

Diskussion zum Vortrag von Ulrich Becker

Leitung: CHRISTIAN STARCK

STARCK:

Welches Sozialmodell und Menschenbild liegt der Hartz-IV-Gesetzgebung zugrunde? Sie haben in Ihrem Vortrag die Motivation deutlich gemacht. Wir werden darüber jetzt sprechen. Wir müssen in der Diskussion auch die Frage erörtern, wie sich die Gesetzgebung in der Praxis auswirkt. Denn Normen sind ja nicht immer mit der Realität gleichzusetzen, sondern sie müssen erst in die Realität umgesetzt werden, was uns besonders interessiert. Ich möchte jetzt die Diskussion ohne weitere Vorgaben eröffnen.

KÖBL:

Zunächst vielen Dank, Herr Becker, für Ihren schönen Vortrag; er gibt mir Anlass zu zwei Bemerkungen: eine am Rande über die Verknüpfung von Arbeits- und Sozialrecht, vor allem aber möchte ich zum verteilungspolitischen Kern von „Hartz-IV“ eine etwas deutlicher akzentuierte Kritik anbringen.

Ihr Vortrag belegt zugleich als Antwort auf die vorhin von Herrn Friehe geäußerte kritische Verwunderung die Sinnhaftigkeit der Verbindung von Arbeits- und Sozialrecht. Sozialrecht ist keineswegs nur relevant als Anhängsel von Arbeitsrecht, weil jedes Arbeitsverhältnis mit Sozialversicherungspflicht verbunden ist, sondern es wurde erkennbar, dass wesentliche Sektoren des Sozialrechts darauf gerichtet sind, Menschen für adäquate Erwerbsarbeit fähig zu machen, sie bei Unterbrechungen und Störungen ihres Erwerbslebens zur Arbeitsaktivität hin zu fördern, sie nicht nur monetär zu unterstützen, und sie notfalls – unter dem Druck von Leistungskürzung und -entzug – mittelbar auch in Erwerbsarbeit „hineinzuzwingen“. Wo sich aber die „Normallage“ der erwachsenen Menschen von Erwerbsfähigkeit und Erwerbstätigkeit (Familientätigkeit ist insoweit eingeschlossen) nicht zumutbar erreichen lässt, greifen die Auffangnetze der Sozialversicherung und der Grundsicherung oder Sozialhilfe in verschiedenen Formen. Also insgesamt besteht eine Vielfalt und Dichte von Funktionszusammenhängen, die Ministerien für „Arbeit und Sozialordnung“ (oder „Soziales“) und Lehrstühle für Arbeits- und Sozialrecht wahrlich rechtfertigt.

Jetzt zum eigentlichen Kernbereich, zu dem, was wohl am meisten Unmut in der Bevölkerung gegen die Hartz-IV-Gesetzgebung erzeugt, in der Arbeitnehmerschaft das Gefühl nährt, doch irgendwie enteignet zu werden, was die „soziale Gerechtigkeit“ als grob verletzt erscheinen lässt. Hierfür habe ich einiges Verständnis, vielleicht gegen die in unserem Kreis etwas vorherrschende Meinung.

Zum einen liegt das Leistungsniveau schon sehr niedrig, bedenkt man, was infolge der Pauschalierung von 345 Euro im Monat alles zu bestreiten ist; das kann an dieser Stelle nicht näher ausgeführt werden. Hinzuweisen ist aber noch auf die Verkürzung der Dauer der Arbeitslosengeldgewährung, also der beitragserdienten Sozialleistung auf ein Jahr. Diese Wirkung, dass ein jahrzehntelang kontinuierliches Arbeitsleben mit Beitragsentrichtung bei Arbeitsplatzverlust dann gerade gleich so viel oder so wenig wert ist wie ein Arbeitsleben, das vielleicht nie so richtig in die Gänge gekommen ist, bei dem mehrfach gerade nach Erfüllung der Mindestzeit wieder Arbeitslosengeld in Anspruch genommen wurde, muss Menschen mit eher kontinuierlicher Erwerbsbiographie insbesondere im vorge-rückten Lebensalter verbittern. Dagegen kann man nicht überzeugend mit einem sogenannten Versicherungsprinzip argumentieren und dass die Arbeitslosenversicherung (anders als die Rentenversicherung) eben nicht als eine Art von Sparkasse gesehen werden dürfe; eine gewisse Differenzierung in der Bezugsdauer nach der langfristig vorausgegangenen Beitragsleistung erscheint daher sehr angemessen. Doch ist darin trotzdem nur eine begrenzt taugliche Härtemilderung zu sehen. Denn das Arbeitslosengeld über Jahre zu verlängern, ist disfunktional; viele kommen dann überhaupt nicht mehr ins Arbeitsleben hinein, sondern in die Frühverrentung, und das ist rundum sozialstaatlich nicht gut. Aber da ist noch ein weiteres Gravamen, die strenge Ausgestaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes: Es ist doch wirklich aufregend, wenn man in späten Jahren etwa erst mal all sein Erspartes aufgeben muss, nur damit man seine Existenz fristet, bevor man danach vom Sozialstaat unterstützt wird – auf niedrigstem Niveau. Die Älteren unter uns haben ja die Kriegs- und Nachkriegszeit erlebt und wissen, dass man mit sehr wenig Mitteln überleben kann. Finanzielle Einschränkungen auf eine gewisse Dauer sind noch eher hinnehmbar als die Belastungen, wenn man hart erarbeitetes Vermögen, meinetwegen auch von den Eltern ererbtes Vermögen, fast völlig aufbrauchen muss. Hier sollten größere Spielräume für das Schonvermögen zugestanden werden; vorstellbar wären auch insoweit Differenzierungen nach der Beitragsdauer in der Arbeitslosenversicherung. Mit einem Wort zum Schluss: Der „aktivierende“ Sozialstaat sollte das Menschenbild des überkommenen Sozialstaats nicht allzu sehr vernachlässigen. Dankeschön.

