

An der richtigen Stelle Nein sagen

Von der bündnisgrünen Idee einer sozialen Grundsicherung bleibt in der Reformagenda 2010 nichts mehr übrig / Von Peter Bartelheimer

1. Schluckbeschwerden

Die SPD hat es hinter sich, Bündnis 90/Die Grünen haben es noch vor sich: der von Bundeskanzler Schröder am 14. März verkündeten "Agenda 2010" durch einen Parteitagsbeschluss nachträglich beizutreten. Doch verursacht der Bereich "Arbeit" dieser Agenda den Grünen noch ganz andere Schluckbeschwerden als Sozialdemokraten oder Gewerkschaftern.

Denn schon 1997 beschloss die Partei ein weit reichendes Reformkonzept für eine einheitliche armutsfeste Grundsicherung, das 2002 als "Schlüsselprojekt" einer "emanzipativen Sozialpolitik" Eingang in das grüne Grundsatzprogramm fand. Dort heißt es, eine bedarfsorientierte Grundsicherung, "die tatsächlich Armut verhindert", solle sicherstellen, "dass Menschen unbürokratische Hilfe bei Armut, bei Arbeitslosigkeit, in anderen Notlagen oder beim Wechsel zwischen unterschiedlichen Arbeitsformen und Weiterbildung bekommen können". Und weiter: "Die Grundsicherung ersetzt die Sozial- und Arbeitslosenhilfe - sie zu bekommen ist ein Recht und kein Almosen. Eine schlichte Umwandlung der Arbeitslosenhilfe in Sozialhilfe zur Durchsetzung weiterer Kürzungen der Unterhaltsleistungen für Arbeitslose lehnen wir ab."

Da bedeutet das Machtwort des Kanzlers vom 14. März, wonach genau dies - die Zusammenlegung auf einer Höhe, "die in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe entspricht" - geschehen soll, eine gallige Kröte.

Um der Partei die Fügung ins Unvermeidliche zu erleichtern, erklärt nun ein Leitantrag von Bundesvorstand und Parteirat für die bündnisgrüne Bundesdelegiertenkonferenz vom 14./15. Juni in Cottbus, mit dem Kanzler sei man doch gar nicht so weit auseinander. "Bei der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II werden wir strukturell deutliche Schritte hin zu unserem Konzept einer Grundsicherung erreichen." Auch eine eigens eingesetzte sozialpolitische Kommission sowie der Bundesvorstandssprecher Reinhard Bütikofer, die Fraktionsvorsitzende Katrin Göring-Eckhardt und die arbeitspolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion, Thea Dückert, versichern, die Richtung stimme.

Als einer der Initiatoren, die in den Jahren 1996 und 1997 gemeinsam mit Andrea Fischer das grüne Grundsicherungskonzept erarbeiteten, widerspreche ich. Was die Bundesregierung bei Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe plant, hat mit Grundsicherung nichts zu tun und sichert vor allem eins: mehr Ausgrenzung im Sozialstaat.

Widerspruch ist geboten - nicht aus Rechthaberei, sondern zur realistischen Beurteilung einer Maßnahme, die wesentlich mehr Arbeitslose betrifft (nämlich zirka 2,5 Millionen Haushalte) und das Gesicht des bundesdeutschen Sozialstaats einschneidender verändern wird als die Neuregelungen bei der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes. An der Distanz zwischen dem bündnisgrünen Grundsicherungskonzept 1996 und dem Umsetzungspaket 2 der "Agenda 2010" lässt sich exemplarisch ablesen, wie sich die Koordinaten rot-grüner Sozialpolitik in sieben kurzen Jahren verschoben haben.

2. Einen einheitlichen Sozialleistungsanspruch für alle

Wofür steht soziale Grundsicherung?

Harte Schwellen zwischen beitragsabhängigen Sozialversicherungsleistungen, bedarfsorientierten Versorgungsleistungen für Standardrisiken sowie Fürsorgeleistungen, die man nur im Einzelfall und ohne allgemeinen Rechtsanspruch erhält, bergen das Risiko einer Ausgrenzung im Sozialstaat - durch Abrutschen aus "gehobenen" Sicherungssystemen in Leistungsansprüche zweiter Klasse.

