

Michael David · Sozialpolitiker gegen Ausgrenzung und Armut

Zehn Jahre Hartz IV – zehn Thesen der Diakonie

2015 jährte sich die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II („Hartz IV“) zum zehnten Mal. Die Diakonie nahm das Jubiläum zum Anlass für einen kritischen Rückblick und entwickelte Thesen zur Weiterentwicklung des Leistungssystems. Diese Thesen haben auch 2016 – insbesondere im Kontext der Diskussion über die „Rechtsvereinfachung“ im SGB II – nichts an ihrer Aktualität eingebüßt. Der folgende Artikel verbindet die Dokumentation der Thesen mit einer kurzen Erläuterung.

1 Bedingungslose Hilfen für Arme und Ausgegrenzte

Die Bibel betont das Recht der Armen und Ausgegrenzten auf Hilfe. Ihre Lebensgrundlage ist zu sichern. Dies ist Ausdruck ihrer Menschenwürde. Im christlichen Verständnis wurzelt die Menschenwürde darin, dass der Mensch nach dem Bild Gottes geschaffen ist.

Armut und Ausgrenzung überwinden – das ist ein zentrales Thema der Bibel. In der jüdischen Thora (den fünf Büchern Mose) finden sich Regelungen zum Erlassjahr, zu Hilfen für Fremde, Witwen und Waisen, die an keine Bedingungen im Sinne von Wohlverhalten geknüpft sind. Solidarische Hilfen und der Kampf für Gerechtigkeit sind auch wichtige Anliegen der jüdischen Propheten. Zunehmende Ungerechtigkeit und das Fehlen von Hilfe für die Ärmsten ziehen den Zorn Gottes auf sich. Die Liebe Gottes wird etwa bei Jesaja in Bildern bedingungsloser Unterstützung für Benachteiligte beschrieben. Auch im christlichen Neuen Testament findet sich dieser Gedanke wieder. Zwar wurde während der Diskussionen über die Einführung der SGB-II-Leistungen gern das Zitat „Wer nicht arbeitet, soll auch nicht essen“ (2 Thess 3,10) als Begründung für mehr Kontrolle der Leistungsberechtigten verwendet. Dieses steht aber im Bibeltext in keinem sozialpolitischen Kontext – sondern hier werden Prediger kritisiert, die Gemeinden durch glanzvolles Auftreten beeindruckten, um dann Spenden zur persönlichen Verwendung abzugreifen und nicht arbeiten zu müssen. Typisch für die christliche Sozialethik sind dagegen Textstellen wie „Lass dir an meiner Gnade genügen; denn meine Kraft ist in den Schwachen mächtig.“ (2 Kor 12,9). Nicht individuelle Leistung, nicht die Vermeidung persönlichen Scheiterns, sondern allein das

Angenommen-Sein durch die göttliche Liebe schenkt dem menschlichen Leben Wert, Respekt und Würde. Wer mehr leistet, hat nicht automatisch Anspruch auf mehr Zuwendung. Keiner muss sich verdienen, dass ihm geholfen wird. Gott erwartet laut Bibeltext von den Menschen, dass sie sich ebenso verhalten – und dass sie diese bedingungslose Hilfe akzeptieren. Einen besonderen Ausdruck findet diese Sicht auf das Miteinander der Menschen untereinander und mit Gott im Gleichnis vom gleichen Lohn für ungleiche Arbeit (Mt, 20, 1-6). Im Gleichnis bekommt auch der Tagelöhner, der erst zu später Stunde angeworben wird, das Lebensnotwendige. Der Herr des Weinbergs betont ausdrücklich, dass es ihm freisteht, jedem das Notwendige zu geben – und dass er keine Kritik an dieser Haltung akzeptiert.

2 Menschenrecht auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Teilhabe

Soziale Rechte werden in zwischenstaatlichen Verträgen und Resolutionen vereinbart wie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (wsk-Rechte) der Vereinten Nationen oder der Europäischen Sozialcharta. Das neuzeitliche Menschenrecht ist ein universelles Recht, das nicht verdient werden muss. Es muss und kann nicht zuerkannt, sondern muss als gegeben anerkannt werden.

