

Hartz IV und die soziale Gerechtigkeit

„Weg mit Hartz IV!“ – „Stoppt den Sozialabbau!“ – „Gerechtigkeit für alle!“ Solche und eine Vielzahl anderer Slogans prangen von den Plakaten bei den zahlreichen Demonstrationen, die sich mit Blick auf die zu Beginn des Jahres 2005 anstehende Einführung „des vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsplatz“, kurz Hartz IV genannt, zunehmend formieren und den derzeitigen Höhepunkt des weit verbreiteten Protestes bilden. Wenn auch bereits im Kontext der Einführung des ersten bis dritten Gesetzes über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (sog. Hartz I-III) in der Öffentlichkeit kontroverse Diskussionen geführt wurden, so übersteigt die momentane Debatte um dieses Kernstück der Agenda 2010 dies noch einmal um ein Mehrfaches.

Ob es sich bei Hartz IV, dessen Kern die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Einführung einer Grundsicherung für Arbeitssuchende ist, nun tatsächlich und gemessen an rationalen Kriterien um Ungerechtigkeiten handelt, eventuell sogar um ein in sich ungerechtes Konstrukt, oder ob eine differenzierte Analyse zu einer anderen ethischen Bewertung führt, soll hier im Detail bedacht werden. Vorab gilt es aber, folgendes festzustellen: Was von den Menschen als sozial gerecht empfunden wird, hängt auch von der Tradition des Sozialstaatsdenkens einer Gesellschaft ab. Wenn heute im Zusammenhang mit der Einführung von Hartz IV in der Öffentlichkeit eine heftige Gerechtigkeitsdebatte geführt wird, dann weist dies auch darauf hin, daß mit diesem Reformgesetz bestimmte Koordinaten des deutschen Sozialstaatsverständnisses bzw. dessen, was im Lauf der langen Entwicklung (vgl. dazu G. Metzler, 2003) daraus geworden ist, in Bewegung geraten sind.

Kernelemente der Hartz IV-Reform

Bevor das neue Hartz-Gesetz einer kritischen Beurteilung unterzogen wird, sollen zuerst einige Grunddaten dieser Arbeitsmarktreform dargelegt werden.

1. *Empfänger des Arbeitslosengeldes II.* Anspruchsberechtigt sind zum einen alle Arbeitslosen, nachdem sie ein Jahr lang bzw. 18 Monate (wenn sie mindestens 56 Jahre alt sind) Leistungen zum Lebensunterhalt aus der Arbeitslosenversicherung, das sogenannte Arbeitslosengeld I, erhalten haben, ferner alle bisherigen Empfänger von Arbeitslosenhilfe sowie – und das ist neu – alle erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger. Als erwerbsfähig gelten alle Menschen im Alter von 15 bis 65

Jahren, die mindestens drei Stunden am Tag arbeiten können. Entscheidend für den Bezug von Arbeitslosengeld II ist allerdings die jeweilige Bedürftigkeit, die in jedem Einzelfall geprüft wird. Nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige, die als Partner oder Kinder mit dem Erwerbsfähigen in einem Haushalt leben, erhalten Sozialgeld – in etwa vergleichbar mit der bisherigen Sozialhilfe.

2. *Berechnung des Arbeitslosengeldes II.* Der entscheidende, die Rede vom Systemwechsel begründende Unterschied zur bisherigen Arbeitslosenhilfe liegt darin, daß es sich beim Arbeitslosengeld II nicht mehr um eine am früheren Nettolohn bzw. -gehalt orientierte Zahlung handelt, sondern um eine Grundsicherung, die sich wie die Sozialhilfe am soziokulturellen Existenzminimum ausrichtet: für Alleinstehende/Alleinerziehende 345 € monatlich (331 € Ost), 311 € (298 € Ost) für Partner ab Beginn des 19. Lebensjahres, 276 € (265 € Ost) für jedes Kind ab 15 Jahren bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres und 207 € (199 € Ost) für jedes Kind bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres. Um den Übergang vom Arbeitslosengeld I zum Arbeitslosengeld II etwas abzufedern, wird für eine Übergangsphase ein Zuschlag (maximal 160 € pro Erwachsenen, bis zu 60 € pro Kind) gezahlt, der nach einem Jahr bereits halbiert wird und nach zwei Jahren ganz entfällt.

Drei spezifische Aspekte sind bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes II noch gesondert zu bedenken: Zum einen wird – und das gehört zu den vieldiskutierten Punkten dieser Hartz IV-Reform – Vermögen der Anspruchsberechtigten und ihrer Kinder angerechnet. Dabei gibt es, ganz der bisherigen Regelung bei der Sozialhilfe entsprechend, einen Freibetrag von 200 € pro Lebensjahr, maximal einen Betrag von 13 000 €. Dazu kommt im Vergleich zur Sozialhilfe noch eine Verbesserung, denn es gibt für Vermögen, das im Blick auf die Altersvorsorge angespart wird, beispielsweise entsprechende Leibrentenversicherungen, noch einmal einen Freibetrag von 200 € pro Lebensjahr. Die Ersparnisse von Kindern sind infolge der nach heftigen bundesweiten Protesten vorgenommenen Nachbesserungen bis zu einem Freibetrag von 4100 € pro Kind geschützt. Zusätzlich ist für jeden ein Betrag von 750 € für Anschaffungen im Haushalt anrechnungsfrei. Riester-Renten-Verträge sowie selbstgenutztes Wohneigentum bleiben bei der Vermögensanrechnung unberücksichtigt.