Mit dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) von 1962 war die Überwindung des Fürsorgeprinzips auf halbem Weg stehen geblieben: Zwar sollte das BSHG allen ein Minimum materieller Teilhabe ohne Ansehen der Ursachen von Notlagen garantieren, doch erhielten die Heranziehung auch erwachsener Kinder für den Unterhalt, der Zwang zur Verwertung kleiner Vermögen, zum Einzelnachweis vieler persönlicher Bedarfe sowie der Arbeitsbereitschaft das Stigma der Armenfürsorge aufrecht. Bis heute kommen daher auf 100 Bezieher laufender Hilfe zum Lebensunterhalt 146 Berechtigte, die keine Ansprüche geltend machen, und weitere 87, die auf mögliche einmalige Hilfen verzichten.

Dagegen anerkennt die soziale Grundsicherung Einkommensarmut als ein Standardrisiko heutiger Lebens- und Erwerbsverläufe. Bei unzureichenden Erwerbs-, Unterhalts- oder Versicherungsleistungen soll eine einheitliche Leistung verfügbar sein, die anderen Sozialleistungen an Rechtssicherheit und gesellschaftlicher Akzeptanz in nichts nachsteht. Unterhaltungspflichten gelten nur zwischen zusammen lebenden Partnern und Eltern und ihren Kindern bis zum Ende der Erstausbildung.

Was bringt die Agenda 2010?

Wo es noch vor zehn Jahren nur zwei steuerfinanzierte, bedarfsorientierte Einkommensleistungen gab, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, gibt es künftig mindestens fünf: das "Arbeitslosengeld II" (Alg II), Sozialgeld für nicht Erwerbsfähige, die 2003 in Kraft getretene Grundsicherung für Ältere und das weiter bestehende Asylbewerberleistungsgesetz. Hinzu kommt Wohngeld, das Bezieher von "Alg II" möglicherweise individuell beantragen müssen. Unklar ist bislang, ob die Sozialhilfe für einmalige Bedarfe der Bezieher dieser neuen Leistung erhalten bleibt. Gäbe es dazu noch eine Kindergrundsicherung, wie sie Bündnis 90/Die Grünen inzwischen fordern, müssten Erwerbsfähige bis zu drei Transferleistungen parallel beziehen. Statt Grundsicherung "aus einer Hand" anzubieten, setzt die "Agenda 2010" den Trend fort, das unterste soziale Netz in eine ganze Reihe gruppenspezifischer Teilnetze zu zerlegen.

Mit der Schaffung eines besonderen Leistungssystems werden die Trennlinien zwischen verschiedenen Grundsicherungssystemen nur verschoben, wobei nun die Einstufung als erwerbsfähig darüber entscheidet, welcher Leistungsträger zuständig ist und welche Anspruchsvoraussetzungen gelten. Die Unterscheidung der bisherigen HLU-Bezieher (HLU = Hilfe zum Lebensunterhalt) in arbeitsmarktnahe und arbeitsmarktferne Arme schafft für beide Gruppen neue Ausgrenzungsrisiken. Auch die oft beklagten "Verschiebeparallelen" zwischen Leistungen der Arbeitsämter nach Sozialgesetzbuch III und der kommunalen Sozialämter nach BSHG werden damit nicht prinzipiell ausgeschlossen - sie finden künftig nur auf anderen Gleisen statt, etwa im Streit über die individuelle Erwerbsfähigkeit.

3. Effektivere Armutsbekämpfung

Wofür steht soziale Grundsicherung?

Soziale Grundsicherung ist ein Instrument effektiverer Armutsbekämpfung. Sie soll ein "armutsfestes" Leistungsniveau sichern, durch Anhebung der politischen Armutsgrenze mehr Haushalten im "prekären" Einkommensbereich Leistungsansprüche verschaffen und Haushalte, die Ansprüche bisher nicht geltend machten, hierzu ermutigen. Um die materielle Teilhabe im Sinne eines sozio-kulturellen Existenzminimums zu sichern, muss eine neue Grundsicherungsleistung ein höheres Niveau haben als die Sozialhilfe:

- Denn da die HLU-Regelsätze schon länger nicht mehr bedarfsgerecht angepasst wurden, hat sich die relative Einkommensposition der HLU-Bezieher tatsächlich verschlechtert.