Das Grundrecht auf Sicherung des sozialen und kulturellen Existenzminimums wurde durch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Grundsicherung für Arbeitsuchende und ihre Angehörigen („Hartz IV“) vom 9. Februar 2010 und 23. Juli 2014 und zum Asylbewerberleistungsgesetz vom 18. Juli 2012 und vom 23. Juli 2014 bestätigt. Das Bundesverfassungsgericht hielt in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 ausdrücklich fest, dass „das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums“ neben einer gesicherten Existenz auch ein „Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“ umfassen muss. Die Gewährleistung der Menschenwürde durch die Verwirklichung sozialer Grundrechte ist nicht nur nationales Recht,

sondern in internationalen Verträgen und Resolutionen festgeschrieben. Der im Dezember 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (wsk-Rechte) erkennt das Recht auf soziale Sicherheit einschließlich Sozialversicherung an. Der Sozialpakt ist in Deutschland seit 1976 gültig und hat den Rang eines einfachen Gesetzes. Er geht aber aufgrund der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes anderem einfachen Recht vor. Der Pakt enthält unter anderem Rechte auf Mindestlohn, Arbeit, angemessenen Lebensstandard „einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung“ sowie einen angemessenen Lebensunterhalt.

Weitere Bestimmungen enthält die Europäische Sozialcharta. Nach dieser sind Systeme der sozialen Sicherheit einzuführen oder beizubehalten, ein befriedigender Stand derselben herzustellen und sie fortschreitend auf einen höheren Stand zu bringen. Nicht die Inhalte dieser menschenrechtlichen Vorgaben sind in Deutschland strittig, sondern inwieweit diese materiell-rechtliche Ansprüche begründen. Menschenrechtsexperten verweisen darauf, dass diese Rechte einklagbar sind. Zwar hat der Gesetzgeber die Ableitung individueller Rechtsfolgen erschwert: die revidierte Fassung der Europäischen Sozialcharta von 1996, die persönliche Rechte definiert, wurde in Deutschland ebenso wenig ratifiziert wie das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt, das individuelle Beschwerdewege in Richtung Vereinte Nationen vorsieht. Dennoch sind die sozialpolitischen internationalen Vereinbarungen nicht ins Belieben der nationalen Institutionen gestellt, sondern können Gegenstand individueller Klagen vor nationalen Gerichten sein.

3. Anforderungen an eine menschenrechtsorientierte Grundsicherung

Die Festlegung des soziokulturellen Existenzminimums muss auch diesen menschenrechtlichen Vorgaben genügen. Soweit Personen ihr Existenzminimum nicht selbst sichern können, wird es durch bedarfsgeprüfte Leistungen gewährleistet.

Armut, Ausgrenzung, persönliche Benachteiligung und soziale Probleme von Menschen kommen immer wieder vor. Armut ist nicht aus einem vorgeblichen individuellen Versagen breiter Bevölkerungsschichten zu erklären, sondern Ausdruck ungerechter Verteilung und damit gesellschaftlicher und struktureller Probleme. Sie muss strukturell überwunden werden.

Darum braucht es zuverlässige soziale Sicherungssysteme. Sie sollen davor bewahren, dass sich Ausgrenzung verfestigt. Aber auch im Falle eines persönlichen Scheiterns haben Menschen das Recht auf Respekt, Würde, Selbstorganisation und Hilfe. Reform-

vorstellungen, nach denen sich soziale Probleme durch einfache große Lösungen in Verbindung mit Druck auf Betroffene abschaffen ließen, haben autoritäre Züge. Das soziale und kulturelle Existenzminimum darf Menschen nicht vorenthalten werden, wenn sie fremdbestimmten Vorgaben nicht folgen. Wenn Hilfesuchende nicht erkennen können, dass bestehende Hilfeangebote eine Verbesserung ihrer sozialen Situation erleichtern können, sind die Angebote zu hinterfragen und nicht die Betroffenen zu sanktionieren.

Die Gewährleistung des Existenzminimums ist eine sozialstaatliche Aufgabe. Die Gewährleistung von sozialer Teilhabe umfasst viele Aspekte, die den Einzelnen nicht direkt materiell zuzurechnen sind. Eine sozialstaatliche Infrastruktur, die soziale Sicherheit vermittelt und es den Einzelnen erlaubt, Nachteile auszugleichen und soziale Schwierigkeiten zu überwinden, ergänzt materielle Individualansprüche. Die Grundsicherung muss so ausgestaltet sein, dass sie die sozialen und kulturellen Teilhabemöglichkeiten verbessert. Sie soll Selbsthilfe und Selbstorganisation ermöglichen. Arbeitsmarktpolitische Vorgaben dürfen nicht sozialrechtliche Ansprüche überlagern. Die Grundsicherung ist jeder Person, die ihre Bedarfe