Zum zweiten wird, im Vergleich zur Arbeitslosenhilfe, hier nun das Einkommen angerechnet, das der in einer „Bedarfsgemeinschaft“ mit dem Arbeitslosen lebende erwerbstätige Partner bezieht. Zusammen mit der Vermögensanrechnung geht man von rund 500 000 Betroffenen aus, die aufgrund dieser Gesetzeslage nicht mehr zum Kreis der Anspruchsberechtigten des Arbeitslosengeldes II gehören und damit aus der Unterstützung herausfallen werden.

Schließlich ist drittens zu sehen, daß im Vergleich mit der bisherigen Sozialhilferegulation die Grenze der Zuverdienstmöglichkeit um mehr als das Doppelte heraufgesetzt worden ist, so daß dem häufig erhobenen Vorwurf, das Arbeiten lohne sich gar nicht, hier zumindest in Form eines finanziellen Anreizes ein Stück weit ent-

gegnert worden ist. Berechtigte Kritik wird aber daran geäußert, daß im Vergleich zur bisherigen Regelung bei der Arbeitslosenhilfe die Zuverdienstmöglichkeiten eingeschränkt werden. Diesbezüglich wäre eine Nachbesserung des Gesetzes sicher sinnvoll, damit ein Arbeitsloser jede Chance zur Beendigung oder Verringerung seiner Hilfebedürftigkeit auch wahrnimmt.

3. *Arbeitsvermittlung.* Die Darstellung der Grundelemente der Hartz IV-Konzeption wäre unvollständig, wenn nicht auch auf der Seite der Bundesagentur für Arbeit das verstärkte Engagement für eine verbesserte und effektivere Vermittlung der Langzeitarbeitslosen in Arbeit bzw. eine Ermöglichung der Wiederaufnahme von Erwerbstätigkeit erwähnt würde. Die flächendeckend neu gegründeten bzw. zu gründenden Job-Center übernehmen intensiviert die „Fall-Betreuung“: Waren es früher ca. 400 Arbeitslose, die zu betreuen waren, so soll sich nach Hartz IV der sogenannte „Fallmanager“ – als persönlicher Ansprechpartner – im optimalen Fall nur noch um 75 „Kunden“ kümmern. Da die Arbeitslosen künftig in den Job-Centern Hilfen aus einer Hand erhalten sollen, bilden die regionalen Niederlassungen der Agentur für Arbeit und die Kommunen zu diesem Zweck „Arbeitsgemeinschaften“. Für eine Experimentierphase bekommen zudem 69 Kommunen die Chance, die gesamte Betreuung der Arbeitslosen in eigener Verantwortung zu übernehmen.

In bezug auf die Arbeitsvermittlung ist ferner ein Aspekt in den Blick zu nehmen, der gegenwärtig in der Öffentlichkeit höchst kontrovers diskutiert wird, nämlich die Frage der Zumutbarkeit einer angebotenen Erwerbstätigkeit bzw. Eingliederungsmaßnahme. Alles, was nicht die Kindererziehung oder häusliche Pflege gefährdet und was nicht sittenwidrig ist, d.h. nicht 30 Prozent oder mehr unterhalb des Branchenlohniveaus liegt, gilt als zumutbar. Wer ein solches Arbeitsangebot ablehnt, muß mit deutlichen Kürzungen seines Arbeitslosengeldes II rechnen: Dabei geht es um 30 Prozent des Grundbetrags, der Zuschlag entfällt dann per se, Jugendlichen unter 25 Jahren kann sogar im Fall der Nichtannahme einer angebotenen Arbeit das Arbeitslosengeld II für drei Monate ganz gestrichen werden.

Kritische Anfragen an Hartz IV

1. Entspricht das Leitbild „Fördern und Fordern“ dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit?

Mit dem Leitprinzip „Fördern und Fordern“, in der ursprünglichen Hartz-Kommission noch als „Eigenaktivitäten auslösen und Sicherheiten einlösen“ umschrieben, soll der Wechsel zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik anschaulich gemacht werden. Unter „Fördern“ wird vor allem die skizzierte bessere Betreuung der Arbeitslosen und deren schnellere Vermittlung in den Arbeitsmarkt verstanden. Die Ineffizienz der Arbeitsvermittlung war in der Vergangenheit oft Anlaß zu massiver

Kritik; deshalb wird innerhalb der Hartz-Gesetze viel Wert darauf gelegt, die Betreuung der Arbeitssuchenden zu verbessern. Das „Fördern“ gilt noch einmal in spezieller Weise für alle arbeitslosen Jugendlichen bis zum Alter von 25 Jahren: Ihnen muß nach Hartz IV ab Januar 2005 entweder eine Arbeitsstelle bzw. ein Ausbildungsplatz zur Verfügung gestellt oder ein Qualifizierungsangebot gemacht werden.

Der Gegenpol „Fordern“ setzt die Linie fort, die bereits 1997 mit dem Arbeitsförderungsreformgesetz vorgezeichnet wurde. Schon damals wurden die Zumutbarkeitsregelungen verschärft; mit Hartz IV ist nun für einen Langzeitarbeitslosen faktisch jede angebotene Arbeit zumutbar, auch sogenannte „Mini-Jobs“ und Teilzeitarbeit. Mit der allmählichen Absenkung der Unterstützungsleistungen auf Sozialhilfeniveau soll zudem mehr Druck auf die Arbeitslosen ausgeübt und so deren Eigeninitiative geweckt werden.

Das erklärte Ziel des Hartz-Gesetzes ist eine möglichst rasche Rückkehr des Beschäftigungslosen in den ersten Arbeitsmarkt; um dieses Ziel zu erreichen wird auch eine „härtere Gangart“ gegenüber dem Arbeitslosen in Kauf genommen: Niemand soll es sich mehr in der Arbeitslosigkeit „bequem“ machen können.