- Will man einmalige Leistungen der Sozialhilfe oder gar die Kosten der Unterkunft bedarfsdeckend pauschalisieren, müssen die Leistungsbezieher einen zusätzlichen Spielraum z. B. für Ansparungen erhalten.
- Da das gleiche Haushaltseinkommen in der Arbeitslosenhilfe wegen günstigerer Regeln zur Anrechnung anderer Einkünfte zu höheren Leistungen führt als in der Sozialhilfe, stellt nur ein höheres Niveau der neuen Leistung sicher, dass die bisherigen Bezieher von Arbeitslosenhilfe anspruchsberechtigt bleiben.

Die pauschalierten Leistungen des bündnisgrünen Grundsicherungskonzepts von 1996/97 hätten Sozialhilfebeziehern durchschnittlich um 27,5 Prozent höhere Leistungen gebracht. Nach einer unabhängigen Schätzung (Becker 1998) wären zu den Personen, die bereits HLU bezogen, etwa drei Millionen Grundsicherungsbezieher hinzugekommen.

Was bringt die Agenda 2010?

Die neue Leistung zum Lebensunterhalt soll sich an das Niveau der heutigen Sozialhilfe und die Regeln des BSHG zur Anrechnung von Einkommen anlehnen, weshalb sie auch richtiger "Sozialhilfe II" hieße. Da Armutsbekämpfung nicht zu den Zielen der Agenda 2010 gehört, wird einfach unterstellt, die derzeitige HLU sei bedarfsdeckend und könne künftig pauschaliert gewährt werden. Auf diesen Betrag sollen nach der Lösungsvariante "Zuschlagsmodell" ein "allgemeiner" Zuschlag von 10 Prozent gewährt werden, der Personen vorenthalten werden kann, die sich nach Ermessen des Job Centers nicht ausreichend um Eingliederung bemühen, und ein befristeter Zuschlag für Personen, die aus dem Arbeitslosengeld kommen.

Das niedrige Niveau soll zum einen verhindern, dass die Schwelle des steuerfreien Existenzminimums durch die neue Leistung erhöht wird. Es soll zum anderen im Verein mit den BSHG-Regelungen zur Anrechnung anderer Haushaltseinkommen und Vermögen bewirken, dass ein Teil der Haushalte, die heute ALH oder UHG beziehen (nach derzeitiger Schätzung etwa jeder fünfte), künftig nicht mehr leistungsberechtigt ist. Dagegen stellen sich bisherige HLU-Bezieher beim anrechnungsfreien Vermögen bzw. Erwerbseinkommen mit den Regelungen des "Alg II" günstiger, und für sie sollen künftig Sozialversicherungsbeiträge gezahlt werden.

Bei der Vorbereitung des zweiten Gesetzepakets der "Agenda 2010" werden offenbar weder Erfahrungen des bundesweiten Modellvorhabens Pauschalierung der Sozialhilfe noch der 2003 neu eingeführten "bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung" berücksichtigt. Beide Pauschalierungsansätze haben sich bereits in vielen Fällen als unzureichend und nicht bedarfsdeckend im Sinne der Sozialhilfe erwiesen. Pauschalen, die über 22 Jahren rechnerisch die Ansparung einer Babygrundausrüstung ermöglichen, decken halt nicht den Bedarf, wenn das Baby doch früher kommt...

Da bei der Festsetzung der pauschalierten Sätze für das "Alg II" bislang nur Regelsätze und Kosten der Unterkunft, nicht aber die einmaligen Leistungen der HLU berücksichtigt werden, werden die Bezieher entweder weniger erhalten, als ihnen sozialhilferechtlich zustände, oder sie können beim Sozialamt für einmalige Bedarfe zusätzliche Leistungen beantragen; Sozialhilfe oder Sozialgeld bliebe dann als unterstes Netz unter der neuen Leistung erhalten.

4. Unterstützung der Arbeitsmarktintegration

Wofür steht soziale Grundsicherung?