„ *Keiner muss sich verdienen, dass ihm geholfen wird.*“

nicht aus eigenem Einkommen oder Vermögen decken kann, ohne Bedingungen zu gewähren. Jüngere Erwachsene dürfen dabei keiner besonderen Kontrolle ausgesetzt werden. Sie müssen aber besondere Unterstützung erfahren. Die Betroffenen sollen gestärkt werden, den Leistungsbezug Schritt für Schritt zu überwinden. Eine teilhabeorientierte Ausgestaltung der Grundsicherung beinhaltet – entsprechend dem im SGB I festgestellten Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten – die Mitwirkung der Leistungsbeziehenden und die Mitgestaltung durch sie.

4. Erwerbstätigkeit als zentrale Frage?

Der Maßstab der Wirksamkeit von Hilfen ist die Verbesserung der sozialen Situation der Betroffenen. Die Erfolgsmessung darf nicht wie bisher anhand kurzfristiger arbeitsmarktpolitischer Vermittlungszahlen erfolgen.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) ist nichtbeschränkt auf arbeitslos Gemeldete, sondern eine Leistung auch für ihre Angehörigen sowie weitere Personenkreise, die nicht von der Arbeitslosenstatistik erfasst werden. Von den arbeitslos Gemeldeten leben zwei Drittel – rund zwei Millionen Menschen – vom Regelsatz der Grundsicherung. Zu den zwei Millionen „Arbeitslosen“ nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit im Hartz IV-Leistungsbezug kommen aber rund vier Millionen andere Personen, die ebenso Grundsicherungsleistungen beziehen. Obwohl die Grundsicherung also als arbeitsmarktpolitisches Instrument die maßgebliche Hilfe für arbeitslos Ge-

meldete ist, ist sie zugleich eine umfassende sozialpolitische Hilfeleistung.

Von den Leistungsberechtigten, die nicht als „arbeitslos“ gezählt werden, gilt gleichwohl die Hälfte als „erwerbsfähig“. Hierzu zählen zum Beispiel die Teilnehmenden an Maßnahmen, Eltern in der Erziehungszeit, Erwerbstätige mit ergänzendem Leistungsbezug oder ältere Erwerbslose, die keiner Vermittlungsbemühung mehr unterliegen. 95 Prozent der „Nicht-Erwerbsfähigen“ sind Kinder. Den nicht arbeitslos Gemeldeten ist gemeinsam, dass sie in einer Lebenssituation leben, die nicht durch bessere Arbeitsvermittlung verbessert werden kann. Teilhabeaspekte der Grundsicherung sind deshalb nicht allein auf kurzfristige arbeitsmarktpolitische Ziele zu beziehen.

Aber selbst wenn Erwerbslose zu den arbeitslos Gemeldeten gehören, bekommen sie oft kein passendes Angebot für ihre weitere arbeitsmarktpolitische Integration. Viele erleben, dass intensive Bemühungen erfolglos sind, weil es an Arbeitsplätzen mangelt und die arbeitsmarktpolitischen Angebote unzureichend sind. Gleichwohl sind sie einer intensiven Kontrolle ausgesetzt. Selbst von den zwei Millionen arbeitslos gemeldeten Leistungsbeziehenden hat fast die Hälfte – mehr als eine Million Menschen – ohne intensive Unterstützung oder öffentlich geförderte Beschäftigung kaum eine Chance am Arbeitsmarkt.

Von denen, die den Leistungsbezug verlassen, ist ein Viertel nach drei Monaten wieder auf Hartz IV angewiesen. Rund ein Fünftel der Bevölkerung ist im Langzeit-Leistungsbezug oder pendelt zwischen prekärer Beschäftigung, Erwerbslosigkeit und prekärer Selbstständigkeit. Solche Lebenssituationen werden durch die Ausgestaltung der Leistungen nicht nachhaltig überwunden, sondern eher befördert.

5 Existenzsicherung und soziale Integration

Der persönliche Anspruch auf existenzsichernde und soziale Integrationsleistungen und die Bekämpfung prekärer Beschäftigung müssen zentrale sozialpolitische Ziele sein. Diese sollen mit wirksamen Regelungen und Maßnahmen verbunden und geschlechtergerecht ausgestaltet werden. Die gegenwärtige Umsetzung der Hilfen nach dem Sozialgesetzbuch II benachteiligt immer wieder Frauen – in besonderer Weise Mütter – und verfestigt traditionelle Rollen. Männer bekommen als vermeintliche Familienernährer oft bessere Unterstützungsangebote. Zudem befördern die Zumutbarkeitsregelungen prekäre Beschäftigung.