Hilfe zur Selbsthilfe für den Arbeitslosen. Aus sozialetischer Sicht korrespondiert die Leitidee „Fördern und Fordern“ mit dem Subsidiaritätsprinzip. Was bei Hartz IV mit „Fördern“ umschrieben wird, kann beim Subsidiaritätsprinzip als subsidiäre Assistenz verstanden werden. Übertragen auf das Problem der Arbeitslosigkeit heißt dies: Wenn ein Arbeitsloser bei seiner Arbeitssuche Schwierigkeiten hat, dann muß ihm das Job-Center, genauer sein Fallmanager, helfen, bestehende Probleme, seien sie persönlicher oder eher praktischer Art, zu lösen und ihn somit wieder befähigen, sich dem Wettbewerb des Arbeitsmarktes zu stellen. Hier wird also „Hilfe zur Selbsthilfe“ geleistet.

Unter „Fordern“ wird im Zusammenhang mit der Hartz IV-Reform die grundsätzliche Verantwortung jedes einzelnen – sozialetisch: die subsidiäre Kompetenz – verstanden, sich bei einem Arbeitsplatzverlust auch selbst aktiv auf die Suche nach einer neuen Beschäftigungsmöglichkeit zu machen und somit die Unterstützung der Solidargemeinschaft nur so lange in Anspruch zu nehmen, wie es unbedingt nötig ist. Darin klingt zugleich das Prinzip der Solidarität an, ohne das das Subsidiaritätsprinzip nicht angemessen und richtig zu verstehen und anzuwenden ist.

Entscheidend für die Konformität des Subsidiaritätsprinzips mit dem Leitprinzip des Hartz-Gesetzes ist aber die Beachtung einer bestimmten Verknüpfung beider Aspekte: Das Fördern muß vor oder zumindest gleichzeitig mit dem Fordern erfolgen. Eine Chronologie, in der das Fordern an der ersten Stelle steht, und erst im Erschöpfungsfall des Hilfebedürftigen der Staat aktiv wird, ist mit einem Verständnis von Subsidiarität, wie es die katholische Soziallehre vertritt, nicht vereinbar. Denn hierbei würde der einzelne statt gefordert, überfordert – und dabei auch ein Scheitern in Kauf genommen. Das Subsidiaritätsprinzip verlangt vielmehr den er-

möglichenden Sozialstaat, der also die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen (das meint das Fördern), die unverzichtbar sind, die aber vom einzelnen in unserer pluralistischen und ausdifferenzierten Gesellschaft nicht mehr ohne weiteres zu leisten sind, so gestaltet, daß dem einzelnen Arbeitslosen die Übernahme seiner Verantwortung auch möglich wird (vgl. U. Nothelle-Wildfeuer 2004, 86f.).

Insgesamt gesehen weist ein richtig verstandenes und gestaltetes Verhältnis von Fördern und Fordern sehr wohl eine Nähe zum Subsidiaritätsprinzip auf, weshalb diese Leitidee im Grundsatz durchaus kompatibel ist mit den Zielen der katholischen Soziallehre.

Beteiligung am Erwerbsarbeitsleben. Hinsichtlich der Frage, ob und inwiefern das Grundprinzip von Hartz IV auch dem Ziel der *sozialen Gerechtigkeit* entspricht, sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen: Das grundsätzliche, hinter dem Leitbild des Förderns und Forderns stehende Bemühen, die Menschen wieder in Arbeit zu bringen, basiert auf der ethisch höchst relevanten Erkenntnis, daß um der Würde des Menschen und seiner freien Entfaltung willen Beteiligung an allen gesellschaftlichen Prozessen zu ermöglichen ist. Dies geschieht in unserer Gesellschaft – man mag es bedauern oder nicht – immer noch wesentlich im Kontext der und durch die Erwerbsarbeit.

Damit kommt das Verständnis von sozialer Gerechtigkeit als Beteiligungs-gerechtigkeit, als partizipative Gerechtigkeit in den Blick. Der Begriff der sozialen Gerechtigkeit meint eben nicht vorrangig die durch den Staat geleistete und gewährleistete möglichst weitgehende ökonomische Gleichheit und Absicherung aller Bürger; er ist nicht mit dem Begriff der Verteilungsgerechtigkeit gleichzusetzen. Der Wirtschaftshirtenbrief der nordamerikanischen Bischöfe „Wirtschaftliche Gerechtigkeit für alle“ von 1986 etwa interpretiert den Begriff der „sozialen Gerechtigkeit“ durch die Formel von der „kontributiven Gerechtigkeit“: Soziale Gerechtigkeit beinhaltet demnach, „daß die Menschen die Pflicht zu aktiver und produktiver Teilnahme am Gesellschaftsleben haben und daß die Gesellschaft die Verpflichtung hat, dem einzelnen diese Teilnahme zu ermöglichen“ (Nr. 71).

Neben diversen anderen kirchlichen Dokumenten sei hier noch das Memorandum einer Expertengruppe, berufen durch die Kommission VI für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz, erwähnt, das sich im Anschluß an das Gemeinsame Wort der Kirchen mit einigen weiterführenden Detailproblemen beschäftigt und die „Neun Gebote für die Wirtschafts- und Sozialpolitik“ unter den Titel „Mehr Beteiligungsgerechtigkeit“ stellt. Die hier zum Ausdruck gebrachte Intention – „Es kommt darauf an, allen – je nach ihren Fähigkeiten und Möglichkeiten – Chancen auf Teilhabe und Lebensperspektive zu geben, statt sich damit zu begnügen, Menschen ohne echte Teilhabe lediglich finanziell abzusichern.“ – scheint die sozialetische Grundlage des leitenden Prinzips Fördern und Fordern zu formulieren: Das umfassende und intensive Engagement, um Arbeitslosen wieder die Teilhabe am Erwerbsarbeitsleben zu ermöglichen, ist nicht

nur aus ökonomischen, sondern auch aus anthropologisch-ethischen Gründen ein vorrangiges Ziel.

