

Hartz IV reformieren.

Ein Positionspapier von Wolfgang Tiefensee

Die SPD braucht dringend eine Neuorientierung. Sie muss konkrete Antworten auf die Fragen unserer Zeit geben. Auf der Tagesordnung stehen gesellschaftspolitische Fragen: Wir müssen auf die Veränderungen und neuen Herausforderungen unserer Gesellschaft reagieren, die Zukunft in den Blick nehmen und gleichzeitig konkrete politische Projekte umsetzen, die die Lebenswirklichkeit der Menschen spürbar zum Besseren entwickeln. Wer Gesellschaft neu denken will, muss sich zunächst den Entscheidungen der Vergangenheit zuwenden und sie auf den Prüfstand stellen. Wer ungeklärte Fragen mit sich trägt, wird nicht frei sein, Neues zu denken. Die Reform des Arbeitsmarktes in den Jahren 2003 bis 2005 ist ein Thema, das bis heute weitgehend unbearbeitet ist, die SPD belastet und lähmt. Hier will dieses Papier ansetzen. Wir brauchen dringend eine Veränderung.

Hartz IV: Situation analysieren. Fehler eingestehen. Veränderungen anpacken.

Mit der Agenda 2010 wollte die damalige rot-grüne Bundesregierung eine grundlegende Weichenstellung in den Bereichen Arbeit und Wirtschaft sowie soziale Sicherung und Haushaltskonsolidierung vornehmen. Die Grundlage hierfür bildeten die Empfehlungen der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – besser bekannt als Hartz-Kommission. Die Konjunktur sollte und musste angekurbelt und die Arbeitslosenquote gesenkt werden. Die Zahl der Arbeitslosen war mit mehr als vier Millionen auf über 10 Prozent geklettert. Ein Wirtschaftswachstum gab es praktisch nicht mehr. Bundesweit gingen die Investitionen zurück. Der Staat und die Kommunen ächzten unter wachsenden Sozialausgaben.

Auch die bestehenden Sozialleistungssysteme waren ineffizient. Es existierten zwei parallele Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts: Zum einen die vom Bund finanzierte **Arbeitslosenhilfe** für diejenigen, die nach einem vorherigen Bezug von Arbeitslosengeld weiterhin arbeitslos waren. Zum anderen gab es die von den Kommunen finanzierte **Sozialhilfe** für alle sonstigen Personen. Dieses Nebeneinander verursachte in der Praxis zahlreiche Abstimmungs- und Zuständigkeitsprobleme. Die unterschiedliche Gerichtsbarkeit der beiden Bereiche tat ihr Übriges.

Die Höhe der Arbeitslosenhilfe war vom vorangegangenen Einkommen abhängig und variierte damit stark. Teilweise fielen die Zuweisungen so niedrig aus, dass ergänzende Sozialhilfe notwendig war. Nicht zuletzt waren Bezieher von Sozialhilfe nicht krankenversichert und konnten lediglich über zusätzliche Sozialleistungen (Hilfen zur Gesundheit) Gesundheitsfürsorge erhalten. **Es bestand Handlungsbedarf.**

Die Hartz-Kommission hatte aber noch einen weiteren Aspekt zu bearbeiten: Die Arbeitsverwaltung sollte reformiert werden. Es wurde nach neuen Organisationsformen und Möglichkeiten der Entbürokratisierung gesucht. Die Arbeitsämter in der Verantwortung des Bundes kamen mit ihren nahezu 100.000 Beschäftigten auf den Prüfstand. In der Folge wurde eine neue Aufgabenverteilung zwischen den Agenturen für Arbeit und den neu gegründeten Jobcentern vereinbart. Mit der Ausrichtung auf das Fallmanagement erfolgte eine neue inhaltliche Schwerpunktsetzung.

