

Dr. Thomas Becker

Abteilungsleiter
 Sozialpolitik und Publizistik
 Deutscher Caritasverband
 Karlstr. 40
 D-79104 Freiburg
 Tel. **49-(0)761-200245
 Fax **49-(0)761-200509
 E-mail thomas.becker@caritas.de

26.9.2007

BundeskongressSGB II**Forum A 1: Die Einführung des SGB II – ein Paradigmenwechsel**Paradigmenwechsel von Sozial- und Arbeitslosenhilfe zum SGB II aus der Sicht eines Wohlfahrtsverbandes

Eine kleine Zeitreise: Es ist der 8. September 1992, also vor 15 Jahren. Der Deutsche Caritasverband stellt im Rahmen einer Bundespressekonferenz die Ergebnisse seiner Armutsuntersuchung vor. Dazu waren über 4000 Menschen befragt worden, die in Diensten der Caritas Hilfe suchen. Das Ergebnis verursacht im politischen Raum großes Getöse: Auf vier Sozialhilfeempfänger kommen noch einmal drei verdeckt Arme (Dunkelziffer von 43 %). Das sind Menschen, die eigentlich einen Anspruch auf Sozialhilfe hätten, diesen aber nicht wahrnehmen.

Der empirische Nachweis der verdeckten Armut war geführt und die damalige Ministerin Hannelore Rönsch muss am nächsten Vormittag im Frühstücksfernsehen konstatieren, ja es gibt Armut in Deutschland. Die alte Behauptung, wir haben in Deutschland keine Armut, weil es ja die Sozialhilfe gibt, ist widerlegt. Alle Parteien sind und waren der Meinung, dass Menschen, die unter Grundsicherungsniveau leben, arm sind. Gründe für verdeckte Armut zu dieser Zeit der alten Sozialhilfe sind, so die Caritas Armutsuntersuchung: Scham zum Sozialamt zu gehen (47%) und auch Informationsdefizite über den Anspruch (57%). Die alte Sozialhilfe wird als stigmatisierend empfunden. So weit zum 8./9. September vor 15 Jahren.

Die Caritas hat daraufhin Vorschläge erarbeitet, wie die verdeckte Armut bekämpft werden kann. Die der Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungssysteme sollten armutsfest gemacht werden. Hier hat sich seither wenig getan, außer bei der Einführung des Kinderzuschlags, der aber weiterhin praktische Probleme aufwirft. Der zweite Vorschlag war, Personen im erwerbsfähigen Alter sollten grundsätzlich nur durch die Einrichtungen der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenversicherung betreut werden. Diese Forderung der Caritas, die im Prinzip die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bedeutet, wurde durch das SGB II realisiert. Die Caritas hatte Qualifizierung und Betreuung und eine angemessene Zuverdienstmöglichkeit für langzeitarbeitslose Menschen gefordert. Auch dies ist im Prinzip im SGB II enthalten. Die jetzt eingeführte Pauschalierung einmaliger Leistungen schließlich hat die Caritas 1992 ebenfalls gefordert, um Hilfebedürftigen mehr Selbstverantwortung zuzubilligen und die demütigenden Gänge zum Sozialamt zu vermeiden. So weit also hat der Gesetzgeber mit dem SGB II durchaus Elemente der Armutsforschung und der Forderungen der Wohlfahrtsverbände, hier der Caritas, umgesetzt. Eine alte Forderung aller Wohlfahrtsverbände, regelmäßig Armuts- und Reichtumsberichte vorzulegen, wurde ebenfalls aufgegriffen.

Im folgenden soll jetzt der Paradigmenwechsel systematisch nach Stärken und Schwächen der alten Sozialhilfe und der neuen Grundsicherung im SGB II untersucht werden:

Die ehemalige Sozialhilfe

Die ehemalige Sozialhilfe war ein Auffangsystem für alle hilfebedürftigen Menschen, die ihren Lebensunterhalt nicht selbst decken konnten und auch keine (im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld) Arbeitslosenhilfe erhielten. Wer noch nie gearbeitet hatte, erhielt nur Sozialhilfe - auch wenn er theoretisch arbeiten konnte.

Stärken

Die Sozialhilfe hatte nicht nur Schwächen, sondern auch Stärken. Das merken wir in unseren Einrichtungen und Beratungsstellen, wo Empfänger von SGB II hinkommen, sehr deutlich: Die Hilfen in der ehemaligen Sozialhilfe deckten insgesamt die Bedarfe der Sozialhilfeempfänger weitgehend gut ab.

Dies gilt nicht nur für die materiellen Leistungen: Auch zu sozialintegrativen Leistungen hatten die Bedürftigen besseren Zugang. Schnittstellenprobleme, wie sie sich im SGB II immer wieder zeigen, gab es kaum. Und ein großer Vorteil war die eingespielte Praxis zwischen Sozialhilfeträgern, Diensten und Einrichtungen, die zu weitgehend weniger Reibungsverlusten bei der Gewährung der Leistungen führten. Profitiert haben die Hilfebedürftigen insbesondere auch von Sachbearbeitern in der Sozialhilfe, die im Umgang mit Menschen mit besonderen Schwierigkeiten geschult und erfahren waren.