Belebung und Deregulierung des Arbeitsmarktes. Weiterhin wird für die Frage, ob und wie das Grundprinzip des Förderns und Forderns der Idee der sozialen Gerechtigkeit entspricht, der Aspekt der Leistungsgerechtigkeit entscheidend sein: Die Balance von Leistung und Gegenleistung darf nicht in eine problematische Schieflage geraten. Eine solche Konstellation würde nämlich das Ziel *soziale Gerechtigkeit* verfehlen und zudem die Befürchtungen vieler Bürger bestätigen, daß es bei Hartz IV nur um das Fordern geht, während das Fördern hinten anstehen muß.

Hier wird deutlich, wie wichtig für die Akzeptanz von Hartz IV der Erfolg der Arbeitsvermittlung ist, wobei dem Arbeitsmarkt selbst ein äußerst wichtiger Part bei der Reduzierung der Arbeitslosigkeit zukommt, denn „der fordernde Sozialstaat ist in sehr viel stärkerem Maße auf einen funktionierenden Arbeitsmarkt angewiesen als der fördernde“ (C. Lahusen u. C. Stark 2003, 371).

Diesbezüglich ist allerdings Skepsis angebracht, denn – wie Untersuchungen der OECD, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, zeigen – besitzt gegenwärtig der deutsche Arbeitsmarkt, beispielsweise im Gegensatz zu Dänemark, nur eine sehr geringe Dynamik; die Dauer der Arbeitslosigkeit ist deshalb in Deutschland sehr viel länger als in vielen anderen Ländern. Die Gründe, die für diese fehlende Dynamik verantwortlich zeichnen, sind sicher vielfältig: geringes Wirtschaftswachstum, keine positiven Gewinnerwartungen der Betriebe, ferner ein umfassendes Ensemble an Arbeitnehmerrechten, aber auch das Fehlen wage-mutiger Unternehmerpersönlichkeiten, um nur einige Aspekte zu nennen.

Entscheidend für die Belebung des Arbeitsmarktes ist aber die Bereitschaft der Betriebe, neue Beschäftigte einzustellen, denn der Staat kann im Normalfall – außer er tritt selbst als Arbeitgeber auf – keine dauerhaften Arbeitsplätze schaffen. Um die Blockade am Arbeitsmarkt zu lösen, müssen – vor allem bei fortgesetzt hoher Arbeitslosigkeit – eventuell zusätzliche Maßnahmen in Erwägung gezogen werden, beispielsweise eine weitere Lockerung des Kündigungsschutzes oder eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten und der Löhne. Dies alles sind Maßnahmen, die bei einer insgesamt größeren Dynamik des Arbeitsmarktes und der damit für einen Arbeitslosen schneller gegebenen Möglichkeit, erneut eine Beschäftigungsmöglichkeit zu finden, einen anderen Stellenwert einnehmen könnten als das in der gegenwärtigen Situation der Fall ist.

Zudem ist – von den Arbeitsmarkt-Experten schon lange gefordert, in der gesellschaftlichen Debatte aber immer noch eher als Tabubruch angesehen – nachzudenken über einen Niedriglohnsektor, um gerade schwer vermittelbaren, weil nur gering qualifizierten Menschen auch die Möglichkeit der Teilhabe am Erwerbsarbeitsleben zu geben. Ein erster Schritt in diese Richtung ist getan mit Projekten, in denen die Kommunen an die Arbeitslosen für gemeinnützige Tätigkeiten einen Stundenlohn von ein bis zwei Euro zahlen, als sogenannter Mehrbedarfszuschlag,

den diese bis zu einem Betrag von 300 € – unabhängig von der monatlichen Zuverdienstgrenze – ganz behalten dürfen. Der Deutsche Caritasverband und nach ihm auch weitere Wohlfahrtsverbände haben inzwischen, durch die Lohnkostenzuschussung der Bundesagentur für Arbeit animiert, signalisiert, daß sie derartige „Zusatzjobs“, wie die neue Sprachregelung der Bundesregierung für diese „Ein-Euro-Jobs“ lautet, schaffen wollen. Entscheidend wird aber sein, daß Arbeitslose mit diesen Beschäftigungsmöglichkeiten nicht nur ihren Arbeitswillen unter Beweis stellen können, sondern auch die Chance bekommen, in eine qualifizierte Tätigkeit hineinzuwachsen. Gerade für die Arbeit mit Menschen ist eine spezielle Motivation und auch Qualifikation unerlässlich. Deshalb sollte diesbezüglich gerade im sozialen Bereich der Aspekt der Freiwilligkeit im Vordergrund stehen, und nicht der Druck auf die Arbeitslosen, entsprechende Angebote der Arbeitsagentur auch annehmen zu müssen.

Insgesamt darf das Prinzip der „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ nicht zu einem Denken verleiten, das die Verantwortung für die Arbeitslosigkeit allein dem einzelnen Arbeitslosen aufbürdet und in dessen vermeintlich fehlender Motivation bzw. Willen die Ursache der Beschäftigungslosigkeit vermutet. Die Massenarbeitslosigkeit, vor allem der seit den 70er Jahren stetig anwachsende Sockel an Langzeitarbeitslosen, macht deutlich, daß es sich hierbei nicht primär um ein Problem der Vermittlung und des Anreizes handelt. Die Arbeitslosigkeit ist vielmehr vorrangig und fundamental ein Problem struktureller Art, das eben dementsprechend auch auf dieser strukturellen Ebene anzugehen ist. Damit soll nicht gesagt werden, daß in Deutschland – wie häufig befürchtet – ein dem rudimentären amerikanischen Sozialstaat vergleichbares System angestrebt werden sollte, denn dieser entspricht in keiner Weise der deutschen Tradition und ihren im Kern für die Würde des Menschen unverzichtbaren Errungenschaften. Da Massenarbeitslosigkeit aber nie mit dem Ziel *sozialer Gerechtigkeit* vereinbar ist, gilt es hier abzuwägen, wie eine Trendwende am Arbeitsmarkt erreicht werden kann, ohne zugleich alle sozialen Errungenschaften im Bereich der Erwerbsarbeit preiszugeben. Hier eine auch sozial vertretbare Linie zu finden, wird sicher nicht einfach sein, aber es gilt mit Augenmaß für ein Gelingen der Arbeitsmarktreform zu kämpfen.