Kern der Agenda 2010 war die Hartz IV-Reform. Der Bundesrepublik und der Bevölkerung wurde ein hartes und heftig umstrittenes Reformprogramm verordnet. Der zentrale Gedanke der Hartz-Reformen war, das Handeln des Staates neu auszurichten: Arbeitslose sollten nicht länger nur alimentiert,

sondern aktiviert und vermittelt werden. Das Begriffspaar "Fördern und Fordern" wurde zum Leitsatz für diese Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Im Januar 2005 trat Hartz IV in Kraft. Die aus Steuermitteln finanzierte Arbeitslosenhilfe gab es nicht länger. Mit dem **Arbeitslosengeld II** wurde eine Sozialleistung für alle erwerbsfähigen Arbeitslosen geschaffen. Zuständige Träger der Grundsicherung waren fortan allein die Bundesagentur für Arbeit und damit der Bund, die kreisfreien Städte und die Landkreise. Die Sozialhilfe wurde auf Personen begrenzt, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II hatten beispielsweise erwerbsunfähige Personen. Also Personen, die aus unterschiedlichen Gründen nur noch weniger als 3 Stunden am Tag arbeiten können.

Kaum eine Reform ist in der Bundesrepublik seither so umstritten. Obwohl zentrale Zielstellungen der Reform eingetreten sind:

- Die Erwerbstätigkeit und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung haben zugenommen. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes ist die Erwerbstätigkeit in 2017 auf 44,27 Mio. gestiegen. Damit erreichte die Erwerbstätigkeit ihren höchsten Stand seit der Wiedervereinigung.
- 2017 gab es im Durchschnitt 2.533.000 Arbeitslose. Die Arbeitslosenquote sank auf 5,7 Prozent. Das Jahr 2017 hat damit (zusammen mit 2016) den niedrigsten Stand der Arbeitslosigkeit nach 1991.
- Die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten Hartz-IV-Empfänger hat sich in Thüringen zwischen 2005 von 200.545 auf 112.170 im Jahr 2017 fast halbiert.
- Die Konjunktur boomt seit Jahren. In vielen Bereichen erweist sich der Fachkräftebedarf mittlerweile als größte Herausforderung der Unternehmen.

Doch trotz dieser positiven Entwicklung hat die Reform viele Schattenseiten. Daran ändern im Kern auch die punktuellen Nachbesserungen im Laufe der zurückliegenden Jahre nichts. So wurden die Leistungen zur Bildung und Teilhabe ins Gesetz aufgenommen. Es konnten somit ab 2011 den Hartz-IV-Empfängern durch die Jobcenter Klassenfahrten gezahlt und Mittagessen, Vereinsbeiträge und Nachhilfe bezuschusst werden. Auch werden Aufwandsentschädigungen im Ehrenamt bis zu einem Grundfreibetrag nicht länger angerechnet.

Dennoch bleiben viele **Problemlagen** bestehen:

- Die Einführung von Hartz IV hat für viele Menschen zu finanziellen Verlusten geführt. Das gilt insbesondere für Ostdeutschland. Gemäß einer Studie des IAB aus dem Jahr 2007 bezogen 56 Prozent der ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger nach dem Systemwechsel 2005 eine im Durchschnitt um 150 € geringer ausfallende Leistung. Hiervon waren insbesondere Paarhaushalte betroffen.
- Viele Menschen mit einem Arbeitsplatz sind verunsichert. Sie befürchten den schnellen sozialen Abstieg, falls sie ihren Arbeitsplatz verlieren würden. Geschaffenes Eigentum und erarbeitete Ersparnisse gelten nicht als Sicherheit für das Alter, weil diese bereits nach einer kurzen Zeit angerechnet werden könnten.
- Hartz IV trifft vor allem Menschen, die aufgrund ihrer geringen beruflichen Qualifikation keine Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt finden. So waren von den 37.720 arbeitslosen Personen in Thüringen, die Leistungen nach SGB II im September 2018 bezogen, 17.739 geringqualifiziert. Das macht einen Anteil von 47 Prozent aus. Trotz sinkender Arbeitslosigkeit und einem Fachkräftemangel gibt es in Thüringen und anderen Bundesländern zu wenige bezahlte Arbeitsplätze für gering beruflich Qualifizierte.
- Die Zeiten stabiler Arbeitsverhältnisse sind in vielen Branchen vorbei. Häufig verlieren auch Menschen ihre Anstellung, die Berufserfahrung vorweisen und gut ausgebildet sind. Sie finden

zwar in der Regel innerhalb eines Jahres, der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I, eine neue Stelle. Der Druck ist jedoch sehr hoch und wird zur Belastung. Das gilt insbesondere für ältere Arbeitnehmer.