STARCK:

Vielen Dank. Jetzt kommt Herr Eichenhofer.

EICHENHOFER:

Herr Becker, ich habe zwei Fragen. Die erste betrifft Ihre Kritik an der Gesetzgebung, dass einmalige Leistungen in konkreten Fällen von Bedürftigkeit nicht mehr zugelassen, sondern nur noch typisierte Bedarfe und dafür nötige Auslagen anerkannt werden, z. B. für Babyausstattung oder Klassenfahrten, sonstige Bedarfslagen dagegen nicht: nicht mehr der 50. Geburtstag oder die Fahrtkosten zu

einer Demonstration gegen Sozialhilfekürzungen. Der Gesetzgeber hat mich überzeugt zu sagen: Die Verwaltungskosten zur Wahrnehmung des Individualisierungsprinzips des Sozialhilferechts sind zu hoch. Bis zu fünf Richter beim Bundesverwaltungsgericht hatten bisher die Frage zu klären, ob eine Sozialhilfeempfängerin die Kosten für die Teilnahme an einer Demonstration gegen eine Sozialhilfereform aufgrund des Individualisierungsprinzips erstattet bekommen sollte. Zwischen den Kosten für die Verwaltung der Sozialhilfe und dem Nutzen, der daraus für den Einzelnen erwuchs, herrschte ein Missverhältnis.

Das zweite Problem betrifft das Verhältnis zwischen Grundsicherung für Arbeitsuchende und Vollbeschäftigung. Sie haben Zweifel angemeldet, ob letztere erreichbar und deshalb erwartbar sei. Diese Zweifel werden von vielen geteilt. Ich meine, dass die sozialrechtliche Grundregel, wonach der Erwerbsfähige zur Befriedigung seiner Daseinsbedürfnisse auf den Arbeitsmarkt verwiesen ist, unterstellt, Vollbeschäftigung sei möglich. Darüber herrscht seit langem Streit. Es gab 1795 in England über 40 Jahre ein Sozialhilferecht, bei dem Arbeitsfähige Sozialhilfe bekamen (Speenhamland-Prinzip). Heute nennt man das Bürgergeld oder bedingungsloses Grundeinkommen. Das ist der aktuelle Bezug. Dieses Prinzip wurde 1834 in der Armenrechtsreform abgeschafft. Dieselbe Maxime leitet auch die Hartz-Reformen. Danach ist der Arbeitsfähige auf den Arbeitsmarkt zur Bedürfnisbefriedigung verwiesen und die öffentliche Hand hat ihn zur Arbeitsmarktteilhabe umfassend zu befähigen. Falls wir diese Prämisse nicht akzeptieren, kann die derzeitige Sozialgesetzgebung nicht aufrechterhalten werden. Weil sie auf der Arbeitsgesellschaft beruht, steht und fällt jene mit dieser Prämisse. Dazu gehört auch die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die nächste Frage: Ist die Annahme heute realistisch? Wir haben derzeit 40 Millionen Erwerbsfähige in Deutschland. Die Demographen sagen in fünfzehn Jahren noch 26 Millionen Erwerbsfähige voraus. Folglich hat die demographische Entwicklung auch Implikationen für den Arbeitsmarkt. Dieser Befund hat auch Bedeutung für die Frage, inwieweit das Ziel der Vollbeschäftigung als realistische Perspektive für den Sozialstaat von morgen anzusehen sei.

STARCK:

Bevor ich jetzt den Nächsten aufrufe, wollte ich nochmal den Zweifel äußern, ob wir eigentlich vernünftigerweise von Vollbeschäftigung sprechen können oder ob man nicht lieber von einem hohen Beschäftigungsstand sprechen sollte. Das ist im Übrigen schon im Stabilitätsgesetz festgelegt worden.

RULAND:

Ich wollte noch einmal an die Ausführungen von Frau Köbl anknüpfen. Nehmen wir das Beispiel eines 50-Jährigen, der durch Insolvenz seines Unternehmens oder aus einem anderen Grunde seinen Arbeitsplatz verloren hat. Dieser Arbeitnehmer hat, unterstellt man 30 Jahre Arbeit und ein Einkommen in Höhe des Durch-