Soziale Grundsicherung ist kein Instrument der Arbeitsmarktpolitik. Die materielle Existenzsicherung und die Unterstützung der Arbeitsmarktintegration bilden zwei aus guten Gründen getrennte Leistungsbereiche. Das Grundsicherungskonzept geht von der - durch sozialwissenschaftliche Erhebungen immer wieder bestätigten - Annahme aus, dass erwerbsfähige Grundsicherungsbezieher sich selbst aktiv um Arbeit bemühen und dabei der Unterstützung bedürfen. Da-

her gehört die Arbeitslosmeldung zu den Anspruchsvoraussetzungen; sie soll zugleich Zugang zu allen aktiven Leistungen des Arbeitsamts eröffnen. Danach gelten für Bezieher von Grundsicherung genau die gleichen Regeln wie für andere Arbeitslose. Gelingt keine Integration in Erwerbsarbeit, so verzichtet das Konzept auf materielle Sanktionen, die im Rahmen eines Mindestsicherungssystems dem Auftrag zuwiderlaufen, das sozio-kulturelle Existenzminimum zu sichern. 80 Prozent des Erwerbseinkommen werden nach dem Konzept von 1996/97 angerechnet: Die Aufnahme einer Erwerbsarbeit sollte sich lohnen, doch ein Niedriglohnssektor sollte nicht noch öffentlich subventioniert werden.

Was bringt die Agenda 2010?

Ansprüche auf Geld- und Dienstleistungen werden nicht getrennt, sondern verknüpft: Im Job Center sollen nach dem Grundsatz des "Förderns und Forderns" Eingliederungsleistungen Vorrang vor Geldleistungen haben. Der Nachweis aktiver Bemühungen und die Annahme der Angebote des Job Centers sind Voraussetzungen für den Bezug von Alg II. Das Finanzkonzept kalkuliert ein, dass 15 Prozent der Leistungsbezieher den allgemeinen Zuschlag nicht erhalten, weil sie sich "nicht ausreichend um Eingliederung" bemühen. Erwerbsfähigen jungen Erwachsenen bis 25 Jahren kann aus dem gleichen Grund die Leistung ganz gestrichen werden.

In der "Agenda 2010" werden lange durchschnittliche Bezugsdauern in der Arbeitslosenhilfe (28 Monate) und in der Sozialhilfe (26 Monate) als zentraler Beleg für "mangelnde Effektivität und Effizienz" beider Systeme angeführt. Erwerbsfähige Leistungsbezieher stehen grundsätzlich unter dem Verdacht persönlichen Fehlverhaltens.

Im Jahr 2000 entsprach das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot in Westdeutschland 46 Prozent der gesamten Unterbeschäftigung (Arbeitslose und Maßnahmeteilnehmer), in Ostdeutschland 9 Prozent. Da offene Stellen nicht nur mit Arbeitslosen, sondern auch mit Wechslern und Rückkehrern besetzt werden, könnte Aktivierung und Vermittlung nach dem Hartz-Konzept theoretisch nur für jeden vierten Arbeitslosen im Westen und jeden zwanzigsten im Osten den Leistungsbezug verkürzen.

Die Annahme einer "Armutsfalle", also freiwilliger Arbeitslosigkeit wegen fehlender materieller Anreize, haben empirische Studien stets widerlegt. Wer länger arbeitslos ist, nimmt erhebliche Abstriche an Einkommen und Qualität der Arbeit in Kauf, um wieder Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden. Von den Personen, die im zweiten Quartal 1999 bundesweit ALG II bezogen, waren 13,2 Prozent sechs Monate später in Beschäftigung; in Wiesbaden verlassen 19 Prozent der Arbeitslosen ohne Arbeitsamtsansprüche binnen 12 Monaten die Sozialhilfe.

