

Existenzsicherung und Teilhabe

Die gesetzlichen Vorgaben für die Träger der Grundsicherung müssen reformiert werden

MICHAEL DAVID

Michael David ist bei der Diakonie Deutschland zuständig für Sozialpolitik gegen Armut und soziale Ausgrenzung; er ist zudem stellvertretender Sprecher der nationalen Armutskonferenz. michael.david@diakonie.de

Die Reformen der letzten Jahre zur Grundsicherung haben als oberstes Ziel die Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Diese Vorgaben werden der Lebensrealität in Deutschland nicht gerecht.

Laut einer Befragung der Diakonie Deutschland - Evangelischer Bundesverband bei 110 Beratungsstellen empfinden viele Leistungsberechtigte die Umsetzung der Grundsicherung als restriktiv. (1) Sie wünschen eine teilhabeorientierte Ausgestaltung, die mehr Selbstbestimmung ermöglicht.

Die Umsetzung der Grundsicherung durch die Träger der Grundsicherung ergibt sich aus den gesetzlichen Vorgaben. Die 2005 umgesetzten Reformen haben eine unmittelbar arbeitsmarktpolitische Ausrichtung. Bei den in § 1 Absatz 2 Satz 2 SGB II beschriebenen Zielen werden alle Aspekte der Hilfen der »Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit« untergeordnet. Dies ist auch der Fall bei den im § 16 a SGB II beschriebenen teilhabeorientierten Eingliederungsleistungen. Grundsicherungsleistungen werden aber oft langfristig bezogen:

- 1,8 von knapp 6,2 Millionen Leistungsberechtigten sind laut Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) seit 2005 ununterbrochen im Leistungsbezug nach dem SGB II (2), zur Hälfte nicht-erwerbsfähige Angehörige (3).
- Von 2008 bis 2011 erhielten nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit 18,5 % der Bevölkerung unter 65 Jahren dauerhaft oder zeitweilig Leistungen nach dem SGB II. (4)

Rund zwei Drittel aller Erwerbslosen beziehen Leistungen nach dem SGB II. Von den rund sechs Millionen Leistungsberechtigten im SGB II machen diese arbeitslos Gemeldeten aber nur knapp

zwei Millionen aus. Andere stocken beispielsweise Erwerbseinkommen auf, werden bei Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht mehr als arbeitslos gezählt, sind als Angehörige von Erwerbslosen Teil der Bedarfsgemeinschaft, sind alleinerziehend in der Elternzeit oder werden aufgrund ihres Alters nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik erfasst. (5) 1,7 Millionen Menschen beziehen Grundsicherungsleistungen, ohne als erwerbsfähig zu gelten – zu 95 % Kinder.

Es wäre sinnvoller, von »Langzeit-Leistungsbezug« statt von »Langzeit-arbeitslosigkeit« zu sprechen und die Ziele entsprechend auszurichten. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 9. Februar 2010 besitzt die Sicherung des sozialen und kulturellen Existenzminimums einen eigenständigen, nicht nur arbeitsmarktpolitischen Wert. Durch restriktive arbeitsmarktpolitische Vorgaben lassen sich Leistungsberechtigte aus dem Leistungsbezug verdrängen, aber nicht soziale Probleme lösen.

Zentrale Problemfelder und Lösungswege

Von Leistungsberechtigten werden insbesondere die im Folgenden dargestellten Folgen gesetzlicher Vorgaben kritisiert, zu denen die Diakonie jeweils Änderungsvorschläge entwickelt hat:

Zielgruppenspezifische Maßnahmen wie für ältere Erwerbstätige und Alleinerziehende werden von den Betroffenen als unbedingt notwendig beschrieben. Sie haben durch die laufenden Kürzungen um fast die Hälfte des Eingliede-

zungstitels von 2010 bis 2013 aber keine längere Perspektive. Daher wäre die Finanzierungsbasis solcher Maßnahmen zu sichern. (6)