Schwächen

Von den Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt waren Sozialhilfeempfänger weitgehend abgeschnitten. Verschluss blieb daher auch der Weg zu einem Leben, in dem sich diese Menschen selbst von ihrem Erwerbseinkommen ernähren konnten.

Eine weitere Schwäche war die verdeckte Armut, die dann ja auch im zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung vom März 2005 endlich entdeckt wurde. Ein richtiger Schritt war daher die Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Das SGB II

Das SGB II fasst nun alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus der ehemaligen Sozial- und Arbeitslosenhilfe in ein System zusammen.

Stärken

Wir beobachten, dass durch Hartz IV ein Teil der verdeckten Armut gemildert wurde. Nach Berechnungen der Armutsforscherin Irene Becker sind rund 1,3 Millionen Menschen, die vor dem 1.1.2005 unter dem Existenzminimum gelebt haben, durch das SGB II nun in diesem neuen Grundsicherungssystem angekommen sind. Das Phänomen, dass Menschen aus Scham keine Sozialleistungen beziehen, hat deutlich abgenommen. Weil durch die Zusammenlegung der Systeme so viele Menschen ALG II beziehen, ist dieses salonfähiger geworden als die alte Sozialhilfe. Das ist eine positive Folge von Hartz IV. Auch hat sich durch die öffentliche Aufmerksamkeit überall herumgesprochen, dass die Höhe bei 347 € plus Miete liegt. Ich erinnere mich noch an eine Caritas-Kampagne mit Berechnungsflyern aus dem Jahr 1996, in der wir nur diese eine Botschaft transportierten (600 Mark plus Miete), um das Informationsdefizit unter Betroffenen zu beheben.

Das SGB II verfolgt dabei einen grundsätzlich zu begrüßenden, befähigenden Ansatz: Erwerbsfähige sollen durch Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt befähigt werden, sich (und ihre Familien) eines Tages selbst von ihrem Erwerbseinkommen unterhalten zu können. Der Erwerbsfähige soll gleichermaßen gefördert und gefordert werden. Während dieser Zeit soll sein soziokulturelles Existenzminimum gedeckt werden.

Schwächen

Es gibt natürlich auch Verlierer dieses neuen Systems: Wer zuvor wegen höheren ehemaligen Erwerbseinkommens eine hohe Arbeitslosenhilfe bezogen hatte, erhält nun nur noch Leistungen auf Niveau des Existenzminimums. Dies wird von älteren Arbeitslosen als Ungerechtigkeit empfunden und harrt noch der politischen Bearbeitung.

Bedarfsdeckung

Verlierer gibt es aber auch bei einem weiteren Teil der Empfänger von ALG II: Wir beobachten, dass viele Menschen mit dem Arbeitslosengeld II nicht ihre Bedarfe decken können, um in unserer Gesellschaft leben zu können.

Das SGB II ersetzt für einen Großteil der Personen die alte Sozialhilfe und muss daher existenzsichernd und bedarfsdeckend sein. Dies folgt aus dem Auftrag des Grundgesetzes, das soziokulturelle Existenzminimum zu sichern. Ein so definiertes Existenzminimum darf nicht nur das nackte Überleben der Menschen umfassen, sondern soll ihnen ein Leben ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Sie sollen in der Lage sein, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben.

Diesen Anforderungen genügt das SGB II derzeit nicht:

- **Atypische Bedarfslagen:**

Das SGB II nimmt keine Rücksicht auf atypische Bedarfslagen. Es orientiert sich strikt an dem Durchschnittsmenschen und seinen Bedürfnissen. Was ist aber, wenn ein Mensch krank ist, z. B. an einer schweren Neurodermitis leidet, und regelmäßig auf Medikamente angewiesen ist, die ihm kein Arzt verschreiben kann? Was ist mit getrennt lebenden Elternteilen, die regelmäßig Fahrtkosten haben, um ihr Kind zu besuchen? Auf derartige Besonderheiten, auf echte Härtefälle, nimmt das SGB II keine Rücksicht. Menschen sind gezwungen, ihr Geld, das ihnen eigentlich zum Essen oder für Kleidung zur Verfügung gestellt wird, hierfür zu verwenden. Eine Öffnungsklausel für besondere Bedarfe gehört zu den gemeinsamen Forderungen der Wohlfahrtsverbände