schnittseinkommens, überschlägig gerechnet zwischen 30.000 und 50.000 Euro an Beiträgen an die Bundesagentur für Arbeit gezahlt. Nun wird er arbeitslos und bekommt 1.500 Euro monatlich ein Jahr lang. Zusammen sind es 18.000 Euro. Im Verhältnis zu den Beiträgen stehen die Leistungen, die er erhält, in einem krassen Missverhältnis. Hinzu kommt, dass sich die Bundesagentur kaum noch um ihn kümmert. Sie hat ihre Klientel in drei Gruppen eingeteilt: die Marktkunden, die Beratungskunden und die übrigen Kunden. Die Marktkunden kann man rasch vermitteln, die Beratungskunden mit einiger Mühe auch. Bei der dritten Kategorie hat man wenig Aussicht auf Vermittlung, die man dann intensiv auch gar nicht mehr versucht. Diese Personen bleiben letztlich Klientel der Grundsicherung. Zu ihnen rechnet auch ein Arbeitsloser, der über 50 Jahre alt ist. Für ihn hat das zur Konsequenz, worauf Frau Köbl zu Recht hingewiesen hat, dass er wegen der Subsidiarität des Arbeitslosengeldes II nahezu alles, was er in seinem Leben aufgebaut hat, einsetzen muss und damit alles verliert. Ist das wirklich unsere Vorstellung von dem Sozialstaat? Ist das wirklich unser Menschenbild?

STARCK:

Bevor ich Herrn Becker die Gelegenheit zur ersten Antwort gebe, wollte ich selbst noch etwas bemerken und eine Frage stellen. Es ist mehrfach von Ihnen von der Verdrängung aus dem Arbeitsmarkt gesprochen worden. Es gab früher, ich weiß nicht, ob es nach dem Hartz-Gesetz auch noch möglich ist, die Fälle, in denen jemand eine feste Stelle gekündigt hat und dann in die Arbeitslosigkeit geraten ist, geradezu willentlich, weil er vielleicht eine „Auszeit“ nehmen wollte. Das ist ein Ausdruck, den ich nicht erfunden habe. Wenn das zum zweiten Mal passiert, ist die Biographie eine etwas angeknackste Biographie. Wenn man sich neu um eine Stelle bewirbt, muss man angeben, wann und wo man gearbeitet hat und wann man nicht gearbeitet hat. Dann wird es in der Tat schwer, wieder einen Arbeitsplatz zu bekommen. Von Verdrängung aus dem Arbeitsmarkt kann man in solchen Fällen, die keine Einzelfälle sind, nicht sprechen. Man war gewissermaßen nur halbherzig auf dem Arbeitsmarkt.

BECKER:

Zusammengenommen behandeln die Beiträge die Frage: Was tun wir mit denen, die aus dem Arbeitsleben ausscheiden? Die erste, zuletzt angesprochene Variante ist die, dass die Betroffenen dieses Ausscheiden selbst zu vertreten haben. Darauf reagiert das Sozialrecht. Wie eben auch schon gesagt wurde, gibt es Sperrzeiten, die dazu führen können, dass der Leistungsbezug ganz ausgeschlossen wird. Die entsprechenden Vorschriften sind mehrfach modifiziert worden, sie beziehen mittlerweile auch die Auflösung von Arbeitsverhältnissen mit ein, sind also relativ weitgehend, so dass das Sozialrecht ausreichende Sanktionen enthält. Wie sich das auf ein künftiges Arbeitsverhältnis auswirkt, ob sich die Einstellungschancen bei

selbstverschuldeter Arbeitsaufgabe verändern, ist eine zweite Frage. Eine solche Arbeitsaufgabe kann zwar Rückwirkungen haben für einen späteren Leistungsbezug. Unmittelbar kann das Sozialrecht auf sie aber nicht reagieren – selbst wenn faktisch künftig nur noch verminderte Vermittlungsmöglichkeiten bestehen sollten. Für zusätzliche Sanktionen ist schon wegen der unsicheren Zusammenhänge kein Bedarf.

Wie aber verhält man sich gegenüber Personen, die unverschuldet in die Arbeitslosigkeit geraten sind? Wenn man sich die Hartz-IV-Gesetzgebung anschaut und fragt, welche Bevölkerungsteile von ihr betroffen sind, geht es im Wesentlichen um zwei Gruppen: Einerseits diejenigen, die nie gearbeitet haben und jetzt aktiviert werden sollen, andererseits die Personen, die ihren Arbeitsplatz verlieren und auf Dauer keinen neuen finden können. Wie ausdrücklich betont, sind die letztgenannten die Verlierer der Reform, weil sie die Leistungseinbußen am stärksten zu spüren bekommen. Was ist die richtige Reaktion auf diese Situation, wie soll man für diese Personen sorgen? Nach wie vor bin ich der Meinung, dass hier der dauerhafte Verlust der Erwerbsmöglichkeit nicht von der Arbeitslosenversicherung aufgefangen werden sollte. Sicherlich wäre es möglich, da gebe ich Ihnen Recht, Herr Ruland, die Arbeitslosenversicherung so zu konzipieren, dass sie für eine lange Zeit der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit dient. Ein Beispiel dafür findet sich in Dänemark, wo zwar ebenfalls die Dauer des Leistungsbezugs reduziert worden ist, aber von neun auf vier Jahre – beides Zeiträume, die mit der Situation in Deutschland kaum vergleichbar sind. Aber man kann das Sicherungsziel der Arbeitslosenversicherung aus guten Gründen auch anders definieren. Nämlich so, dass Leistungen nach Verlust des Arbeitsplatzes gewährt werden, damit sich die Betroffenen um andere Arbeitsstellen bewerben und diese Zeit der Suche ohne größere Einbußen überstehen können. Irgendwann wird sich bei erfolgloser Arbeitssuche die Frage stellen, ob ein Betroffener überhaupt noch in den Arbeitsmarkt zurückkommen kann. Insofern gilt es, einen Zeitpunkt zu definieren, ab dem typischerweise davon auszugehen ist, dass dies nicht ohne weiteres der Fall ist. Das kann der Gesetzgeber tun, und diese Grenze zumindest regelmäßig bei einjähriger Arbeitslosigkeit zu ziehen, ist nicht willkürlich, sondern entspricht internationalen Standards. Wenn das so ist, dann ist die richtige und systemkonsistente Reaktion auf Dauerarbeitslosigkeit die Gewährung einer Hilfeleistung, aber, wie ausgeführt, bei weitergehender Verschonung dessen, was angesammelt worden ist. Denkbar wäre eine weitere Gestaltung, die in den Niederlanden praktiziert wird und die Ausdruck einer besonderen Verantwortung des Staats zum Ausdruck bringt, Arbeitslose in den Arbeitsmarkt zu bringen: nämlich bei langer Arbeitslosigkeit einen Zuschlag zu gewähren und so dafür zu sorgen, dass das Niveau der sozialen Sicherung nicht zu sehr abgesenkt wird, wenn offensichtlich, d. h. abgeleitet aus der Dauer der Arbeitslosigkeit, die Arbeitsmarktpartizipation auf besondere Schwierigkeiten stößt. Das würde ich immer noch für besser halten als das Arbeitslosengeld zeitlich zu