Auch Grüne besingen den Grundsatz "Fördern und Fordern" inzwischen fast hymnisch als "Bewegungsangebot": "Jeder und jede wird aktiv und bekommt ein Angebot." Mit dem zweiten Gesetzespaket der "Agenda 2010" treten in den neuen Job Centern an die Stelle gesetzlich geregelter Instrumente flexible Aktionsbudgets: Welche aktiven Leistungen Erwerbslosen angeboten werden und welche Arbeit ihnen zumutbar ist, liegt weitgehend im Ermessen der Fallmanager. In einem viel stärker segmentierten Hilfesystem entscheiden Zugangssteuerung, Profiling und Einschätzung der Arbeitsmarktnähe über die Spielregeln, nach denen Leistungen angeboten werden. Wie bisherige Experimente der Sozialämter mit Fallmanagement zeigen, kann eine allzu enge Verkoppelung von Prüfung des materiellen Leistungsanspruchs und Wahrnehmung des Dienstleistungsangebots beides behindern: eine rechtssichere Leistungsgewährung und eine individuelle Hilfeplanung.

Gerade weil Beratung, Hilfeplanung und Fallmanagement auf beiderseitiger Aushandlung beruhen, gehört es zu ihren Erfolgsbedingungen, dass zuvor über Geldleistungen rechtssicher entschieden wurde und die Adressaten das Recht behalten, den Vorschlägen und der Fallsicht von Fachkräften zu widersprechen. Wo diese Regel nicht gilt, erhält man nicht "Hilfe aus einer Hand", sondern "Abhängigkeit von einer Hand": taktisches Verhalten der Adressaten und grundsätzliches Misstrauen der Fachkräfte gegenüber Arbeitsmarktstrategien, die Arbeitslose selbst verfolgen. Dann lebt im Fallmanagement die dunkle Seite der Armenfürsorge wieder auf.

Das Konzept des "Förderns und Forderns" erzeugt eine Vielzahl einzelfallbezogener, rechtlich kaum überprüfbarer Gründe, die Job Center von der weiteren Zuständigkeit für nicht vermittelte Erwerbslose zu entlasten. Ist das ihr geheimer Sinn? Jedenfalls wünschte man sich etwas vom Engagement, das Bündnis 90/Die Grünen für Verbraucher- und Patientenrechte beweisen, auch für die Rechte der Leistungsbezieher.

5. Fiskalische Ziele

Wofür steht soziale Grundsicherung?

Auch das Grundsicherungskonzept hatte fiskalische Ziele; diese folgten allerdings den Aufgaben. Damals wurde den Haushaltspolitikern zugemutet, Lösungen für die Finanzierung eines sozialpolitischen Ziels zu finden. Der zusätzliche Finanzbedarf, der nicht durch Neuordnung bereits bestehender Leistungen gedeckt war, wurde in den Konzepten von 1996 und 1997 auf 12 Milliarden DM geschätzt. Dieser sollte bei Entlastung der Kommunen durch die Erhöhung der Erbschafts- und Vermögensteuer finanziert werden. Später kam eine andere Schätzung auf einen Mehrbedarf in doppelter Höhe; dieses Risiko hätte wohl vor allem den Bundeshaushalt getroffen.

Was bringt die Agenda 2010?

Mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe verfolgt die "Agenda 2010" vor allem fiskalische Ziele: Bei den Erwerbslosen soll trotz eines Rekordniveaus an Arbeitslosigkeit wenigstens ein Teil der Verteilungsmasse für eine Entlastung der kommunalen Haushalte erwirtschaftet werden. Obwohl die Frage, in welchem Umfang der Bund die Kommunen von Einkommensleistungen für Erwerbslose zu entlasten bereit ist, mit der fachlichen Ausgestaltung solcher Leistungen nichts zu tun hat, ließ man eine Arbeitsgruppe der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen die Sozialpolitik gleich mit erledigen.

Den äußersten linken Flügel der Arbeitsgruppe bildete der Vertreter der Gewerkschaften mit einem "aufwandsneutralen" Modell - alle anderen Modelle planten, für die neue Leistung weniger auszugeben als in den bisherigen Leistungssystemen. Einer der weit reichendsten Umbauten im bundesdeutschen Sozialstaat wird bei gleichzeitigem Mittelentzug geplant.