- Auf Grund sozialer Abstiegsängste sehen und sehen sich viele Menschen genötigt, auch prekäre Beschäftigungen aufzunehmen. Dies führt zu einer Entwertung der Arbeit und begünstigt den sprunghaften Anstieg prekärer Arbeitsverhältnisse.
- Hartz IV hat sich zu einem Bürokratiemonster entwickelt. Ursprünglich sollte lediglich ein Fünftel der rund 60.000 Mitarbeiter in den Jobcentern die Leistungsansprüche der Hartz-IV-Empfänger berechnen. Aktuell sind damit immer noch ca. 30.000 Beschäftigte befasst. Über 60 Prozent der Bescheide sind mehr als 20 Seiten lang. Allein 2016 gab es 25 Mio. Bescheide.
- Hartz IV ist eine juristische Dauerbaustelle geworden. Im Jahr 2016 gab es allein 640.000 Widerspruchverfahren und 115.000 Klagen.
- Viele Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber berichten, dass sie durch die Systematik von Hartz-IV häufig mit Arbeitssuchenden konfrontiert sind, die kein Interesse an der konkreten Stelle haben. Das führt zu Frust und hat den schlechten Ruf der Reform verfestigt.

Wir müssen uns **dieser Situation stellen und umsteuern**. Wir müssen uns die **Fehler der Vergangenheit eingestehen** und zügig **Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik vornehmen**.

Ausgangspunkt aller notwendigen Veränderungen ist die Erkenntnis: **Der summarische Begriff des Arbeitssuchenden taugt nicht**. Die Wirklichkeit ist facettenreicher. Ein Hartz-IV-Empfänger kann ein 50-jähriger Handwerker sein, dessen physische Verfassung eine Tätigkeit in dem erlernten Beruf nicht mehr zulässt. Es kann die Fachkraft sein, deren Montagetätigkeit jetzt in einem anderen Land oder durch eine Maschine vorgenommen wird. Es kann die alleinerziehende Mutter sein, die nur einer Halbtags-tätigkeit nachgehen kann und gerade kein passendes Angebot findet. Es können aber auch Menschen sein, die durch eine Krankheit, einen Schicksalsschlag, durch Sucht oder eine Scheidung den Halt unter den Füßen verloren haben. All dies wird unter einem Begriff Arbeitssuchende gefasst.

Diejenigen, die sich gemeinsam mit professionellen Helferinnen und Helfern aktiv um eine Arbeit bemühen, werden aber auf eine Stufe mit denjenigen gestellt, die inaktiv den Verbleib in der Arbeitslosigkeit eher in Kauf nehmen oder diese sogar anstreben. Letztere sind auch diejenigen, die das Bild vom Arbeitssuchenden oftmals negativ in der **Öffentlichkeit** prägen. Sie sind es, die die Sozialleistungen des Staates ausnutzen und mit ihren spektakulären Biografien von den Medien aufgegriffen werden. So entsteht bei vielen Leuten der Eindruck, alle Arbeitslosen seien faul und unwillig.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die tagtäglich arbeiten. Die an der Kasse im Supermarkt oder am Band ihr Geld verdienen. Sie können und wollen dann nicht akzeptieren, dass sie mit ihrem Lohn für die vermeintlichen Faulen und Unwilligen aufkommen sollen.