- **Pauschalierung der Leistungen**

Ein zweites Problem ist die Pauschalierung der Leistungen. Der Deutsche Caritasverband hat sich immer für eine Pauschalierung der Leistungen eingesetzt. Das frühere Procedere, dass Menschen wegen jedem T-Shirt zum Sozialamt laufen mussten, war erniedrigend. Eine Pauschale gibt dem einzelnen eine gewisse Freiheit, mit seinem Geld umzugehen. Ob die Pauschalierung der Menschenwürde diene, wird jetzt oft in Frage gestellt. Die Realität zeigt, dass die pauschalierte Regelleistung für viele eher ein Fluch als ein Segen ist. Der Umstand, dass die Regelleistung nur das Nötigste abdeckt, schränkt die neu gewonnene Freiheit von vornherein ein. Hinzu kommt, dass für einmalige Bedarfe wie eine neue Waschmaschine, ein Kommunionkleid oder Geburtstagsgeschenke über lange Zeit angespart werden muss, besser gesagt: müsste. Tatsache ist, dass viele Menschen das nicht schaffen. Besonders deutlich wird dies, wenn Kinder aus Hartz-IV-Familien zu Schulanfang nicht mit allen Sachen in die Schule kommen können, die die Lehrerin gefordert hatte. Oder wenn Kinder in Ganztagschulen dem Mittagessen oder eintägigen Schulausflügen in den Zoo oder ins Museum fernbleiben, weil die Eltern das nicht bezahlen können.

Das Verhältnis von pauschalieren zu einmaligen Leistungen muss daher neu überprüft werden. Es kann nicht sein, dass Kinder in armen Familien die Leidtragenden sind. Wir fordern daher einmalige Leistungen für Schulbedarfe gerade zu Schulanfang und für eintägige Klassenfahrten.

- Anpassung des Regelsatzes

Ein letztes Defizit in der Bedarfsdeckung ist auch eine Schwäche im Verfahren der Angleichung der Regelsätze zwischen den Erhebungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Alle fünf Jahre wird die EVS gezogen. Drei Jahre später wird der Regelsatz daraus nach dem Statistikmodell festgelegt. Der Regelsatz beruht damit auf Daten, die schon zu Beginn 3 Jahre alt sind. Danach folgen 5 Jahre der Anpassung des Regelsatzes orientiert an der Entwicklung des Rentenwertes, bis auf Grundlage der neuen EVS wieder ein Regelsatz berechnet wird. Dies führt zu erheblichen Defiziten: Preissteigerungen im Bereich der lebensnotwendigen Güter sind ALG II-Empfänger hilflos ausgeliefert.

Wir fordern daher eine Anpassung des Regelsatzes an den Verbraucherpreisindex in den Jahren zwischen den Regelsatzfestlegungen über die EVS.. Außerdem müssen Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen in den Regelsatz eingepflegt werden. So ist im derzeitigen Regelsatz die stärkere Belastung durch Zuzahlungen und durch OTC-Medikamente noch nicht berücksichtigt. Auch der Mehrwertsteuererhöhung ist nicht Rechnung getragen worden.

Eingliederung in den Arbeitsmarkt

Dem SGB II liegt das System des Förderns und Forderns zugrunde. Auch das ist ein Paradigmenwechsel. Dieses System wird vom DCV unterstützt, sofern es ausgewogen ist. Die Beobachtungen der letzten Jahre zeigen jedoch, dass das Element des Forderns, insbesondere bei den Verschärfungen der Sanktionsregelungen, deutlich verstärkt worden ist. Dahinter blieb die Förderung der Arbeitsuchenden in vielen Bereichen deutlich zurück. Menschen wurden schematisch in Zusatzjobs gesteckt, Menschen mit vielen Vermittlungshemmnissen waren angesichts des Creaming-Effekts in vielen ARGEs oft chancenlos, eine Förderung zu bekommen. Dennoch ist es unabdingbar, dass der Einzelne mit seinen Stärken und Schwächen im Zentrum der Arbeit des Fallmanagers steht und mit ausreichend Zeit und Flexibilität bei den Fördermaßnahmen betreut wird.

Es gäbe noch viele Schwachstellen zu benennen (Probleme für Migranten, das Konzept der Bedarfsgemeinschaften ..). All dies bringen die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege über das gemeinsame Sozialmonitoring mit der Bundesregierung in regelmäßig stattfindenden Gesprächen ein.

Was geändert werden muss

Zwei Kernpunkte sind für die Zukunft besonders wichtig: Über das Alg II muss das sozio-kulturelle Existenzminimum wieder gesichert werden. Dies ist derzeit nicht für alle Bezieher der Fall. Außerdem darf das SGB II nicht zu einem Zwangssystem werden, das von den Menschen mehr fordert, als es fördert. Insbesondere für Menschen, die jetzt über den sozialen Arbeitsmarkt gefördert werden sollen (auch ehemals wohnungslose Menschen, Suchtkranke oder psychisch Kranke), stellt der Sanktionsautomatismus eine Gefahr dar.

Das SGB II ist eine Dauerbaustelle: Allein zwei große Reformen gab es im Jahr 2006 und eine in diesem Jahr. Diese Bauarbeiten werden wir kritisch begleiten. Im Mittelpunkt muss der Mensch stehen: seine Fähigkeiten, die es zu fördern gilt, damit er sich in die Gesellschaft einbringen kann. Es gibt aber auch des Recht jedes Menschen auf selbstbestimmte Teilhabe, das in den sozialstaatlichen Regelungen gesichert werden muss.