strecken. Denn auch diese Lösung lässt die Grundausrichtung, eine Verbindung zwischen Leistung und Gegenleistung, bestehen. Das ist auch ein Punkt, auf den Frau Köbl hingewiesen hat. Würde hingegen die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitnehmer verlängert, gewänne eine Altersgrenze an Gewicht. Altersgrenzen sind aber nicht nur vor dem Hintergrund des gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverbots zunehmend nicht mehr zu rechtfertigen, sondern auch vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung. Wir dürfen hier nicht außer Acht lassen, dass sich die demographischen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt auswirken werden. Irgendwann wird es ein Eigeninteresse der Unternehmen geben, überhaupt ausreichend und damit auch ältere Arbeitskräfte zu haben. Das ist jetzt zum Teil schon spürbar, wenn auch noch nicht flächendeckend. Wenn von Hoffnungslosigkeit die Rede ist, die nur ans Lebensalter geknüpft wird, ist das als Bestandsaufnahme heute richtig, aber nicht mehr als Aussicht für die Zukunft.

Das führt als Nächstes zu der Frage von Herrn Eichenhofer, die sehr berechtigt ist. Die Grundfrage ist natürlich, ob wir wirklich davon ausgehen dürfen, dass die Grundregel, wie ich sie genannt habe, die Unterhaltssicherung durch Erwerbstätigkeit mittels der Aktivierungsstrategie zum Funktionieren gebracht werden kann. Insofern kommt es darauf an, dass für eine Erwerbstätigkeit eine Möglichkeit bestehen muss. Der Staat garantiert keinen Erfolg, und er kann das auch nicht – weder im Einzelfall noch im Sinne einer Vollbeschäftigung. Er muss das aber auch nicht erreichen können. Er übernimmt es stattdessen alles zu tun, was möglich ist in einer individuellen Situation, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Man könnte weitergehen, man könnte sagen, der Staat hat die Verpflichtung, tatsächlich für eine Erwerbstätigkeit zu sorgen, so wie es in jüngerer Zeit in einer philosophischen Dissertation über die staatlichen Verpflichtungen bei Arbeitslosigkeit gefordert worden ist. Dem liegt das Bemühen zugrunde, auf gesellschaftsvertraglicher Grundlage eine Pflicht des Staates abzuleiten, passende Beschäftigungsmöglichkeiten anzubieten. Zu entsprechenden Ergebnissen führt das Modell des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, wenn auch ohne die angesprochene staatsphilosophische Grundierung. Wenn nämlich gefordert wird, ein Leistungsbezug setze (im Fall der Erwerbsfähigkeit) eine Erwerbstätigkeit voraus, dann bleibt nur die Möglichkeit, dass der Staat die erforderlichen Arbeitsgelegenheiten selbst zur Verfügung stellt. Und er muss in einer Marktwirtschaft, in der er reguläre Arbeitsplätze nicht selber ohne weiteres „produzieren“ kann, in ausreichendem Maße zusätzliche Arbeiten finden, die er sinnvollerweise dem Einzelnen anbieten kann. Angesichts dieser Schwierigkeiten muss es genügen, wenn der Einzelne zumindest die Chance erhält, die sozialrechtliche Grundregel wieder herzustellen.

Schließlich wurde ein weiterer Punkt angesprochen, die Verbindung zwischen Arbeits- und Sozialrecht. Dazu nur eine Anmerkung: Wenn in der Gesellschaft zur Unterhaltssicherung auf die Partizipation am Arbeitsmarkt verwiesen wird,

ergibt sich in der Tat eine Verbindung zwischen beiden Rechtsgebieten, zwischen Arbeitsverhältnis und sozialstaatlicher Intervention, im Sinne eines Regel- /Ausnahmeverhältnisses. Wichtig ist aber, dass das Sozialrecht darauf nicht reduziert ist, sondern dessen Aufgaben sehr viel umfassender sind. Diese Aufgaben haben sich gewandelt – wenn man auch mit manchen Argumentationen zum Schutz der Menschenwürde bzw. des Lebens, zumindest im Falle der Zuspitzung, gewissermaßen zu polizeilichen Anfängen zurückkommt, weil es darum geht, sicherheitsrechtlich dafür zu sorgen, dass bestimmte Gefährdungen nicht eintreten.