Das Leistungssystem erschwert die Bewältigung individueller Problemlagen. Es kennt keine Personen, sondern Bedarfsgemeinschaften. So geraten Personen in den Leistungsbezug, die für ihren eigenen Lebensunterhalt sorgen könnten und keine arbeitsmarktpolitischen Hilfen brauchen. Sie unterliegen der gleichen Kontrolle. Andererseits erhalten Personen keine arbeits-

marktpolitische Förderung, weil das Partnereinkommen über der Anrechnungsgrenze liegt.

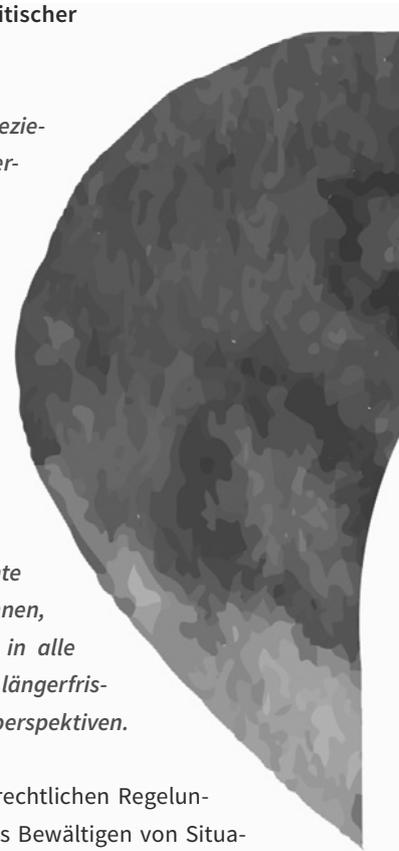
Das Leistungsrecht wirkt sich nachteilig für Frauen aus. Der Erwerb eines eigenständigen Leistungsanspruches – und die damit verbundene arbeitsmarktpolitische Förderung – ist durch die Regelungen zur Bedarfsgemeinschaft erschwert. Bis zum Erreichen des dritten Lebensjahres eines Kindes besteht keine Verpflichtung der Mutter zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Sie wird nicht als arbeitslos registriert. Viele Jobcenter bieten in dieser Situation auch auf freiwilliger Basis kaum Hilfen zur Arbeitsmarktintegration an. Bei der arbeitsmarktpolitischen Förderung von Müttern werden immer wieder geringere Beschäftigungsumfänge oder Qualifikationsniveaus als bei Männern zum Maßstab gemacht. In vielen Beratungssituationen wird stillschweigend davon ausgegangen, dass Frauen andere Präferenzen als berufliche Entwicklung haben.

Gute, auskömmliche Arbeit steht nicht im Zentrum arbeitsmarktpolitischer Vorgaben. Wenn Erwerbstätigkeit nicht den Lebensunterhalt sichert, kommt es zum ergänzenden Leistungsbezug. Der Mindestlohn hilft, mehr auskömmliche Arbeitsverhältnisse zu begründen. Allerdings führt die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose dazu, dass der Kreislauf von prekärer Beschäftigung, Leistungsbezug und Erwerbslosigkeit fortbesteht.

6 Strukturelle Armut als Folge politischer Fehlsteuerungen

Die hohe Zahl der SGB-II-Leistungsbeziehenden ist auch eine Folge sozial-, steuer- und familienpolitischer Fehlsteuerungen. In der Familienpolitik muss die soziale Sicherung und Förderung des Kindes und nicht die steuerliche Entlastung der Familieneinkommen in den Mittelpunkt gestellt werden. Die Arbeitsmarktpolitik muss sich an Prinzipien „guter Arbeit“ orientieren. Dazu gehören neben der Auskömmlichkeit der erzielten Einkommen auch Schutz- und Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, der Einbezug der Arbeitsverhältnisse in alle Zweige der Sozialversicherung sowie längerfristige Beschäftigungs- und Fortbildungsperspektiven.

