



Eckpunkte der AWO zur Weiterentwicklung von „Hartz IV“

Vorbemerkung

Die Arbeiterwohlfahrt (AWO) hat sich zum Ziel gesetzt, bei der Bewertung von Änderungen des Sozialgesetzbuches II (SGB II) und weiterer Reformvorhaben der Grundsicherungssysteme besonders darauf zu achten, dass die Aspekte ausreichender finanzieller Ausstattung, der Nachhaltigkeit sowie der Generationen- und Geschlechtergerechtigkeit angemessen berücksichtigt werden. Nur so kann die Gesellschaft verhindern, dass die Handlungsfähigkeit des Staates weiter eingeschränkt und sozialstaatliche Strukturen gefährdet werden. Der Ausgrenzung betroffener Menschen wird die AWO stets entgegenzutreten.

Folgende Fragestellungen sind von entscheidender Bedeutung:

- Leistungen

Werden die vorgesehenen Leistungen in einem transparenten wissenschaftlich gesicherten Verfahren ermittelt?

Sind sie auskömmlich und erlauben die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft?

Sind die Leistungen geeignet, die Selbsthilfekräfte betroffener Menschen zu mobilisieren, und tragen sie dazu bei, Benachteiligungen abzubauen?

- Strukturen

Sind die zur Leistungserbringung erforderlichen Strukturen so ausgestaltet, dass die betroffenen Menschen als eigenständige Persönlichkeiten betrachtet werden, oder werden sie Objekte staatlicher Armutsverwaltung?

Ermöglicht die Struktur der Leistungserbringung die Beteiligung von freien Trägern und Betroffenenverbänden an der Ausgestaltung der Hilfen?

Werden regionale Besonderheiten angemessen berücksichtigt?

- Zukunftsinvestitionen

Werden Maßnahmen ergriffen, die dazu beitragen, Notlagen präventiv zu begegnen?

Sind die Systeme armutsfest und tragen dazu bei, dass auch Kinder und Jugendliche aus Familien mit niedrigem Einkommen ihre Bildungschancen nutzen können?

Können Elementareinrichtungen und Schulen zur Armutsprävention auch im Sinne einer Verbesserung von Teilhabechancen beitragen?

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende - „Hartz IV“ - ist nicht nur aus Sicht der konkret von Arbeitslosigkeit betroffenen Männer und Frauen zu betrachten. Ihre Familien und Kinder sind oftmals ebenso stark in Mitleidenschaft gezogen und müssen bei der Diskussion um die Folgen der Arbeitsmarktreformen viel mehr als bisher berücksichtigt werden.

Die AWO stellt nach intensiver innerverbandlicher Debatte um das SGB II-Fortentwicklungsgesetz die nachfolgenden Positionen zur Diskussion:

1. „Hartz IV“: Die bisherige Bilanz ist ernüchternd.

Die neue Grundsicherung für Arbeitsuchende im SGB II ist seit Jahresbeginn 2005 in Kraft. Mit ihr wurde eine neue Leistung für erwerbsfähige Hilfebedürftige eingeführt, die Arbeitslosenhilfe und die Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe weitgehend zusammenführt. Mit diesem Schritt waren mehrere Ziele verbunden: Die Zusammenlegung von zwei Leistungssystemen sollte zu mehr Effizienz und zu Bürokratieabbau führen; damit alle betroffenen Menschen "Hilfe aus einer Hand" erhalten. Gleichzeitig sollten durch den neu eingeführten Grundsatz des "Förderns und Forderns" langzeitarbeitslose Frauen und Männer und damit auch frühere Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger aktiviert und schneller in Arbeit vermittelt werden. Das "Fördern und Fordern" sollte einerseits durch eine passgenaue Beratung und Vermittlung von Erwerbslosen u. a. mit Hilfe eines Fallmanagements sowie andererseits durch Sanktionen bei fehlender Bereitschaft zur Mitwirkung untermauert werden. Erklärtes Ziel war eine deutliche Senkung der Arbeitslosenzahlen. Mit der Einführung des SGB II waren nicht zuletzt auch Hoffnungen an nennenswerte Einsparungen verbunden.