Starre Sanktionsregelungen führen zu deutlichen Kürzungen bis zur Streichung der Leistungen. (7) Sanktionen unterliegen keinem Ermessen und sind bei Verhaltensänderungen nicht rückholbar. Die Regelungen für unter 25-Jährige sind noch schärfer. Unter Leistungskürzungen leidet die ganze Bedarfsgemeinschaft. Die Streichung der Kosten der Unterkunft befördert Wohnungslosigkeit. Der Deutsche Verein plädiert für eine Gleichbehandlung aller Altersgruppen im SGB II und fordert im Wiederholungsfall zumindest eine Einzelfallprüfung. (8) Bei einer Minderung des Regelsatzes um mehr als 30 % sollen Sachleistungen ohne gesonderten Antrag angeboten, Kürzungen bei der Erstattung der Kosten der Unterkunft vermieden werden. Weitergehende Forderungen erhebt die Diakonie. (9) Sanktionen sollen nicht mehr als 30 % des Regelsatzes umfassen. Bei Kürzungen um mehr als 10 % sind in jedem Fall Sachleistungen vorzusehen.

*»Es wäre sinnvoller, von
»Langzeit-Leistungsbezug« statt von
»Langzeitarbeitslosigkeit« zu sprechen«*

Der faktische Zwang zum Verbleib in der elterlichen Bedarfsgemeinschaft für unter 25-Jährige erschwert die Entwicklung von Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit. Erwachsene sollten immer als Erwachsene behandelt werden.

Die Regelungen zu den Bedarfsgemeinschaften schaffen insbesondere die folgenden Probleme: Die Einkünfte aller Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft sind wechselseitig anrechenbar. So kann Hilfebedürftigkeit entstehen, obwohl der eigene Lebensunterhalt gewährleistet wäre. Regelungen des Unterhaltsrechts stehen Annahmen des SGB II entgegen, dass auch für – nicht eigene – Kinder anderer Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft der Unterhalt zu übernehmen ist. (10) Die Regelungen sollten so geändert werden, dass weder durch sie erst Bedürftigkeit konstruiert

wird, noch Unterhaltsverhältnisse, die das Unterhaltsrecht nicht abdeckt.

Viele Bedarfe werden weder im Regelsatz pauschal noch einzeln bezuschusst (z. B. Waschmaschine, Kühlschrank, Kautionsdarlehen). (11) Monatliche Darlehensrückzahlungen mindern den Regelsatz langfristig. Die Diakonie schlägt vor, wenigstens typische Bedarfe wie elektronische Großgeräte oder die regional unterschiedlichen Kosten des öffentlichen Personennahverkehrs als Zuschuss zu gewähren und die Darlehen für Kautionskosten nicht vom laufenden Regelsatz abzuziehen, sondern erst nach Auszug und Rückerstattung einzuziehen. Wohnungs-Genossenschaftsanteile müssen wie Kautionen behandelt und zukünftig übernommen werden.

Kritik an der Regelsatz-Ermittlung

Von zentraler Bedeutung ist die transparente, sach- und realitätsgerechte Ermittlung der Regelsätze, gegen die die Diakonie zahlreiche Verstöße feststellt. Durch beliebig erscheinende Abschläge wurde allein der Regelsatz für erwachsene Alleinstehende um über 70 Euro gemindert.

(12) Die Kritik an der Regelsatzermittlung wird vom Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum, bestehend aus Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften, Sozialverbänden, Selbsthilfeorganisation, Fachverbänden, Umwelt- und Bauernverbänden, geteilt. (13)

Komplizierte Regelungen zur Anrechnung von Einkommen, Zuflüssen und vorrangigen Leistungen führen immer wieder zu schwer nachvollziehbaren Mehr- und Mindereinnahmen. Bei Neutreten eines Jobs oder Eintritt in die Rente wird zu Monatsbeginn die Leistung eingestellt. Der tatsächliche Zufluss erfolgt am Monatsende. Die Diakonie fordert, erst beim tatsächlichen Zufluss eine anteilige Anrechnung vorzunehmen und den Zahlungsstand regelmäßig zu erläutern. (14)