Da bei jeder Haushaltsslage immer die Aufgaben finanziert werden, die wirklich im Interesse des Staates liegen, gilt: Wenn sich Haushaltspolitiker nicht mehr für die Finanzierung notwendiger sozialpolitischer Reformen in die Pflicht nehmen lassen, ist eben anderes wichtiger als der sozialstaatliche Gestaltungsauftrag.

6. Mitmachen?

Das bündnisgrüne Grundsicherungskonzept stand von Anfang an unter einem unglücklichen Stern. Als Andrea Fischer im ersten rot-grünen Kabinett Gesundheitsministerin wurde, gab sie die Ressortkompetenz für ihr langjähriges Projekt an das Arbeitsministerium ab. Die Formulierung der Koalitionsvereinbarung von 1998, eine bedarfsorientierte Grundsicherung schrittweise einzuführen, wurde denn auch in der Schaffung eines Sondersystems für Ältere kleingearbeitet. Gleichzeitig bereiteten neue Expertenrunden (Bertelsmann-Stiftung, Hartz-Kommission) die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vor.

Mit der Koalitionsvereinbarung von 2002 war der umfassendere Reformansatz der Grundsicherung erledigt; Zielvorgaben für die Ausgestaltung dieser Zusammenführung kommen nun aus dem Hartz-Konzept und der Agenda 2010. Die Bundesregierung sucht einen Ausweg aus der Verfehlung ihrer beschäftigungs- und haushaltspolitischen Ziele unter anderem darin, soziale Rechte der Erwerbslosen zu beschneiden, um mehr Erwerbsbeteiligung zu schlechteren Bedin-

gungen zu erzwingen. Dass Erwerbsfähige zur Sicherung ihrer materiellen Teilhabe und zur Vermeidung von Armut möglicherweise langfristig eine weitere staatliche Transferleistung in Anspruch nehmen, hat da als soziales Sicherungsziel kein Gewicht mehr. Doch wenn sozialstaatliche Leistungen allein am Ziel der individuellen Arbeitsmarktintegration ausgerichtet sind, die nicht für alle dauerhaft erreichbar ist, verwandeln sich soziale Sicherungssysteme selbst in Instanzen der Ausgrenzung.

Was ist nun politisch klüger: dem selbst inszenierten Zeitdruck und der Missachtung sozialpolitischer Programmatik im Grundsatz zu widersprechen, oder den zuständigen Ministerien und Expertengremien Detailvorschläge für die Agenda-Gesetzgebung zu machen? Brecht bemerkte einmal boshaft, dass Leute auf absteigenden Ästen eine übermächtige geheime Lust entwickeln, an ihrem Ast herumzusägen. "Sie mögen sich ausdenken, was sie wollen, am Schluss ist es doch immer eine Säge geworden."

Mag sein, dass sich die Kräfteverhältnisse oder die Haushaltssituation grundlegend geändert haben, oder dass ein Kanzler mit Rücktritt droht. Aber dann muss man die Richtungsänderung wenigstens als solche bezeichnen.

Schon 1997 stießen die Überlegungen zur sozialen Grundsicherung auf unerwartet heftigen Widerstand der Fachkräfte, die beruflich mit sozialer Gefährdung umgehen müssen - nicht weil diese die Ziele abgelehnt hätten, sondern weil sie den Glauben an Veränderungen des Status quo verloren hatten, die für ihre Adressaten etwas anderes als Verschlechterungen brächten. Versucht man nun sich und andere darüber zu täuschen, dass man sich von den eigenen Zielen entfernt, und beschädigt man so die eigenen Alternativen, ist noch mehr gefährdet als der Rechtsanspruch auf das sozio-kulturelle Existenzminimum: nämlich die Fähigkeit der Gesellschaft zur demokratischen Korrektur.

Deswegen - und nicht nur der alten Zeiten wegen - wünscht man sich noch einmal einen Grünen-Parteitag, der im richtigen Augenblick und an der richtigen Stelle Nein zu sagen versteht.

[document info]

Copyright © Frankfurter Rundschau 2003

Dokument erstellt am 11.06.2003 um 18:00:01 Uhr

Erscheinungsdatum 12.06.2003

URL:

http://www.fr-aktuell.de/ressorts/nachrichten_und_politik/dokumentation/?cnt=229543