2. Besteht zwischen der Arbeitslosenversicherung und dem neuen Arbeitslosengeld II eine Gerechtigkeitslücke?

Bei der gegenwärtigen Diskussion um die Reform des Arbeitsmarktes steht allerdings meist weniger das grundsätzliche Leitbild des Förderns und Forderns im Vordergrund, sondern vielmehr bestimmte verschiedene Details des Reformgesetzes, die zu dem Vorwurf mangelnder Gerechtigkeit führen. Mit Hartz IV, und dies ist sicher eines der zentralen Reformelemente dieses Gesetzes, findet eine Veränderung der Bezugsgröße für das Arbeitslosengeld II statt. Während sich bisher dieser Leistungsanspruch wie das Arbeitslosengeld I am letzten individuellen Nettoarbeit-

seinkommen orientierte, sind jetzt pauschale Regelsätze analog zu denen der Sozialhilfe der Bezugspunkt. Gerade an dieser Änderung entzündet sich gegenwärtig die heftigste Kritik. Viele Betroffene – vor allem aus der Mittelschicht – sehen hier eine Gerechtigkeitslücke, denn sie argumentieren, sie hätten entsprechend ihrem Einkommen oft jahrelang Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt, und jetzt würden sie beim Arbeitslosengeld II mit einer Unterstützung auf Sozialhilfeniveau abgespeist und damit im Grund arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern gleichgestellt, die noch nie in ihrem Leben Beiträge zur Arbeitslosenversicherung bezahlt haben.

Sind diese Klagen gerechtfertigt und ist diesbezüglich wirklich eine Gerechtigkeitslücke zu konstatieren? Zur Beantwortung diese Frage muß zuallererst streng zwischen dem Arbeitslosengeld I, das eine Leistung der Arbeitslosenversicherung darstellt, und dem steuerfinanzierten Arbeitslosengeld II unterschieden werden. Die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung, getragen von der Bundesagentur für Arbeit, ist ihrer Konzeption nach eine Art Risikoversicherung, d. h. sie soll helfen, im Fall von Arbeitslosigkeit mit dem Arbeitslosengeld I den Lebensunterhalt sicherzustellen, und zwar – aufgrund der Orientierung am bisherigen Nettoarbeits-einkommen – auf einem Niveau, das trotz einiger Abschläge noch in Relation zum individuellen Lebensstandard steht.

Bei der Arbeitslosenversicherung bilden ferner alle beitragspflichtigen Arbeitnehmer eine Solidargemeinschaft, d. h. man erwirbt keine individuellen Anrechte auf eine bestimmte zukünftige Leistung, die sich im „Versicherungsfall“ – sprich Arbeitslosigkeit – nach der Höhe *und* zeitlichen Dauer der Beiträge bemißt. Eine Verknüpfung der Arbeitslosenversicherung mit dem Äquivalenzprinzip, wie es beispielsweise für die Rentenversicherung legitim ist, stellt deshalb ein Mißverständnis dar. Auch die nach dem Alter des Arbeitslosen gestaffelte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ist primär nicht das Resultat versicherungsäquivalenter Herleitung, sondern beruht auf einer Entscheidung des Gesetzgebers. Dieser hat grundsätzlich das Recht, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung festzusetzen und bei Bedarf auch zu verändern, wobei insgesamt aber eine gewisse Relation zwischen dem Beitragssatz und einer adäquaten Versicherungsleistung gewahrt werden sollte. Daß einige Juristen Bedenken haben, ob angesichts von Hartz IV ein Beitragssatz von 6,5 Prozent für die Arbeitslosenversicherung noch gerechtfertigt bleibt, sei hier nur am Rand erwähnt. Mit dieser Problematik werden sich früher oder später die Gerichte beschäftigen müssen, da es diesbezüglich unterschiedliche Meinungen gibt.

Ganz anders verhält es sich mit der bisherigen Arbeitslosenhilfe – jetzt Arbeitslosengeld II. Diese Unterstützung ist keine Leistung der Arbeitslosenversicherung, sondern wird – wie die Sozialhilfe – aus Steuermitteln finanziert, d. h. alle steuerpflichtigen Bürger leisten einen Beitrag zur Absicherung der Langzeitarbeitslosen. Um diesen Zusammenhang augenfälliger zu machen, wäre es vielleicht präziser gewesen, statt vom Arbeitslosengeld II von der Sozialhilfe II zu sprechen. Aber der

Ausdruck „Sozialhilfe“ hat immer noch einen stigmatisierenden Charakter; deshalb entsprach es sicher der politischen Zielsetzung, hierfür einen gefälligeren Begriff zu wählen, allerdings um den Preis, bei den Menschen falsche Erwartungen zu wecken.