Nach fast zwei Jahren "Hartz IV" zeigt sich jetzt, dass sich die wesentlichen der an diese Reform geknüpften Erwartungen nicht erfüllt haben. Die Bilanz ist vergleichsweise ernüchternd, und dies ist vor allem auf eine fehlerhafte und unzureichende Problemanalyse im Vorfeld der Reform zurückzuführen:

- Die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und der so genannten Bedarfsgemeinschaften ist weit höher als der Gesetzgeber erwartet hat. Dies liegt an einer unrealistischen Schätzung der tatsächlichen von Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Menschen. Zum anderen wurde nicht berücksichtigt, dass mit dem neuen Gesetz mehr Menschen ihre Ansprüche geltend machen könnten, die nicht im Fokus der Hilfeleistung stehen.
- Entsprechend sind sowohl die Leistungen für das Arbeitslosengeld II (ALG II) als auch die Kosten für Unterkunft in den ersten anderthalb Jahren „Hartz IV“ deutlich angestiegen. Der Bund plant, Mehrkosten bei den Passivleistungen (ALG II, Sozialgeld und Kosten für Unterkunft und Heizung) durch Kürzungen im Budget für Eingliederungsmaßnahmen zu finanzieren.
- Die Haushalte der Kommunen sind durch die hohen Ausgaben für die Kosten der Unterkunft stark belastet. Die Erhöhung der Beteiligung des Bundes an den Unterkunftskosten wird deshalb begrüßt.
- Sowohl in den Arbeitsgemeinschaften als auch in den 69 Optionskommunen sind nach wie vor große strukturelle und professionelle Defizite zu beobachten. Die Kooperationsstrukturen zwischen Arbeitsverwaltung und Kommune sind vielerorts nach wie vor mangelhaft. Dies wirkt sich negativ auf die Betreuung der langzeitarbeitslosen Menschen aus.

Der Gesetzgeber hat bereits in der ersten Jahreshälfte 2006 weit reichende gesetzliche Änderungen auf den Weg gebracht. Parallel zur begrüßenswerten Anpassung der Regelleistung in den neuen Bundesländern an das Niveau der alten Bundesländer wurden im Ersten SGB II-Änderungsgesetz erste Schritte unternommen, um den Leistungsbezug einzuschränken. Weitergeführt wurden diese Schritte im SGB II-Fortentwicklungsgesetz.

Die Beurteilung dieser beiden Gesetze fällt sehr unterschiedlich aus. Einigkeit besteht jedoch weitgehend darin, dass die Maßnahmen nicht dazu führen werden, den SGB II-Vollzug qualitativ zu verbessern. Nun spricht die Bundesregierung von einer erneuten Überarbeitung des Gesetzes, die sie möglicherweise noch im Jahr 2006 anstoßen wird. Parallel dazu werden

Debatten über die Einführung von Mindestlöhnen sowie über die Gestaltung eines Niedriglohnsektors insgesamt geführt.

2. Positionierung der AWO

Die AWO bewertet die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und die Schaffung einer neuen Leistung für erwerbsfähige Hilfebedürftige nach wie vor als richtigen Schritt.

Der Grundsatz des 'Förderns und Forderns' des SGB II verliert in dem Maße an Sinn und Bedeutung, wie reguläre Arbeitsplätze und/oder der Mut zu einer dauerhaften Gestaltung eines zweiten Arbeitsmarktes fehlen.

Insofern bedarf es zunächst der Klarstellung, dass das SGB II kein Gesetz zur Schaffung von Arbeitsplätzen ist, sondern die Rahmenbedingungen für die Betreuung und Förderung von Langzeitarbeitslosen schafft. Die Verantwortlichen in Wirtschaft und Politik sind weiterhin aufgefordert, das Erforderliche für die Schaffung von Arbeitsplätzen und Beschäftigungsmöglichkeiten zu veranlassen.

Auch wenn das SGB II-Fortentwicklungsgesetz einige positive Impulse erwarten lässt: Die Arbeitsmarktreform und ihre noch unbefriedigenden Ergebnisse in der Praxis müssen weiterhin diskutiert werden.

Die AWO setzt sich für eine effiziente, nicht diskriminierende und sozial ausgewogene Umsetzung der Reform ein und bietet Lösungswege für eine bestmögliche Integration von Erwerbslosen an. Dabei dürfen die Leistungsempfängerinnen und -empfänger nicht zu Sündenböcken gemacht und öffentlich stigmatisiert werden.