Die sozial-, steuer- und familienrechtlichen Regelungen sind zu überprüfen. Sie sollten das Bewältigen von Situationen erleichtern, die eine selbstständige Existenzsicherung behindern: Bisher konzentriert sich der Familienlastenausgleich auf die steuerliche Entlastung von Ehen (Ehegattensplitting) und verheira-



teten Erziehenden (Kinderfreibetrag). Nichtverheiratete und Alleinerziehende werden in geringerem Umfang unterstützt. Ehen werden schon allein durch die steuerliche Entlastung besser gefördert als Alleinerziehende. Das Ehegattensplitting setzt starke Anreize für eine ungleiche Arbeitsmarktbeteiligung während der Ehe. Im Falle der Scheidung erleben Frauen, die nun stärker erwerbstätig sein wollen, dass ihr Arbeitsmarktzugang deutlich erschwert ist. 40 Prozent der Alleinerziehenden – zu 90 Prozent Frauen – beziehen SGB-II-Leistungen. Die Hälfte von diesen hat keine sonstigen Einkünfte, die aufgestockt werden. Es ist dringend notwendig, die Fehlsteuerungen im Familienlastenausgleich abzubauen. Zukünftig sollten alle Kinder durch eine einheitliche soziale Mindestsicherung gefördert werden. Sie soll das kindliche Existenzminimum abbilden und transparent, sach- und realitätsgerecht ermittelt werden. Ergänzend sollte es weiterhin Regelungen für besondere Bedarfe geben. Der Splittingvorteil für Verheiratete ist auf den steuerlichen Grundfreibetrag des Partners/der Partnerin zu begrenzen.

Die Grundsicherung gleicht Probleme aufgrund prekärer Beschäftigung aus. Die Funktion der Hartz-IV-Leistung als faktischer Kombilohn für Arbeitgeber kommt den Staat teuer. Hier ist konsequent durch Mindestlöhne ohne Ausnahmeregelungen gegenzusteuern. Arbeitgeber, die keine angemessenen Löhne zahlen, sind von den Jobcentern für die Kosten der Grundsicherung haftbar zu machen.

Sinkende Sozialleistungen sind keine Erfolgsmeldung, sondern Folge von Kürzungen und der Verdrängung von Leistungsberechtigten. Seit Jahren steigen die Armutszahlen. Trotzdem sinkt die Zahl der Leistungsberechtigten im SGB II und beim Wohngeld, da die Regelsätze nicht die tatsächlichen Bedarfe abbilden.

Der Eingliederungstitel für Hilfen am Arbeitsmarkt wurde seit 2010 deutlich reduziert, öffentlich geförderte Beschäftigung seit Beginn der Hartz-Reformen zusammengestrichen. Der Zugang von zugewanderten EU-Bürgern zu Sozialleistungen ist stark beschränkt.

Die Sonderregelungen für unter 25-jährige Leistungsberechtigte führen zu einer Verdrängung aus dem Leistungsbezug und steigender Wohnungslosigkeit. Ältere Hartz IV Beziehende werden in die vorzeitige Rente abgeschoben und müssen mit Rentenkürzungen bis an ihr Lebensende leben. Das Asylbewerberleistungsgesetz erschwert Integration und Arbeitsmarktzugang. Die finanzielle Basis von Kommunen mit besonderen sozialen Aufgaben verschlechtert sich durch Steuersenkungen und Sparvorgaben laufend. Die soziale Infrastruktur wird abgebaut.

7. Menschen im Mittelpunkt

Die Leistungsberechtigten sind Träger von Rechten und Pflichten. Ihre Situation kann nur durch Beratung, Förderung, Ermutigung und persönliche Betreuung und die aktive Mitgestaltung durch die Betroffenen verbessert werden. Hilfeprozesse gegen den Willen der Leistungsberechtigten können nicht zum Erfolg führen.

Für alle Menschen sollte das Existenzminimum möglichst einheitlich ermittelt und definiert sein. Heute bestehen verschiedene Bestimmungs- und Ermittlungsmethoden für das Existenzminimum nebeneinander, etwa im Steuerrecht, dem Pfändungsrecht, dem Grundsicherungsrecht, dem Asylbewerberleistungsrecht oder bei verschiedenen statistischen Indikatoren. Mehr Einheitlichkeit bedeutet mehr Transparenz und weniger Schnittstellenprobleme.

Neben der Gewährleistung des pauschalierten Existenzminimums sind ergänzende Regelungen notwendig, die besondere personenbezogene Bedarfe wie etwa gesundheitsbezogene Kosten, die Anschaffung von Waschmaschine, Kühlschrank oder Kinderfahrrad, Kosten der Mobilität (i.d.R. ÖPNV-Sozialticket) und weitere besondere Bedarfe erfassen. Der Ansatz für Stromkosten muss die tatsächlichen Bedarfe und die Strompreisentwicklung abbilden.