Beim Arbeitslosengeld II hat der Gesetzgeber einen größeren Spielraum, die Bedingungen für den Bezug dieser Leistung festzulegen, wenngleich – dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes folgend (Art. 20 GG) – zumindest das Existenzminimum sichergestellt sein muß („Fürsorgeanspruch“). Die bisher unbegrenzt und einkommensabhängig bezahlte Arbeitslosenhilfe war eine Leistung, die vor dem Hintergrund anderer sozialer und ökonomischer Rahmenbedingungen konzipiert wurde. Wenn diese Form der Unterstützung heute nicht mehr möglich ist, darf der Staat sie zweifellos den veränderten Gegebenheiten anpassen, zumal es schon länger Stimmen gibt, die gerade aus Gerechtigkeitsgründen die Besserstellung (Langzeit-)Arbeitsloser gegenüber in ähnlicher Situation sich befindenden Sozialhilfeempfänger kritisieren, denn die durchschnittliche Arbeitslosenhilfe liegt zu meist über dem Sozialhilfeniveau. Von daher zeigt sich, daß die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II, zu *einem* steuerfinanzierten Transfersystem aus ökonomischen Gründen, aber auch aus Gerechtigkeitsgründen sinnvoll ist.

Zusammenfassend sei hier festgehalten, daß, wenn die Unterschiede zwischen den beiden Formen des Arbeitslosengeldes beachtet werden, bezüglich der neuen Hartz IV-Regelungen nicht grundsätzlich von einer Gerechtigkeitslücke gesprochen werden kann.

3. Ist es gerecht, Vermögenswerte für das Arbeitslosengeld II anzurechnen?

Eine andere Quelle für heftige Unmutsäußerungen potentiell Betroffener liegt in der Anrechnung von privatem Vermögen bei der Gewährung von Arbeitslosengeld II. In dieser Debatte wird deutlich, daß die meisten offensichtlich nicht bedenken, daß auch schon bisher eine Bedürftigkeitsprüfung Bestandteil des Antrags auf Arbeitslosenhilfe war und vorhandenes Vermögen bereits gegenwärtig bei dieser Unterstützungsleistung berücksichtigt wird. Mit Hartz IV wurden, wie bereits dargelegt, sogar die bisherigen Freibeträge erhöht, wenngleich zu berücksichtigen ist, daß vor dem 1. Januar 2003 ein Arbeitsloser einen Betrag von 520 € pro Lebensjahr bei der Vermögensanrechnung geltend machen konnte.

Es stellt sich nun aber die grundsätzliche Frage, ob es gerecht ist, beim Bezug des Arbeitslosengeldes II auf eventuell vorhandenes Privatvermögen zurückzugreifen, da – so der oft geäußerte Vorwurf – auf diese Weise nur diejenigen bestraft würden, die gespart hätten. Zur Beurteilung dieses Sachverhalts muß wiederum berücksichtigt werden, daß es sich beim Arbeitslosengeld II um eine aus Steuern finanzierte Hilfe handelt. Da nun diese Unterstützung von allen Steuerzahlern getragen wird, ist es eben nicht unverhältnismäßig, wenn der Staat bei vorhandenem Vermögen verlangt, daß diese privaten Mittel bis zu einem bestimmten Freibetrag zur

Finanzierung des Lebensunterhalts herangezogen werden. Eine grundsätzliche Nichtberücksichtigung von Vermögen würde nämlich bedeuten, daß hier trotz mangelnder Hilfsbedürftigkeit die Sicherung des Lebensunterhalts einseitig der Solidargemeinschaft angelastet würde – eine Regelung, die sicher ein Großteil der Steuerzahler als ungerecht empfinden würde. Aus Gerechtigkeitsgründen muß auf jeden Fall vermieden werden, daß Menschen, die trotz ihrer Arbeitslosigkeit über ein hohes Einkommen verfügen oder Vermögen besitzen, Fürsorgeleistungen des Staates erhalten, daß also eine arbeitslose Arztgattin vom Staat Unterstützung bekäme, die gegebenenfalls von Steuern schlecht verdienender Krankenschwestern finanziert würde. Von daher ist es notwendig und gerecht, die entsprechenden Zahlungen an eine Bedürftigkeitsprüfung zu knüpfen.

Andererseits aber kollidiert dieser Zugriff auf verwertbares Vermögen im Grundsatz mit dem Interesse des Staates, die Bürger im Hinblick auf die Zukunft der Alterssicherung stärker zu einer privaten Altersvorsorge zu animieren. Hier besteht zweifellos die Gefahr, daß dieses Ziel staatlicherseits nachhaltig gestört wird, weil viele Arbeitnehmer, aufgeschreckt durch diese Debatte, es unterlassen werden, trotz allmählicher Absenkung der staatlichen Alterssicherung selbst für ihr Alter vorzusorgen, so daß hier langfristig wieder Altersarmut entstehen könnte. Deshalb wäre es gerade im Hinblick auf eine Eigenvorsorge für das Alter angebracht, in diesem Kontext die Höhe der Freibeträge noch einmal zu überprüfen und gegebenenfalls neu festzusetzen. Damit könnte nämlich nicht nur die Akzeptanz von Hartz IV erhöht, sondern als Nebeneffekt auch die Attraktivität von privaten Rentenversicherungen erheblich gestärkt werden.

Insgesamt gilt es, in bezug auf die Anrechnung von Vermögenswerten beim Arbeitslosengeld II also abzuwägen zwischen der notwendigen Eigenverantwortung der Arbeitslosen und dem staatlichen Interesse, daß die Bürger privates Vermögen ansparen. Es darf jedenfalls bei den Betroffenen nicht der Eindruck entstehen, daß mit dieser Regelung nur diejenigen bestraft werden, die Vermögen gebildet haben.