Die Tatsachen zeichnen jedoch ein ganz anderes Bild. Im Jahr 2017 waren durchschnittlich 112.207 erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Thüringen gemeldet. Davon wurden zwischen Januar 2017 und Dezember 2017 lediglich 3.570 mit Sanktionen belegt. Das sind nur ca. 3 Prozent aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Hiervon fiel der Großteil, ca. 70 Prozent, auf Meldeversäumnisse. Das heißt, die Betroffenen nahmen vereinbarte Beratungs-, Vermittlungs- oder Untersuchungstermine nicht wahr. Nur in ca. 9 Prozent der Fälle erfolgte eine Sanktionierung, weil die Arbeitsaufnahme verweigert wurde oder Arbeitsverhältnisse ohne Begründung aufgegeben wurden. Berücksichtigt man, dass einzelne Personen mehrfach sanktioniert werden, kommt man zu dem Ergebnis: **Es gehört nur eine geringe Zahl von Arbeitssuchenden zur Gruppe der inaktiven Arbeitssuchenden**. Der Gesetzgeber sollte daher Gesetze nicht nach der Minderheit ausrichten. Er nimmt damit in Kauf, die Mehrheit der Menschen unangemessen zu behandeln und zu demotivieren.

Fazit: Die meisten Menschen wollen arbeiten. Die meisten Arbeitssuchenden, unter ihnen auch die, die Hartz IV beziehen, arbeiten aus eigenem Antrieb und aktiv an der Veränderung ihrer Situation. Es ist daher an der Zeit, die Hartz-IV-Reform an den aktiven Arbeitssuchenden auszurichten. Das bedeutet, sie nicht nur in einzelnen Punkten zu ändern oder anzupassen. **Wir müssen die Reform reformieren. Unser Ziel muss es sein, Schritt für Schritt Hartz IV überflüssig zu machen.** Dabei müssen wir Veränderungen immer aus mindestens drei Perspektiven bewerten und vornehmen:

- Wir müssen an die Menschen denken, die heute schon Hartz IV beziehen. Wir müssen es schaffen, für diese Gruppe individuelle und strukturelle Hürden abzubauen. Ihnen muss eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht werden.
- Wir müssen auch an die Menschen denken, die heute mit ihrem Einkommen und ihren Steuern Hartz IV und andere soziale Maßnahmen finanzieren. Im Interesse dieser Menschen müssen wir dafür sorgen, dass staatliche Mittel gerecht, zielgerichtet und sparsam eingesetzt werden. Jemand der vierzig Stunden in der Woche arbeitet, fragt zu Recht, was mit seinen Steuern geschieht und welchen Beitrag die Menschen erbringen, die Leistungen empfangen.
- Wir müssen schließlich auch an die Menschen denken, die Angst vor Veränderungen, vor dem Verlust ihres Arbeitsplatzes und sozialem Abstieg haben. Dies trifft gerade auf Menschen in Wirtschaftsbereichen zu, die sich gerade im Umbruch befinden (Digitalisierung, Energiewende usw.). Diesen Menschen müssen wir Ängste nehmen und dafür sorgen, dass der kleine Wohlstand, die angesparte Altersversorgung und die soziale Stellung nicht gefährdet sind.

Wenn wir den Sozialstaat neu aufstellen, dann müssen wir diese drei Perspektiven berücksichtigen. Wir müssen den unterschiedlichen Interessen gerecht werden. Zugleich dürfen wir nicht länger schwarze Schafe zur Leitschnur der Politik machen. Unsere Politik orientiert sich an den Lebenswirklichkeiten der vielen Menschen, die Unterstützung zu Recht brauchen und aktiv an neuen Chancen mitarbeiten.