Eine einheitliche Mindestsicherung für Kinder und Jugendliche entlastet sowohl Betroffene, als auch Verwaltungen von der bisherigen parallelen Antragstellung und Verrechnung von Leistungen der Familienkassen und der Jobcenter. Nur noch die beantragten Zusatzbedarfe sollten zusätzlich beschieden werden müs-



sen. Die Mindestsicherung sollte Kindergeld, Kinderfreibetrag, Kinderzuschlag, Kinderregelsatz und pauschalierte Anteile des Bildungs- und Teilhabepaketes ersetzen.

Arbeitsmarktpolitische und arbeitsrechtliche Regelungen, die existenzsichernde und sozialversicherte Entlohnung als zentrales Ziel haben, können helfen, den Bedarf an aufstockenden SGB-II-Leistungen zu senken. Bei der Anrechnung von Zuverdiensten sollten großzügige Bagatellgrenzen Ämter und Leistungsberechtigte von komplizierten Hin- und Her-Rechnungen entlasten und so Hinzuverdienst und Arbeitsmarktteilhabe erleichtern.

Das Leistungsrecht muss transparent und einfach gestaltet sein. Rechtsvereinfachung darf nicht zu Leistungseinschränkungen führen. Maßstab für Einfachheit ist nicht die Effektivierung des Verwaltungshandelns aus Sicht der beteiligten Behörden, sondern Einfachheit bedeutet aus der Perspektive der Leistungsberechtigten besser nachvollziehbare Antragswege und Bescheide, unter anderem:

Persönlich erreichbare und langfristig zuständige Mitarbeitende in den Jobcentern; Verständlichkeit von Beratungsprozessen, Anspruchsermittlung und Bescheiden; zuverlässige und verständliche Information über Rechtsansprüche; zielgruppengerechte und der individuellen Situation angemessene Hilfeprozesse mit den Elementen Ermutigung und Ressourcenstärkung, Vertraulichkeit und Vertrauen.

8. Hilfebedarfe erkennen statt bestrafen

Das Existenzminimum darf durch Sanktionen nicht in Frage gestellt werden. Auch wer der gesellschaftlichen Vorgabe von Pflichten – aus welchen Gründen auch immer – nicht nachkommt, hat ein Recht darauf, dass seine Lebensgrundlage sicher bleibt. Es gibt keinen wissenschaftlichen Beleg für positive Effekte von Sanktionen auf die Leistungsberechtigten. Sanktionen ignorieren die strukturellen Barrieren, die den längere Zeit Arbeitsuchenden den Zugang zum Arbeitsmarkt versperren. Sanktionen verschärfen Hunger und Wohnungsnot.

Das Sozialgesetzbuch I billigt den Leistungsberechtigten ein Wunsch- und Wahlrecht zu. Dieses wird im SGB II deutlich eingeschränkt: Die Eingliederungsvereinbarung sollte am Ende eines einvernehmlichen Prozesses stehen. Wenn Leistungsberechtigte



Michael David, M. A., studierte Soziologie, Politik, Geschichte und Pädagogik an der Carl-von-Ossietzky-Universität Oldenburg; machte eine Ausbildung zum Public-Relations-Berater an der Deutschen Presseakademie Berlin. Von 2000 bis 2005 und 2007 bis 2009 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Bundestags in den Bereichen Nahostpolitik, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Wirtschafts- und Mittelstandspolitik. Von 2005 bis 2007 war er im Bereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit für den Kommunalen Arbeitgeberverband Berlin tätig. Seit 2010 ist er bei der Diakonie Deutschland zuständig für das Arbeitsfeld „Sozialpolitik gegen Armut und soziale Ausgrenzung“. Seit 2012 ist er stellvertretender Sprecher der nationalen Armutskonferenz. Kontakt: michael.david@diakonie.de

der Eingliederungsvereinbarung – die bislang oft einseitig durch die Fallmanager erstellt wird – nicht zustimmen, kann ihr Inhalt bisher durch Verwaltungsakt rechtsverbindlich werden.

Die geltenden Zumutbarkeitskriterien für die Vermittlung in Arbeit erklären jede Erwerbstätigkeit für zumutbar. Weder spielt die vorherige Ausbildung/Berufserfahrung eine Rolle noch die Frage, ob durch die Aufnahme der Erwerbstätigkeit die Armutssituation überwunden werden kann oder sich die Situation dadurch sogar verschlechtert beziehungsweise mit einer prekären Beschäftigung weiter verfestigt.