Die AWO kritisiert, dass immer mehr deutsche Unternehmen dadurch profitieren, dass sie Niedriglöhne zahlen und daher ergänzende staatliche Leistungen zu Lasten der Allgemeinheit ausgezahlt werden müssen. In bestimmten Branchen werden schon seit Jahren keine armutsfesten Löhne mehr gezahlt. Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales erhalten rund 400.000 vollzeit-erwerbstätige Männer und Frauen ergänzendes ALG II. Unter anderem deshalb halten wir die Einführung von Mindestlöhnen für dringend erforderlich.

Zudem müssen für Menschen, die auf absehbare Zeit keine Chancen auf eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt haben, öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden. Hierzu bedarf es nach unserer Auffassung eines "differenzierten" Arbeitsmarktes, der vielfältige Angebote bereithält. Die AWO hat hierzu bereits entsprechende Eckpunkte entwickelt ("Weiterentwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung" vom 09.06.2006) und wird sich auch weiterhin in die politische Diskussion einbringen.

Ein aktiver und aktivierender Sozialstaat: Eigenverantwortlichkeit und soziale Gerechtigkeit

Die AWO Bundeskonferenz hat bereits im Jahr 2002 einen aktiven und gleichzeitig aktivierenden Sozialstaat gefordert: "Um auf die gesellschaftlichen Veränderungen und die Umbrüche im Sozialstaat reagieren zu können, bedarf es eines aktiven Sozialstaates. Ein aktiver Sozialstaat schafft die Voraussetzungen für eine aktivierende Sozialpolitik." ("Soziale Demokratie im Wandel". Grundsatzpositionen der AWO zum aktiven Sozialstaat und zur aktivierenden Sozialpolitik, S. 10.)

Ein aktiver und aktivierender Sozialstaat fördert die betroffenen Menschen; er setzt aber gleichzeitig auf deren Eigeninitiative. Das heißt, der Sozialstaat darf sich seiner Aufgaben nicht entledigen. Er braucht für diese Aufgabe aber sowohl die Akzeptanz der Gesellschaft als auch deren aktive Beteiligung.

Der Sozialstaat muss vor allem Maßnahmen bereitstellen, die Männer und Frauen aktivieren und sie davor bewahren, in Not zu geraten. Darüber hinaus muss er im Fall einer Notlage unterstützend tätig werden, damit die Hilfebedürftigkeit schnellstmöglich überwunden werden kann.

Finanzielle Unterstützung erhalten grundsätzlich nur diejenigen, die kein eigenes Einkommen oder Vermögen haben. Das heißt, dass Menschen tatsächlich auf die Hilfe des Staates angewiesen sein müssen, um öffentliche Hilfe in Anspruch nehmen zu können.

Nicht nur die Entwicklungen in der Arbeitsmarktpolitik, auch die in der Bildungs-, Familien- und Gesundheitspolitik zeigen, dass in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern mehr Geld für weniger effiziente sozialstaatliche Strukturen ausgegeben wird.

Deutschland ist weniger ein vorsorgender als ein nachsorgender Sozialstaat.

Zu unserem Verständnis von sozialer Gerechtigkeit gehört, dass ein handlungsfähiger und zukunftsorientierter Sozialstaat viel stärker als bisher vorsorgend tätig wird und dementsprechend soziale Infrastrukturen auf- und ausbaut. Nur so können soziale und geschlechtsspezifische Benachteiligungen bereits im Ansatz verhindert werden.

Daher muss das SGB II auch von Menschen in Anspruch genommen werden können, die keine passiven Leistungen beziehen, da sie zum Beispiel aufgrund der Vermögensfreigrenzen keinen Anspruch auf ALG II haben, aber dennoch auf die Unterstützung zur Integration angewiesen sind. Insbesondere Frauen dürfen nicht über die Zuordnung in Bedarfsgemeinschaften aus dem Leistungsspektrum herausfallen. Dies widerspricht nicht nur dem Prinzip der Gleichstellung der Geschlechter, sondern auch in hohem Maß den gesellschaftlichen Entwicklungen in Partnerschaften. Wird das Bestreben um die ökonomische Eigenständigkeit von Frauen unterlaufen, zeichnen sich Konflikte in Partnerschaften und Familien ab, die perspektivisch auch die Bereitschaft zur Familiengründung mindern können.