Was geändert werden muss:

- (1) **Wer länger gearbeitet hat, hat länger Anrecht auf Arbeitslosengeld I.** Schon jetzt wird die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes am Alter und der Beschäftigungszeit orientiert. Dies reicht aber noch nicht aus. Die Bezugszeiten vom Arbeitslosengeld sollen ab dem 50. Lebensjahr 18 Monate und ab dem 58. Lebensjahr wie bisher 24 Monate betragen. So geben wir Menschen, die schon lange gearbeitet haben mehr Zeit sich neu zu orientieren.
- (2) In Zukunft muss in den Jobcentern **nach aktiven und inaktiven Arbeitssuchenden unterschieden werden.** Es wird zukünftig in das Ermessen der Fallmanagerinnen und Fallmanager gestellt, zu welcher Gruppe der oder die Arbeitssuchende zählt. Sie entscheiden, welche Vorgehensweise in Betracht kommt und ob im Einzelfall Sanktionen bei nicht erfolgter Arbeitsaufnahme verhängt werden. Zugleich fordern wir, dass bei Jugendlichen und Erwachsenen die gleichen Kriterien Anwendung finden.
- (3) Ab dem 50. Lebensjahr wird das erarbeitete **Vermögen nicht mehr für den Bezug von Arbeitslosengeld II herangezogen.** Damit wollen wir die Lebensleistung eines Menschen anerkennen und Sicherheit für das Alter schaffen.
- (4) Die gegenseitige **Anrechnung von Einkommen in Bedarfsgemeinschaften gehört auf den Prüfstand.** Wir wollen prüfen, wie diese Regelungen im Gesamtkontext unseres Sozialrechts geändert werden können. Unser Ziel ist es, dass Menschen, die zusammenleben wollen, dafür nicht mit finanziellen Einbußen bestraft werden.

- (5) Der Staat **darf Engagement der Schulen und Sozialverbände nicht erschweren**. Bei allen Zusatzleistungen für Kinder, wie beispielsweise Spenden und Unterstützungsleistungen, darf keine Verrechnung mit den Regelsätzen erfolgen. Das erleichtert die Arbeit mit den Kindern und reduziert den Prüfaufwand in den Jobcentern.
- (6) Die **Bagatellgrenzen für Anrechnungsfragen** müssen angehoben werden. Das gilt insbesondere für Jugendliche, die einem Schülerjob (Zeitung austragen) nachgehen. Es gilt aber auch für Erwachsenen, die einer gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Tätigkeit nachgehen und hierfür eine Entschädigung erhalten.
- (7) Die durch die **Entbürokratisierung freiwerdenden Mittel müssen zu Gunsten einer neuen Ausrichtung der Jobcenter genutzt werden**. Wir wollen, dass die Mitarbeiter mehr Zeit auf die Förderung und Unterstützung Arbeitssuchender verwenden können. Hierzu muss es auch mehr sozialpädagogisch ausgebildete Mitarbeiter geben. Ideen der Beschäftigten zur Entbürokratisierung sind sehr willkommen.
- (8) Es braucht einen **staatlichen geförderten Arbeitsmarkt** für diejenigen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt langfristig keine Chance haben, eine Anstellung zu erhalten. Es ist für alle Beteiligten besser, wenn ein Mensch ein Entgelt für eine geleistete Arbeit anstatt Sozialleistungen erhält.
- (9) Es muss ein **Recht auf Weiterbildung** geben, das jedem die Chance auf berufliche Neuorientierung bietet. Wenn sich die Berufswelt z. B. durch die Digitalisierung oder die Energiewende wandelt, unterstützen wir die Weiterentwicklung der Menschen. Zeiten der Weiterqualifizierung werden nicht auf die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds angerechnet. Hier stellt das Qualifizierungschancengesetz einen ersten wichtigen Schritt dar.
- (10) Mit einer kraftvollen **Kommunikationsstrategie** muss der Bevölkerung ein realistisches Bild von der Situation Arbeitssuchender vermittelt werden. Wir brauchen in vielen Fällen Verständnis anstelle von Ablehnung. Die Zivilgesellschaft muss an ihre Verantwortung erinnert werden, dass die Beseitigung von Arbeitslosigkeit nicht allein Aufgabe des Staates, sondern aller Akteure in der Gesellschaft ist.