Nach massiven Kürzungen seit 2010 stehen nur sehr begrenzt Eingliederungsmittel zur Verfügung und werden von den Jobcentern nicht voll ausgeschöpft.

Es gibt keinen „ersten Arbeitsmarkt“, der allein Marktgesetzen folgen würde. Beschäftigung wird in vielen gesellschaftlichen Bereichen durch öffentliche Zuschüsse oder Subventionen gefördert, etwa aus wirtschaftlichen oder kulturpolitischen Gründen. Beschäftigungsförderung ist aber auch aus gemeinwohlorientierten und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen notwendig und legitim.

Wer an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnimmt, kann keinen Zuverdienst erwirtschaften. Für Teilnehmende an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sollte dieser Nachteil ausgeglichen und so ein zusätzlicher Anreiz zur Teilnahme geschaffen werden. Sanktionen stellen das Existenzminimum in Frage. Dies ist ein Verstoß gegen so-

ziale Grundrechte. Energiesperren, Wohnungslosigkeit und Unterernährung drohen für die gesamte Bedarfsgemeinschaft. Eine nicht rückholbare und nicht nachzahlbare Streichung von Regelleistungen widerspricht dem Ziel, Existenz und Menschenwürde der Leistungsberechtigten zu sichern. Positive „pädagogische“ Effekte von Sanktionen sind nicht belegbar. Im Einzelnen lässt sich auch sanktionsbewehrtes Verhalten kaum von Verhalten infolge von Erkrankungen oder anderen Problemlagen unterscheiden. Zudem sind viele Regelungen so kompliziert, dass Leistungsberechtigte sie nicht verstehen – und dann sanktioniert werden. Sanktionen verschärfen schwierige Lebenssituationen weiter. Von Sanktionen ist daher abzusehen.

9. Vertrauensbasierte Sozialberatung ausbauen

Die Gewährleistung materieller Leistungen zur Existenzsicherung soll möglichst aus einer Hand erfolgen. Sie ist institutionell und

konzeptionell von arbeitsmarktpolitischer Förderung zu trennen. Sozialberatung als drittes Element muss unabhängig, eigenständig, vertraulich, ermutigend und lebenslagenbezogen sein. Sozialarbeit braucht das Einvernehmen von Helfenden und Leistungsberechtigten. Die soziale Infrastruktur ist auszubauen.

Die Gewährung und Bescheidung von Grundsicherungsleistungen sollte unabhängig von arbeitsmarktpolitischen Erwägungen in eigenständiger Trägerschaft organisiert werden. Die materielle Gewährleistung des Existenzminimums soll für die Leistungsberechtigten nach SGB II, XII und AsylBLG einheitlich sein. Es besteht ein einheitlicher Anspruch auf Grundsicherung.

Die Gewährleistung arbeitsmarktpolitischer Hilfeleistungen sollte für alle Erwerbslosen einheitlich und unter gleichen Bedingungen für die Leistungsberechtigten durch die Bundesagentur für Arbeit erfolgen. Die Kosten für die Arbeitsmarktförderung von Grundsicherungsbeziehenden sowie von Erwerbslosen ohne materiellen Leistungsanspruch sollen aus Steuermitteln finanziert und der Agentur für Arbeit erstattet werden. An die Stelle von Sanktionen soll die Entwicklung von Anreizsystemen durch die Finanzierung eines besonderen Aufwands und von Zuverdienst-Ausfällen bei den Leistungsberechtigten treten.

Soziale Beratung, die Vermittlung sozialarbeiterischer Hilfen und die Vermittlung an andere Fachdienste müssen auf der Grundlage von Freiwilligkeit und im Rahmen einer eigenen Professionalität erfolgen. Zwar schaffen solche Hilfen grundlegende Voraussetzungen für einen besseren Arbeitsmarktzugang. Ihr Sinn und ihre Fachlichkeit lassen sich nicht in arbeitsmarktpolitischen Erfolgswerten messen, können aber mit dem Maßstab der Verbesserung der subjektiven sozialen Lebenssituation gemessen und evaluiert werden. Vereinbarungen über Hilfen werden einvernehmlich getroffen. Ein flächendeckendes Angebot von unabhängigen Sozialberatungszentren, die weitergehende Hilfen vermitteln, muss diese Eigenständigkeit gewährleisten und sich selbstständig vernetzen.