STARCK:

Wir eröffnen eine zweite Runde. Zunächst Herr Lipp.

LIPP:

Ich würde gerne noch einmal die Frage des Menschenbildes aufgreifen. Sie hatten vorher schon das Reizwort „Bedarfsgemeinschaft“ fallen lassen, vielleicht in der Hoffnung, dass es jemand aufgreift. Das möchte ich hiermit tun. Es stellt sich ja die Frage, welche Vorstellung dahinter steht. Die spätere Korrektur wurde ja auch schon angesprochen. Jugendliche, die mit achtzehn volljährig werden, d. h. bei denen wir rechtlich von ihrer Selbständigkeit ausgehen, zwingen wir, bis 25 unselbständig zu bleiben. Erste Frage: Wie verträgt sich das mit diesem Grundsatz der Eigenverantwortung? Zweite Frage: Je stärker man die Eigenverantwortlichkeit betont, und Sie hatten ja auch gerade den Zusammenhang mit der Menschenwürde am Schluss noch einmal angesprochen, desto problematischer wird die dritte Gruppe, von der Herr Ruland sprach, diejenigen, die jetzt nicht mehr in den Arbeitsmarkt hineinkommen oder, noch stärker zugespitzt, die es nicht nur wegen der wirtschaftlichen Situation nicht können, sondern von ihren eigenen Voraussetzungen her nicht können, also beispielsweise Behinderte, die in besonderem Maße auf Unterstützung angewiesen sind. Und hier, darauf will ich hinweisen, vollzieht sich eine Entwicklung, die die Unterstützung des Privatrechts durch das Sozialrecht in gewisser Weise gerade umkehrt, denn je mehr Eigenverantwortung im Sozialrecht gefordert wird, bis hin zu den Eingliederungsvereinbarungen, desto stärker brauchen diese Menschen jemanden, der das für sie organisiert. Einer der Gründe, weshalb wir so einen erheblichen Anstieg bei den Zahlen der rechtlichen Betreuung haben, ist darin zu suchen, dass wir an ganz vielen Stellen neue Entscheidungsnotwendigkeiten eingeführt haben, die in einem rein fürsorglichen Sozialstaat gar nicht notwendig wären. Wenn ich z. B. jetzt Eingliederungsvereinbarungen abschließen oder an einer Hilfeplan-konferenz teilnehmen muss usw., kann ich das möglicherweise als behinderter Mensch nicht tun. Ich brauche dann einen rechtlichen Vertreter, den mir wiederum der Staat bezahlen muss. Wegen dieses Zusammenhangs kehrt sich das Verhältnis um. Je mehr das Sozialrecht auf der einen Seite fordert, desto mehr

muss man dann an einer anderen Stelle, in diesem Fall: im Betreuungsrecht, etwas anbieten, was bisher nicht erforderlich war.

STARCK:

Ich darf alle, die jetzt noch aufgefordert werden, bitten, sich so kurz zu fassen wie Herr Lipp. Wir haben nämlich nur noch eine Viertelstunde Zeit, und in dieser Viertelstunde muss auch noch das Schlusswort gesprochen werden. Herr Steindorff bitte.

STEINDORFF:

Meine Bemerkung schließt sich an das an, was Herr Lipp gesagt hat. Ich wollte erstens auch von dem Menschenbild oder dem Sozialmodell der Bedarfsgemeinschaft und den anderen Entwicklungen sprechen, die nicht mehr Eigenverantwortung bedeuten, sondern vermehrt Solidaritätsverpflichtungen anderer. Oft wird ja Eigenverantwortung versus sozialstaatliche Solidarität gesetzt. Dies ist sehr vereinfacht. Ich meine, es gab bei bedürftigkeitsabhängigen Sozialleistungen natürlich schon immer Einstandspflichten, Rückgriff auf Einkommen und Vermögen usw., Unterhaltspflichten und Regressregeln, und genauso gibt es im Familienrecht, dazu kommen wir ja noch, Solidarpflichten, so dass nicht einfach Eigenverantwortung oder Solidarität allein herrschen. Ist da der Gegensatz von Eigen- und Solidarverantwortung nicht ein bisschen sehr vereinfacht? Was folgt daraus für ein Menschenbild oder Sozialmodell? Die zweite Frage betraf Arbeitslose und den Verdacht, dass wir (so schon Kant) mit Faulenzern zu tun hätten, dass der Wille zur Selbsthilfe fehle. In anderen Bereichen des Sozialrechts würde man so nicht argumentieren. Haben wir verschiedene Menschenbilder in verschiedenen Sozialrechtsbereichen? Das ist meine zweite Frage.

STARCK:

Herr Friehe.