Auch die arbeitsmarktpolitischen Ziele der Grundsicherung müssen nachhal-

tiger beschrieben werden. Eine schnelle Arbeitsvermittlung ist oft nicht möglich oder kann allenfalls in prekäre Beschäftigungsverhältnisse erfolgen. Sozialversicherungspflichtige öffentlich geförderte Beschäftigung kann einen wichtigen Beitrag im Kampf gegen Langzeitarbeitslosigkeit leisten und muss dementsprechend ausgebaut werden. Dabei soll der Regelsatz für die Leistungsberechtigten durch den Passiv-Aktiv-Transfer in die Finanzierung der Beschäftigung einbezogen werden können. Anforderungen wie Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und öffentliches Interesse verhindern die Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigungsangebote.

Denkbare Lösungen

Zu den genannten Problemen treten weitere hinzu wie: restriktive Gewährung kommunaler Eingliederungsleistungen wie beispielsweise Schuldnerberatung; bürokratische und hochschwellige Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets; unrealistische Angemessenheitsvorgaben für Wohnraum und Heizung und fehlende verbindliche Vorgaben zur Vermeidung von Strom- und Gassperren.

Durch vorgelagerte Systeme und Regelungen könnte der Grundsicherungsbezug deutlich zurückgehen:

- Knapp 40 % aller Alleinerziehenden – rund 600.000 Leistungsberechtigte – beziehen SGB-II-Leistungen, aber nur 7,2 % aller Paare mit Kindern. (15) Durch die Regelungen zum Familienlastenausgleich werden Verheiratete mit hohem Einkommen deutlich stärker entlastet als Unverheiratete, Familien mit niedrigen Einkommen oder Alleinerziehende gefördert werden. (16) Die Diakonie fordert eine einheitliche soziale Mindestsicherung für Kinder und Jugendliche mit bedarfsorientierten Anteilen, um dieses Ungleichgewicht zu beenden.
- Zwar sinken die Arbeitslosenzahlen seit Jahren deutlich, nicht aber das durchschnittliche Armutsrisiko. (17) Oft kann das Erwerbseinkommen den Lebensunterhalt nicht sichern. Eine Studie des Instituts für Arbeit und Qualifizierung zeigt, dass 23,1 % aller Beschäftigten für Löhne von unter 9,15 Euro in der Stunde arbeiten. (18) Für Mai 2013 wies die Sta-

tistik der Bundesagentur für Arbeit 1,2 Millionen Erwerbstätige unter den Grundsicherungsempfangenden aus. (19) Davon waren 600.000 sozialversichert beschäftigt und fast zwei Drittel in Vollzeit. Für diese Personen beträgt der durchschnittliche Bruttostundenlohn 6,20 Euro. (20) Ohne existenzsichernden Mindestlohn und Sozialversicherungspflicht für Minijobs befördert die Grundsicherung Lohnhöhen unterhalb des Existenzminimums.

Teilhabeorientierte Bedarfe

Die Nationale Armutskonferenz in der die Wohlfahrtsverbände, der Deutsche Gewerkschaftsbund, Selbsthilfeorganisationen und weitere Initiativen und Verbände aus der Armutsbekämpfung zusammenarbeiten, fordert (21):