4. Kann die praktische Umsetzung von Hartz IV zu Gerechtigkeitslücken führen?

Obwohl in den bisherigen Ausführungen die Vorwürfe, die Hartz-Gesetze zeichneten sich durch mangelnde Gerechtigkeit aus, größtenteils entkräftigt werden konnten, muß insgesamt gesehen doch noch auf zwei Aspekte dieser Arbeitsmarktreform hingewiesen werden, die diesbezüglich zu Bedenken Anlaß geben bzw. gaben.

Heftige Proteste der Bevölkerung haben bewirkt, daß im Blick auf die ursprünglich für Januar geplante Zahlpause des Arbeitslosengeldes II Anfang August nachgebessert wurde: Diese Zahlpause wird nicht realisiert, sondern die Leistungszuweisung erfolgt nun sofort zu Beginn des Monats Januar. Begründet wurde diese Pause damit, daß die letzte Arbeitslosenhilfe sowieso Ende des Monats Dezember ausgezahlt würde und damit für Januar keine Bedürftigkeit bestünde. Dabei wurde aber außer acht gelassen, daß dann in der Tat eine Gerechtigkeitslücke entstanden

wäre, da die Empfänger des Arbeitslosengeldes II von elf Monatsgehältern im Jahr 2005 für zwölf Monate ihre laufenden Kosten hätten bestreiten müssen. Diese Korrektur, die für die Empfänger Gerechtigkeit herstellt, belastet allerdings den Bundeshaushalt um weitere 800 Millionen Euro.

Gewinner dieser Reform sind zweifellos erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger: Sie können meist auf höhere Leistungen hoffen; außerdem zahlt ihnen der Staat künftig auch Beiträge für die Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung. Zudem kommt dieser Personenkreis mit der Realisierung von Hartz IV in den Genuß aller Fördermaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit. Darüber hinaus sind auch die Kriterien für die Anrechnung von Vermögen weniger restriktiv als bisher, denn bei Arbeitslosengeld II-Empfängern wird für Unterhaltszahlungen nicht auf Verwandte zurückgegriffen. Eine Ausnahme bilden dabei nur Eltern von minderjährigen Kindern bzw. Eltern von Kindern bis zum Alter von 25 Jahren, die noch keine Ausbildung haben.

Verlierer dieser Reform sind vor allem die bisherigen Empfänger von Arbeitslosenhilfe, insofern sie zu den Gut- und Besserverdienenden gehört haben. Da die einheitliche Grundsicherung des Arbeitslosengeldes II nun nicht mehr von ihrem früheren Lohn bzw. Gehalt abhängt, kann diese Reform für sie einen deutlichen, ja sogar einen bedrohlichen Einkommensverlust bedeuten. Außerdem muß diese Bevölkerungsgruppe bei längerer Arbeitslosigkeit nicht nur eine radikale Reduktion ihrer Einkommensverhältnisse, sondern durch einen eventuell erzwungenen Umzug in eine „angemessenere“ Wohnung auch einen tiefen Eingriff in ihre ganz persönliche Lebensgestaltung hinnehmen. Von daher ist es kein Wunder, daß vor allem in der Mittelschicht die größten Vorbehalte gegen diese Arbeitsmarktreform bestehen. Mit einer umsichtigen Anwendung von Härtefallregelungen, beispielsweise was die Angemessenheit der Wohnung betrifft, könnte man hier zumindest zum Teil versuchen, soziale Abstiegsängste etwas abzumildern und der jeweils individuellen Person gerecht zu werden. Das wiederum entspricht auch dem Personalitätsgrundsatz der christlichen Sozialethik, demzufolge der Mensch „Urheber, Mittelpunkt und Ziel“ (GS 63) allen Handelns sein muß.

An diesen Beispielen wird deutlich, daß sich die Hartz-Reform vielschichtiger darstellt als es der oft pauschal geäußerte Vorwurf eines massiven „Sozialdumpings“ erwarten läßt.

Fazit: Hartz IV – eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Insgesamt wurde deutlich, daß – als Gesamtpaket betrachtet – die Beurteilung von Hartz IV aus sozialethischer Perspektive nicht so ungünstig und auf jeden Fall sehr viel differenzierter ausfallen muß und kann, als es zur Zeit die öffentliche Debatte über dieses Reformgesetz insinuiert, von bestimmten Details, die fraglos einer

Verbesserung bedürften, einmal abgesehen. Diesbezüglich sollte sich die Bundesregierung auch nach den ersten Nachbesserungen zugänglicher für Verbesserungsvorschläge zeigen.

Insgesamt sind die Hartz IV-Gesetze in sich jedoch als Ausdruck des Bemühens zu verstehen, die durchaus diffizile Gratwanderung zu schaffen zwischen einem egalitären Wohlfahrtsstaat, der soziale Gerechtigkeit (in einem verteilungspolitisch enggeführten Verständnis) zu Lasten der Freiheit der einzelnen und auf dem Rücken der Gemeinschaft realisiert, und einem libertären Wohlfahrtsstaat, der die Existenzsicherung im wesentlichen privater Vorsorge überläßt und kaum staatliche Transferleistungen, basierend auf sozialen Anspruchsrechten, kennt. Hartz IV stellt aus sozialetischer Perspektive einen richtigen Schritt dar auf dem Weg in die Zukunft eines deutschen Sozialstaats, der orientiert an der ursprünglichen Intention im Konzept sozialer Marktwirtschaft die Grundwerte der Freiheit und der sozialen Gerechtigkeit miteinander zu verbinden und in ein Gleichgewicht zu bringen sucht.

Diese Beurteilung bliebe allerdings unvollständig, würde man nicht die Rahmenbedingungen erwähnen, innerhalb derer sich die Hartz IV-Reform Anfang 2005 vollzieht, nämlich in einem eher wenig beweglichen Arbeitsmarkt und den damit zusammenhängenden – bereits thematisierten – Parametern. Diese fehlende Flexibilität und Dynamik sind es, die Hartz IV zwar nicht in sich als Reformpaket, aber unter den gegebenen Konditionen zu einem großen Gerechtigkeitsproblem für die Betroffenen werden lassen.