Organisatorisch würde ein Hilfesystem mit drei Bereichen entstehen:

- Die Gewährleistung materieller Leistungen zur Existenzsicherung soll möglichst aus einer Hand erfolgen. Bestehen neben der Grundsicherung weitere Ansprüche wie etwa Lohnersatzleistungen, Kindergeld oder Elterngeld, sollten diese insgesamt von einer Leistungsabteilung geprüft, gewährt, verrechnet und einheitlich beschieden sowie ausgezahlt werden.
- Die arbeitsmarktpolitische Förderung erfolgt unabhängig von der materiellen Leistungsgewährung. Alle Erwerbslosen werden in einem einheitlichen System der Arbeits-, Ausbildungs- und Weiterbildungsförderung bedarfsgerecht und zielgruppenspezifisch betreut.
- Auch sozialarbeiterische Hilfen erfolgen eigenständig. Hierfür werden kommunale (Erst-) Anlaufstellen für Menschen mit Hilfebedarfen gebildet. Sie vermitteln spezialisierte Hilfen. Diese Einrichtung wird durch einen Verbund der Träger der sozialen Arbeit getragen.

10. Selbsthilfe und Selbstorganisation fördern

Die Selbstorganisation der Betroffenen muss ein Kernziel einer reformierten Grundsicherung werden. Die Ermächtigung der Menschen (Empowerment) hat einen eigenen Stellenwert. Sie ist Grundlage für politische Beteiligung, Gestaltung der Gesellschaft und selbstbestimmtes Leben.

Soziale Hilfen, Dienstleistungen und Beratung unterstützen die Leistungsberechtigten entsprechend ihrem Wunsch- und Wahlrecht. Soziale Arbeit ist einerseits professionelle Leistungserbringung. Andererseits setzt sie die Förderung der Selbstorganisation von Betroffenen und die Einrichtung von Ombudsstellen voraus:

Selbstorganisation umfasst auch politische Organisation und Interessenvertretung, Selbsthilfe-Beratung sowie die Gestaltung eigener Räumlichkeiten und Treffpunkte mit verschiedenen sozialen, kulturellen oder sportlichen Aktivitäten. Selbstorganisation soll auch durch Beschäftigungsförderung bei Schaffung hauptamtlicher Stellen unterstützt werden. Die Möglichkeit der Selbstorganisation durchzieht alle Ebenen einer demokratischen Gesellschaft. Betroffenenvertretungen müssen einen gesicherten Status mit eigenen Mitteln bekommen. Sie müssen genauso selbstverständlich werden wie etwa Betriebsräte, Studierendenvertretungen, Gremien der Selbstverwaltung oder Interessenvertretungen an Schulen. Sie sollen auch bei der Einrichtung von Ombudsstellen gleichberechtigt mitwirken, die bei Konflikten zwischen Leistungsberechtigten und Ämtern vermitteln.

” *Beratung in Zwangskontexten kann nicht erfolgreich sein.*

Professionelle Sozialarbeit zeichnet sich durch eine hohe Ergebnisqualität im Sinne einer verbesserten sozialen Teilhabe aus. Im Sozialraum müssen verschiedene Beratungsstellen für unterschiedliche Problemlagen bereitstehen. Der Zugang zur sozialen Beratung soll wenig institutionalisiert oder formalisiert sein, also niedrigschwellig. Direkte Ansprechpartner sind vorhanden und der Verschwiegenheit verpflichtet. Die Beratung erfolgt freiwillig. Beratung in Zwangskontexten kann nicht erfolgreich sein. Ein funktionierendes und dokumentiertes Fallmanagement sichert die Qualität des Beratungsprozesses und unterliegt einem umfassenden Datenschutz. Kompetenzen und Netzwerke der Betroffenen werden gemeinsam herausgearbeitet und gestärkt. Auch die Definition von Problemen erfolgt gemeinsam und wird nicht verordnet. Vereinbarungen erfolgen einvernehmlich. Es wird nicht nur am Problem, sondern gemeinsam mit den beteiligten Personen an einer Verbesserung ihrer Situation gearbeitet.

Ein Kontext hoheitlicher Verwaltung erzeugt nicht das notwendige Vertrauen und führt beiderseits zu taktischem Handeln, das zur Problemlösung wenig beiträgt. Darum muss soziale Beratung von der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben getrennt sein.