Die Höhe des Regelsatzes

Im Laufe des Jahres 2006 wurde ein bundesweiter Regelsatz von 345 EUR vereinbart, der zukünftig sowohl für das SGB II als auch für das SGB XII (Sozialhilfe) gelten wird. Wollen wir eine politische Debatte über die Höhe der Regelsätze führen, müssen wir die Ermöglichung eines menschenwürdigen Lebens zum Leitziel machen, das auch bei schwieriger Haushaltslage nicht zur Disposition gestellt werden darf. Darüber hinaus gilt es, Verantwortung für die nachwachsenden Generationen zu übernehmen. Konsumtive Ausgaben dürfen nicht zu deren Lasten finanziert werden. Weitere Ziele sind der Erhalt eines leistungsfähigen Sozialsystems und die Ausgestaltung einer partizipativen und sozialen Infrastrukturpolitik, die gesellschaftliche Teilhabe sicherstellt.

Die Berechnung der Eckregelsätze hat auf der Grundlage von wissenschaftlichen und transparenten Kriterien zu erfolgen. Daher schließt sich die AWO einer Forderung nach einer pauschalen Erhöhung des Regelsatzes nicht an. Zielführender für die Gewährleistung eines wirklich bedarfsorientierten Regelsatzes ist die Neufestlegung der Berechnungsgrundlagen und des Berechnungsverfahrens. Hierzu gehören insbesondere eine veränderte Gewichtung der Abteilungen zur Festlegung des Eckregelsatzes zueinander, eine Anpassung der aufgenommen Verbrauchsgüter an den aktuellen allgemeinen Verbrauch in Deutschland sowie eine zielgruppenbezogene Ausgestaltung des Eckregelsatzes mit der Unterscheidung nach Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen.

Der Bedarf von Kindern und Jugendlichen ist bislang unzureichend abgebildet. Es gilt eine altersgemäße Entwicklung jedes Minderjährigen in Deutschland zu sichern. Jungen und Mädchen brauchen mehr als z.B. die für Kinder abgeleiteten 52,80 Euro im Jahr für Schuhwerk.

Darüber hinaus ist der bisher im Regelsatz berücksichtigte Bedarf an Schul- und Lernmitteln unzureichend, solange die Bundesländer hierfür nicht aufkommen.

Notwendige Anpassungen des Regelsatzes sollten sich am Verbraucherpreisindex statt an der Entwicklung des Rentenwertes orientieren. Die jetzige Regelung führt automatisch dazu, dass die Höhe des Regelsätze immer weniger mit der allgemeinen Entwicklung der Verbraucherpreise korrespondiert und somit die Gefahr besteht, dass das Existenzminimum so schleichend gesenkt wird.

Grundsätzlich sind bei der Berechnung des Eckregelsatzes und bei der Definition des zugrunde gelegten Bedarfes eine größere Transparenz und eine stärkere Beteiligung von Parlament und Öffentlichkeit notwendig.

Weiterhin setzen wir uns dafür ein, dass in der Ausgestaltung des Leistungssystems keine Härten für bestimmte Personengruppen oder besondere Fallkonstellationen entstehen. Hierfür ist das Sozialmonitoring zwischen der Bundesregierung und den Wohlfahrtsverbänden ein geeignetes Forum. Im Rahmen des Monitorings wird die AWO daher die Erhöhung der Mehrwertsteuer, die Berücksichtigung von atypischen unabweisbaren Bedarfen wie zum Beispiel regelmäßige krankheitsbedingte Mehrkosten, Mehrkosten durch die Wahrnehmung des Umgangsrechts sowie die Kosten für Empfängnisverhütung thematisieren.

Perspektivisch halten wir eine Grundsicherung für Kinder für erforderlich, damit sichergestellt ist, dass Kinder haben nicht ein Armutskriterium für die Familie darstellen.

3. Unsere Eckpunkte für eine zukunftsfähige Arbeitsmarktpolitik – eine Arbeitsmarktpolitik der Zukunft

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist genau wie die bisherige Arbeitslosen- und Sozialhilfe als steuerfinanzierte Fürsorgeleistung konzipiert. Leistungen sind nachrangig zu gewähren. Wir fordern, dass der Sozialstaat vor allem Maßnahmen bereitstellt, die Menschen aktivieren und sie bereits präventiv davor bewahren, in Not zu geraten. Darüber hinaus muss er im Fall einer Notlage unterstützend tätig werden, damit die Hilfebedürftigkeit schnellstmöglich überwunden werden kann.