FRIEHE:

Ich möchte Herrn Becker zunächst einmal danken dafür, dass er zu „Hartz-IV“, dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, sehr viel weniger kritische Worte gefunden hat, als ich sie sonst zur Kenntnis nehmen muss. Ich hatte die Rechtsprüfung von „Hartz-IV“ vorzunehmen und vermute, hier auch deswegen eingeladen worden zu sein, damit man vielleicht das eine oder andere erfährt, was aus Bundestagsdrucksachen nicht sofort ablesbar ist. Dieser Erwartung will ich auch gerne entsprechen und sagen, dass die Rechtsprüfung von „Hartz-IV“ nach meiner Erinnerung nur eineinhalb Wochen gedauert hat. Die Rechtsprüfung, das wissen die meisten von Ihnen sicherlich, dient einmal dazu, ein Gesetz formal ordnungsgemäß zu verfassen, das heißt, die Änderungsbefehle müssen stimmen, sie müssen an Gesetzesstellen ansetzen, die überhaupt existieren,

und in einer Weise ansetzen, dass der neue Text einen Sinn ergibt. Das nennen wir Rechtsförmlichkeit. Mindestens genauso wichtig ist der zweite Strang der Rechtsprüfung, nämlich die Prüfung auf Verfassungsmäßigkeit und Systemkonformität. Bei „Hartz-IV“, ich wiederhole es, standen für beides eineinhalb Wochen zur Verfügung. Um das Ganze weiter zuzuspitzen, möchte ich hinzufügen, dass die Prüfung parallel mit „Hartz III“, dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, vorzunehmen war. Und um das Bild komplett zu machen: Parallel lief die Prüfung des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch. Es waren also drei jeweils für sich genommen umfängliche Gesetze gleichzeitig zu prüfen. Angesichts dieser Umstände, unter denen die Rechtsprüfung stattfinden musste – überdies war ich persönlich damals auch noch ganz neu in dem Referat, das ich jetzt leite – kann ich nur staunen, wie gut das alles bisher ausgegangen ist. Das kann man unter die Überschrift setzen „Glück gehabt“. Es ist viel geprüft worden, es ist insbesondere auch geprüft worden, wie sich das verhält mit den Arbeitslosen, die aus dem Arbeitslosengeld I herausfallen ins Arbeitslosengeld II – jene Frage, die uns auch soeben beschäftigt hat. Die Verkürzung des Arbeitslosengeldes I ist allerdings ein Problem des SGB III, nicht des SGB II. Es war zu prüfen im Rahmen des damals ebenfalls noch parallel laufenden Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt, denn das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt war dasjenige, das die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I von bis zu 36 Monaten auf im Grundsatz zwölf Monate verkürzt hat. Soviel als Eindruck aus der Werkstatt, weitere Eindrücke können folgen, wenn das gewünscht ist. Ich wollte aber noch auf das Menschenbild zu sprechen kommen. Sie werden sich vorstellen können, dass bei einer Rechtsprüfung, die eineinhalb Wochen dauert, wenig Zeit bleibt, das Menschenbild zu reflektieren, von dem eine Gesetzesänderung getragen wird. Das bedauere ich natürlich. Aber Politik und Regierungsbetrieb haben ihre spezifischen Mechanismen. Und so lagen die entscheidenden Ursachen für „Hartz-IV“ unter anderem darin, dass diejenigen, um deren Menschenbild wir uns hier Gedanken machen, eben dieses Menschenbild zum Teil arg strapaziert haben. Die, jetzt sage ich fast respektlos, „Kundschaft“ der Sozialhilfe oder auch der Arbeitslosenhilfe mag zum ganz überwiegenden Teil aus vernünftigen, ordentlichen Leuten bestanden haben, aber es gab und gibt leider auch andere. Es gibt Querulanten, die die Sachbearbeiter in den Ämtern zur Raserei treiben können mit immer neuen Anträgen, von denen wir eben eine Auswahl gehört haben. Der Gesetzgeber wollte Schluss machen mit dieser Antragseligkeit, die über Art. 19 IV GG ja immer auch in Rechtswegseligkeit übergeht. Ohne Art. 19 IV GG in Frage stellen zu wollen, lässt sich doch sozusagen seine „Angriffsfläche“ verkleinern. Darum nicht mehr einzelne Bedarfe, sondern die Pauschalierung, die natürlich ein Problem ist. Mit 345 Euro Regelleistung muss man erst einmal hinkommen im praktischen Leben, ganz klar. Aber die Ursache für die restriktive Haltung des Gesetzgebers lag auch bei denen, die vorher die großzügigen Sozialleistungen, man kann es sagen, missbraucht haben.