Angesichts dieser aufgrund der Detailanalyse sich ergebenden differenzierten Einschätzung von Hartz IV stellt sich trotzdem die Frage, warum in der Öffentlichkeit zur Zeit fast eine regelrechte Hysterie gegen diese Reform des Arbeitsmarktes zu beobachten ist. Zur Beantwortung dieser Frage erscheint es erwägenswert, den größeren sozialpolitischen Kontext in den Blick zu nehmen. Vor dem Hintergrund der Globalisierung geraten nämlich die Ziele soziale Absicherung und makroökonomische Leistungskraft zunehmend in ein Spannungsverhältnis, das „den liberalen Wohlfahrtsstaaten einen Leistungsvorteil zu verschaffen scheint“ (C. Lahusen u. C. Stark 2003, 364). Angesichts dieser Erkenntnis besteht heute in Deutschland zwischen Regierung und Opposition – die PDS ausgenommen – ein einvernehmlicher Konsens darüber, den Sozialstaat neu auszurichten, und zwar stärker in Richtung eines Sozialstaatsmodells, das den Akzent mehr auf die Eigenverantwortung des einzelnen setzt. Dabei ist aber in der öffentlichen Debatte stärker hervorzuheben, daß es nicht um eine einseitige Betonung dieser individuellen Dimension und Eigenverantwortung geht, sondern daß diese Eigenverantwortung im Kontext des ermöglichenden Sozialstaats und damit intendierter zielgenauerer Solidarität zu verorten ist.

Es widerspricht aber jeglicher politischer Ehrlichkeit, wenn eine so grundlegende Veränderung den Bürgern nicht stärker transparent gemacht wird. Deshalb muß in Deutschland nicht nur eine Debatte über einzelne Probleme von Hartz IV geführt

werden, sondern es bedarf angesichts dieser gravierenden Neujustierung auch einer umfassenden Diskussion über die Werte und Ziele, denen ein zukünftiger Sozialstaat entsprechen soll. Ohne eine solche offene Auseinandersetzung, die sicher auch harte politische Kontroversen bedeuten kann, darf sich niemand über eine massive Verunsicherung der Bürger wundern, denn diese spüren sehr wohl, daß im Zug dieser Reform mit zentralen Elementen, die sich im Lauf der Entwicklung des deutschen Sozialstaats herausgebildet haben, gebrochen wird.

Sich von politischer Seite vor dieser Diskussion zu drücken, verstärkt nur den Verlust an Glaubwürdigkeit, der gegenwärtig sowieso zu einer der größten Herausforderung für das politische System geworden ist. Insgesamt betrachtet spricht deshalb vieles dafür, daß die gegenwärtige Gerechtigkeitsdebatte um Hartz IV ein weiteres Indiz für eine große Vertrauenskrise der Bürger gegenüber den politischen Akteuren ist. Dies zeigt sich auch daran, daß viele Bürger, die aktuell überhaupt nicht von den Maßnahmen dieses Gesetzes betroffen sind, dieser Reform ebenfalls äußerst skeptisch gegenüberstehen.

Ein so tiefgreifendes Reformvorhaben wie Hartz IV kann somit nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn es stärker als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe aufgefaßt wird; denn die „Herstellung“ sozialer Gerechtigkeit ist immer eine Aufgabe der gesamten Zivilgesellschaft. In der emotional geführten Debatte über Hartz IV wird dieser Aspekt aber zu wenig beachtet, obwohl im ursprünglichen Bericht der Hartz-Kommission eine solche gesamtgesellschaftliche Verantwortung sehr wohl vorgesehen ist. So wird im „Modul 13“ ausdrücklich an die sogenannten „Profis der Nation“ – darunter versteht der Hartz-Bericht ein breites Bündnis von Meinungsbildnern und Multiplikatoren – appelliert, durch ihr Engagement den Erfolg dieser Arbeitsmarktreform aktiv zu unterstützen.

Angesichts des Vertrauensverlustes vieler Menschen gegenüber der Politik kann deshalb nur durch ein Engagement vieler eine positive Grundstimmung entstehen, die wiederum einen nicht unwesentlichen Anteil daran haben kann, daß dieses Reformgesetz wirklich erfolgreich ist. Denn der Erfolg von Hartz IV müßte eigentlich im Interesse aller sein; ein Scheitern würde nur politischen Extremisten nützen, und das kann niemand ernsthaft wollen.

Literatur: C. Lahusen u. C. Stark, Integration. Vom fördernden und fordernden Wohlfahrtsstaat, in: Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse, hg. v. St. Lessenich (Frankfurt 2003) 353–371; Mehr Beteiligungsgerechtigkeit. Beschäftigung erweitern, Arbeitslose integrieren, Zukunft sichern. Neun Gebote für die Wirtschafts- und Sozialpolitik. Memorandum einer Expertengruppe berufen durch die Kommission VI für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz, hg. v. d. deutschen Bischöfen, Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen (Bonn 1998); G. Metzler, Der deutsche Sozialstaat. Vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall (Stuttgart 2003); U. Nothelle-Wildfeuer, Subsidiäre Defizite des Sozialstaates, in: Der Sozialstaat am Scheideweg, hg. v. A. Rauscher (Köln 2004) 69–100; Wirtschaftliche Gerechtigkeit für alle. Die Katholische Soziallehre und die amerikanische Wirtschaft, hg. v. d. Nationalen Konferenz der Katholischen Bischöfe der Vereinigten Staaten von Amerika (Bonn 1986).