Alle Möglichkeiten der Selbsthilfe sind zunächst auszuschöpfen. Es ist uns bewusst, dass dies eine besondere Härte für diejenigen bedeuten kann, die nach langjähriger Tätigkeit arbeitslos werden und bereits nach 12 Monaten auf das Existenzminimum angewiesen sind. Die Weiterentwicklung des Systems muss für diese Betroffenen unbedingt einen Ausgleich schaffen. Hierzu wäre aus Sicht der AWO der Überschuss der Bundesagentur anteilig zu nutzen um ggf. die Bezugsdauer nach Beschäftigungszeiten zu staffeln oder andere Ausgleichsmaßnahmen aus den Versicherungsbeiträgen zu schaffen. Dies entspräche auch dem Gerechtigkeitsempfinden der Betroffenen.

Die Funktionsfähigkeit der Grundsicherungsträger (Arbeitsgemeinschaften, optierende Kommunen, Grundsicherungsträger mit getrennter Aufgabenwahrnehmung) muss dringend verbessert werden. Dazu gehören u. a. die Klärung von personal-, dienst- und tarifrechtlichen Fragen sowie die Bereitstellung von ausreichendem und qualifiziertem Personal und

einer fehlerfreien und flexiblen Software. Zudem bedarf es dringend verständlicher und fundierter Eingliederungsvereinbarungen. Nur so sind eine qualitativ hochwertige Beratung und Betreuung der langzeitarbeitslosen Menschen und ihrer Familien und qualitativ hochwertige Dienstleistungen gewährleistet.

Zudem sind die Verantwortlichkeiten vor Ort klarzustellen. Wir plädieren für die Gesamtverantwortung des Bundes sowohl für die Finanzen als auch für eine bundeseinheitliche Ausgestaltung. Die Umsetzung muss jedoch auf der kommunalen bzw. regionalen Ebene erfolgen; diese muss über weitgehende Verwaltungskompetenzen und Gestaltungsspielräume verfügen.

Darüber hinaus ist es dringend erforderlich, bei allen Grundsicherungsträgern einen Beirat zu etablieren, der die Beteiligung der Wohlfahrtsverbände und anderer gesellschaftlicher Gruppen an der Entwicklung von Maßnahmen sicherstellt.

Die AWO spricht sich für eine Weiterentwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung aus. Menschen, die auf absehbare Zeit keine Chancen auf eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt haben sollen öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden. Die Instrumente dieser Beschäftigungsförderung müssen, über die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung hinaus, erweitert werden.

Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes (ALG II, Kosten der Unterkunft) sollen zukünftig nicht mehr als passive Leistungen verstanden werden sondern vielmehr gemeinsam mit den Mitteln für Eingliederungsleistungen als aktive Eingliederungsleistungen verstanden und genutzt werden.

Trotz aller vorhersehbaren Umsetzungsprobleme setzt sich die AWO für einen Mindestlohn ein, der den Menschen bei einer Vollzeitbeschäftigung armutsfeste Löhne sichert und gleichzeitig den Unternehmen den Weg versperrt, ihre eigenen Ausgaben mit Hilfe des SGB II zu senken. Um der Kinderarmut in Deutschland zu begegnen ist gleichzeitig eine Perspektive für eine Grundsicherung für Kinder und Jugendliche zu schaffen.

Der Staat muss weit aus mehr als heute in die Zukunft investieren und die nachwachsende Generation in den Blick nehmen. Ein aktiver und aktivierender Sozialstaat darf sich nicht nur um "Mangelverwaltung" kümmern, sondern er muss eine breit gefächerte soziale Infrastruktur bereithalten, die die Entstehung von Armut, sozialer Ausgrenzung und Arbeitslosigkeit bereits im Ansatz verhindert. Dies gilt weit über die Arbeitsmarktpolitik hinaus und betrifft insbesondere die Bildung. Hier bedarf es erheblicher Investitionen, die möglichst im frühen Kindesalter ansetzen. Bildungszugänge und Bildungsübergänge müssen so ausgestaltet werden, dass Kinder und Jugendliche ohne Diskriminierung und unabhängig von ihrer sozialen und kulturellen Herkunft ihre Chancen nutzen und erfolgreich sein können.

Berlin, den 18.11.2006

L:\0110\030\GF-ZS\ARBEIT\061117BV_Bundesausschuss_Eckpunkte_HartzIV.doc