Ein anderer Aspekt, der bisher noch nicht erwähnt worden ist, der aber natürlich benannt werden muss, wenn wir etwa über die Pflicht zur Arbeit sprechen, ist, dass ein Großteil derer, die Sozialhilfe oder auch Arbeitslosenhilfe bezogen, „schwarz“ gearbeitet haben. Das Angebot zur Arbeit ist in der Praxis der Ämter ein ganz simpler Hebel um zu überprüfen, ob jemand überhaupt für den Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Wer „schwarz“ arbeitet, kommt natürlich nicht zum Ein-Euro-Job, der ihm angeboten wird. Und verdient dann nur beschränktes Mitleid, wenn ihm das Arbeitslosengeld II gekürzt wird. Ein ähnlicher, dritter Punkt, den ich besprechen möchte, betrifft die eigene Wohnung derjenigen Hilfebedürftigen, die jünger als 25 Jahre sind; auch von ihnen war die Rede. Das ist für mich ein weiteres Beispiel dafür, wie das Menschenbild von eben jenen in Frage gestellt wird, denen wir eigentlich Gutes wollen. Was war passiert? „Hartz-IV“ eröffnete erstmals eine Möglichkeit, die es vorher in der Sozialhilfe so nicht gegeben hatte, nämlich die Möglichkeit zu sagen: Mein 18-jähriges Kind brauche ich nicht in meiner eigenen Behausung zu ertragen, die vielen Widerworte und pubertären Kapriolen brauchen sich nicht mehr in meinem Hause abzuspielen, sondern mein Kind geht jetzt zur Agentur für Arbeit und meldet sich arbeitssuchend. Zu seinem Bedarf gehört dann vor allen Dingen die eigene, über Arbeitslosengeld II finanzierte Wohnung. Bis dahin, dass Fälle von gut verdienenden Leuten bekannt geworden sind, die ihren Kindern über das Arbeitslosengeld II eine eigene Wohnung verschafften. Die Perfektion dieses Modells, bei dem Eltern sich ihrer Unterhaltspflicht gegenüber ihren Kindern mindestens teilweise entledigen konnten, bestand darin, dass die Kinder auf Staatskosten eine Einliegerwohnung im elterlichen Haus anmieteten. Ein viertes Einfallstor für Missbrauch, über das zu sprechen wäre, sind die Bedarfsgemeinschaften. Schon in der Sozialhilfe galt der Grundsatz: Wer unverheiratet zusammenlebt, soll nicht besser stehen als diejenigen, die verheiratet sind. Das ist in das SGB II einfach übertragen worden. Neu ist lediglich die Intensität, mit der sich die zuständigen Stellen darum gekümmert haben, wie die Bezieher von Arbeitslosengeld II tatsächlich leben. Es sind ja Fälle bekannt geworden, bei denen die Kontrolleure vor der Wohnungstür erschienen und gerade noch beobachten konnten, wie der Lebensgefährte in den Kleiderschrank oder auf den Balkon flüchtete. Über die verstärkten Kontrollen haben sich viele Leute aufgeregt. Aber man fragt sich natürlich: Was ist Schlimmes dabei, wenn zwei Leuten, die zusammen leben, auch die Synergieeffekte angerechnet werden, die ein solches Wirtschaften aus einem Topf und gegenseitiges Füreinander-Einstehen erzeugen? Diese Betrachtungen also jetzt einmal – wie ich hoffe – nicht als „Absturz“ vom Menschenbild. Ich selber erlebe solche Erfahrungen der Praxis mit Spannung, weil natürlich auf der anderen Seite des Spektrums der Anspruch des Grundgesetzes steht. Bei „Hartz-IV“ ist ganz klar: Die vorherigen Systeme waren zu teuer geworden. Soziale Leistungen in einem bezahlbaren Rahmen zu halten und andererseits

gleichwohl am Ende vor dem Bundesverfassungsgericht zu bestehen: Das war hier die Aufgabe der Rechtsprüfung. Vielen Dank.

STARCK:

Vielen Dank. Was Sie gesagt haben, antwortet in gewisser Weise auf das, was ich einleitend gefragt habe. Wie wirkt sich das auf den Gesetzgeber aus? Ich habe jetzt noch eine Wortmeldung, Herr Ruland.

RULAND:

Ich würde dazu gerne einiges sagen, will mich aber aus Zeitgründen auf meine ursprüngliche Frage beschränken. Ist es wirklich kein Gleichheitsverstoß, wenn derjenige, der dreißig Jahre Beiträge gezahlt hat, genauso lange Arbeitslosengeld bezieht, wie derjenige, der fünf Jahre Beiträge entrichtet hat? Ist es wirklich unproblematisch, dass jemand, der dreißig Jahre Beiträge entrichtet hat, bei dem Arbeitslosengeld II nicht anders behandelt wird als jemand, der keine Beiträge entrichtet hat? Mit der Struktur des Systems allein lässt sich das nicht erklären.

BECKER:

Lassen Sie mich mit dem letzten Einwand beginnen. Das Argument ist bekannt aus dem Schrifttum und wird auch politisch aufgenommen. Ihm liegt aber eine Annahme zugrunde, die nicht richtig ist. Schon der Umstand, dass Arbeitslosengeld eine bestimmte Wartezeit voraussetzt, sich also Ansprüche in bestimmten Zeiträumen erneuern können, macht klar, dass das Verhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung nicht einfach über lange Zeiträume, etwa 20 Jahre, berechnet werden kann. Wir können nicht von der Rentenversicherung, der weitgehend das Prinzip der Individualäquivalenz zugrunde liegt, auf die Arbeitslosenversicherung schließen. Denn die Sicherungsziele sind unterschiedlich. Während die Rentenversicherung eine „Ansparversicherung“ ist, dient die Arbeitslosenversicherung dazu, bestimmte besondere Bedarfssituationen zu überbrücken. Gegenleistung der Beiträge ist die Risikoabsicherung, und zwar unabhängig davon, ob sich das Risiko realisiert oder nicht. Im Übrigen hat sich der Gesetzgeber auch früher bei der Festsetzung der Leistungsdauer nicht am Äquivalenzprinzip orientiert. Er hat vielmehr in den 1980er Jahren die Bezugszeit des Arbeitslosengeldes deswegen erhöht, weil Geld in der Kasse war und die Befürchtung bestand, auf dieses Geld könnte anderweitig zugegriffen werden. Insofern ist die jetzige Ausrichtung der Leistungen am Risiko und damit der Funktion des Sicherungssystems ein Fortschritt.

