst für Kinder zwischen 6 und 13 Jahren den Regelsatz um 10 % angehoben. Damit ist aber die Forderung nach einem eigenständig bemessenen Regelsatz nicht vom Tisch.

Schulbedarfe

Unter dem Schlagwort der „Kinderarmut“ wird zunehmend ein weiteres und heikles Problem diskutiert: arme Kinder werden mehr und mehr ausgeschlossen von der Teilhabe an Bildung. In längst nicht allen Bundesländern besteht Lehrmittelfreiheit, oft fehlt es an Geld für Schulmaterialien oder die Schülerbeförderung. Auch die Kosten für das gemeinsame Mittagessen in Ganztagschulen übersteigen häufig die finanziellen Möglichkeiten der Eltern. Das Problem ist erkannt und die Bereitschaft der Politik grundsätzlich groß, sich des Themas anzunehmen. Zwei Streitpunkte aber prägen die Diskussion:

- welche staatliche Ebene ist verantwortlich für die Übernahme dieser Kosten? Der Bund, weil die Ernährung und die Ausstattung mit Schulmaterialien zum notwendigen Lebensunterhalt gehört und deswegen durch die Fürsorge gedeckt werden muss? Oder die Länder, weil Bildung Ländersache ist?
- Und: man ist sich ja einig, den Kindern mehr zukommen lassen zu wollen. Gleichzeitig traut man den Eltern wenig, dass diese das Geld auch an ihre Kinder weiterreichen. Und so wird diskutiert, ob man nicht für Kinder lieber Sachleistungen erbringen sollte oder Verwendungsnachweise von den Eltern verlangen sollte.

In den letzten Monaten hat es einige politische Signale gegeben, teilweise auch dank des Konjunkturpakets, das z.Zt. vieles möglich macht: künftig gibt es Einmalzahlungen in Höhe von 100 Euro zu Beginn eines jeden Schuljahres für Kinder von Hartz IV-Empfängern. Das ist zwar für sich genommen eine sinnvolle Maßnahme. Wir werden aber auch an diesem Punkt noch befriedigende Lösungen finden, um allen Kindern einen gleichberechtigten Zugang zu Bildung gewährleisten zu können.

Wir müssen zum Ende kommen. Aber lassen Sie mich noch zwei Sätze sagen zu den Armutsrisiken alter Menschen.

„Altersarmut“

Im SGB XII ist mittlerweile auch die sog. „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ geregelt – sie kann erhalten, wer mindestens 65 Jahre alt ist oder wegen dauerhafter Erwerbsunfähigkeit nicht mehr arbeiten kann. Sie entspricht im Niveau weitgehend dem SGB II, weist aber den Unterschied aus, dass sie quasi ohne Berücksichtigung der Unterhaltspflichten gewährt wird. Während die „klassische“ Sozialhilfe an Bedeutung verloren hat, nimmt die Grundsicherung im Alter immer mehr zu. Das wird angesichts des demographischen Wandels auch so bleiben. Seit vielen Jahren haben wir auch in Deutschland gebrochene Erwerbsbiographien, die begleitet werden von Zeiten der Arbeitslosigkeit, Teilzeitbeschäftigung usw. Alles das führt dazu, dass viele Menschen von ihrer Rente allein nicht mehr leben können – und in Zeiten knapper Kassen auch wenig an privater Vorsorge betreiben konnten. Wir werden uns also in Deutschland perspektivisch auch mit dem Problem der steigenden Armut alter Menschen auseinandersetzen müssen. Bisher aber fasst die Politik dieses Thema eher mit spitzen Fingern an.

Fazit:

Wir hatten zu Beginn gesagt: die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe war eine der größten Reformen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Sie hat von den Bürgern, den Mitarbeitern und der Politik vieles abverlangt. Ich glaube, sie war notwendig und richtig. In der Umsetzung aber, das lässt sich in der Rückschau immer besser beurteilen und im Vorfeld, hätten wir uns mehr Zeit lassen sollen für das Finden politischer Kompromisse und einer sauberen Ausgestaltung des Leistungsrechts.

Durch den nicht sehr glücklichen Kompromiss bei der Aufgabenwahrnehmung – ein nächtliches Produkt des Vermittlungsausschusses – ist die Saat für eine viel zu viel Zeit fordernde Verwaltungsdiskussion gelegt worden.

Die vielen Gesetzesänderungen im Nachgang haben die Umsetzung weiter erschwert. Vieles wäre zu verhindern gewesen, wenn im Vorfeld eine detailliertere Abstimmung mit den bestehenden Gesetzen erfolgt wäre.

Für die Zukunft heißt das: der Streit um die Aufgabenwahrnehmung muss zur Ruhe kommen. Rechtliche Zweifelsfragen müssen weitestmöglich geklärt werden und die Konzentration auf den Hilfeempfänger wieder in den Fokus rücken. Das bedeutet im Sinne des Gesetzes zunächst: alle Möglichkeiten der Integration ausschöpfen. Das bedeutet aber auch: für die Sicherung des Existenzminimums sorgen. Die Verhinderung von Armut und sozialer Ausgrenzung wird nicht nur die EU 2010 sondern insbesondere auch Deutschland in den kommenden Jahren weiter herausfordern.

W:\AF III\Projekte\Veröffentlichungen und Vorträge\Vorträge 2009\Tagung in Biel, Erfahrungen mit SH in Deutschland.doc