Damit komme ich zu den übrigen Punkten, zunächst zu der mehrfach angesprochenen Bedarfsgemeinschaft. Das Thema habe ich im Vortrag weitgehend ausgeblendet und mich auf das Verhältnis des Individuums zum Staat konzentriert, obwohl dies natürlich einen wichtigen Aspekt, den der Rolle gesellschaftlicher Institutionen, ausblendet. Im Grunde genommen ist das Wesentliche zu

den Bedarfsgemeinschaften von Herrn Friehe schon gesagt worden. Die Konstruktion setzt an Solidarbeziehungen an und verwirklicht auch in dieser Hinsicht das Subsidiaritätsprinzip. Soweit besteht im Ansatz kein Unterschied zwischen dem SGB II und dem alten BSHG. Allerdings kann man sich fragen, ob die Einstandspflichten immer eine ausreichende Basis haben, und wie sie sich zu den Pflichten verhalten, die im Übrigen gesetzlich konstruiert werden, insbesondere den familienrechtlichen Unterhaltspflichten. Darüber wird wahrscheinlich noch am späteren Nachmittag zu sprechen sein. Hinzugefügt sei nur, dass die gesetzliche Umsetzung ziemlich misslungen ist, weil die Regeln über die Bedarfsgemeinschaft in einem eigentümlichen Spannungsverhältnis zwischen Individualität und Gemeinsamkeit stehen. Abgesehen davon ist vor allem die Frage nach der Abgrenzung der Bedarfsgemeinschaft aufgeworfen worden, zu Beginn etwa nach der Einbeziehung der lebenspartnerschaftsähnlichen Gemeinschaften. Diese Fragen sind mittlerweile weitgehend erledigt.

Dann zu dem Punkt, den Herr Lipp genannt hat. Wenn das Sozialrecht mehr Möglichkeiten einräumt, kann das an anderer Stelle Geld kosten. Das ist natürlich eine völlig richtige Beobachtung. Schon bei Hartz-IV gab es das Problem, dass das, was zusätzlich als Aktivierungsverpflichtung auf den Staat zukommt, auch zusätzlich Geld kostet. Es muss die Arbeitsvermittlung verbessert werden. Es müssen auch die schwierigen Fälle gefördert werden. In diesem Sinn entstehen Folgekosten, die auch Kosten der Stärkung von Eigenverantwortung sind. Das ist zwangsläufig, wenn alle Personen gefördert werden sollen, also der Ansatz ernst genommen wird, weil auch diejenigen Unterstützung benötigen, die noch eigenverantwortlich handeln können sollten.

Dennoch führt die Aktivierung zu weiteren Selektionsprozessen. Das führt dann letztendlich auch zu der Gruppe der Schwächsten der Schwachen, die schon angesprochen worden ist. Davon und von deren Unterstützung habe ich nicht gesprochen, und zwar deshalb, weil hier die Situation eine andere ist. Es ist klar, dass bei nicht erwerbsfähigen Personen keine Gegenleistungen für die erforderlichen Sozialleistungen erwartet werden können, jedenfalls nicht die selbständige Einhaltung der sozialrechtlichen Grundregel. Wenn auch sonst durchaus der Gegenleistungsgedanke gestärkt wird und – das als zusätzliche Anmerkung – auch allgemein im Sozialversicherungsrecht noch gestärkt werden könnte, etwa durch eine Betonung der Mitwirkungspflichten der §§ 60 ff. SGB I, bezieht sich das nicht auf diese Personen. Übrigens sei angemerkt, dass die besondere Sorge um sie relativ neu ist, wenn man die Geschichte der Sozialpolitik betrachtet. Erst in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts ist eine Diskussion aufgebrochen, die darum ging, dass der sozialpolitische Fokus von einer durch die Sozialversicherung bestimmten „Mittelstandspolitik“ stärker auf die besonders Bedürftigen gerichtet werden sollte.

Die meisten Fragen sind damit wohl beantwortet. Eine bleibt: Ob der Gesetzgeber überhaupt ein Menschenbild in den Blick nimmt oder nicht. Das habe

ich mich natürlich auch gefragt. Deshalb habe ich den Versuch unternommen herauszufiltern, was er sich bei der sogenannten Hartz-IV-Gesetzgebung gedacht haben könnte. Man sieht immerhin insgesamt betrachtet eine bestimmte Entwicklung. Wie man die bewertet, ist ein andere Frage, und ob der Gesetzgeber diese Entwicklung tatsächlich bei jeder einzelnen Maßnahme weiter verfolgt, ist durchaus mit Zweifeln behaftet. Unabhängig davon ist aber erkennbar, dass jedenfalls den Hartz-Reformen bestimmte Leitgedanken zugrunde liegen, deren konsequente Verfolgung zu einer sehr grundsätzlichen Neuausrichtung der Sozialleistungen für Arbeitsuchende geführt hat.

STARCK:

Also vielen Dank, Herr Becker, für die Antworten, die Sie uns gegeben haben.