- Beiträge zur sozialen Teilhabe ohne unmittelbare arbeitsmarktpolitische Erfolgsindikatoren
- Gewährung individueller teilhabeorientierter Bedarfe wie Zugang zu Medien, Beratungsangeboten, technischen Hilfsmitteln oder Versammlungsräumen
- nicht abschließende gesetzliche Beschreibung sozialer Teilhabeleistungen wie Beratung, Coaching, Hilfen zur Erziehung, Kinderbetreuung und Schuldnerberatung
- Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsberechtigten
- Förderung von Selbstbestimmung, Selbstorganisation, politischem und bürgerschaftlichen Engagement sowie Betroffenenvertretungen
- teilhabeorientierte Reform der Hilfen zum Wohnen, zum Schutz vor Gewalt, zur Förderung der Gesundheit sowie der Regelungen zu Bedarfsgemeinschaften und Sanktionen
- bedarfsorientierte Förderung einer funktionierenden sozialen Infrastruktur vor Ort

Die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband erarbeitet derzeit in den Projekten »Menschenwürdiges Existenzminimum und soziale Teilhabe« und »Gerechte Teilhabe an Arbeit« Vorschläge für eine teilhabeorientierte Neuausrichtung der Grundsicherung. Eine Neuausrichtung der Grundsicherung, die sich an der Sicherung eines

menschenwürdigen Existenzminimums orientiert, bleibt notwendig. Hierfür ist eine fundierte konzeptionelle Arbeit wichtig.

Anmerkungen

- (1) Rechtssicherheit und Fairness bei Grundsicherung nötig. Diakonie-Texte. Positionspapier 05.2012. www.diakonie.de/rechtssicherheit-und-fairness-bei-grundsicherung-noetig-10134.html.
- (2) IAB-Administratives Panel, hochgerechnete Werte, in Brückner, H. et al. (Hg.) (2013): Handbuch Arbeitsmarkt 2013, Datenanhang; I III, S. 54 sowie: Bundesagentur für Arbeit: Grundsicherung für Arbeitssuchende in Zahlen, Mai 2013.
- (3) Siehe Bundestags-Drucksache 17/14464, vom 31.07.2013, S. 2; <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/144/1714464.pdf>.
- (4) Bundesagentur für Arbeit: Methodenbericht. Verweildauern von Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Nürnberg, Juni 2013, S. 4.
- (5) Bundesagentur für Arbeit: Grundsicherung für Arbeitssuchende in Zahlen, Mai, 2013, S. 11 und 14.
- (6) Diakonie-Texte 05.2012, S. 7 ff. und S. 12 ff.
- (7) Diakonie-Texte 05.2012 S. 29–31.
- (8) Deutscher Verein, 11.06.2013: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Reform der Sanktionen im SGB II; www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2013/DV-26-12-Sanktionen-SGB-II.
- (9) Stellungnahme zur Anhörung des Bundestages am 6. Juni 2011; www.diakonie.de/media/DWEKD_StN_Sanktionen_110526.pdf sowie Diakonie-Text 9.2009, Positionspapier: Zur Rechtsstellung einkommensarmer Menschen, Diakonie-Text 7.2009; www.diakonie.de/media/Texte-2009-07-Rechtsstellung.pdf.
- (10) Diakonie-Text 05.2012 S. 22–24.
- (11) Diakonie-Text 05.2012 S. 15–19.
- (12) Stellungnahmen der Diakonie zu den vor dem Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren vom August und September 2013; www.diakonie.de/media/Diakonie__StN_BVerfG_130905.pdf; www.diakonie.de/

- [media/2013-08-21_Endfassung_Regelsaetze-Grundsicherung.pdf](http://www.diakonie.de/media/2013-08-21_Endfassung_Regelsaetze-Grundsicherung.pdf).
- (13) Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum. Positionspapier: ein menschenwürdiges Leben für alle – das Existenzminimum muss dringend angehoben werden. 6. Dezember 2012; www.menschenwuerdigesexistenzminimum.org/wp-content/uploads/2013/05/broschuere_existenzminimum.pdf.
 - (14) Diakonie-Text 5.2012, S. 22–25.
 - (15) Bundesagentur für Arbeit: Grundsicherung für Arbeitssuchende in Zahlen, Mai 2013, S. 12.
 - (16) Diakonie Deutschland: Soziale Sicherung für Kinder und Jugendliche einfach, transparent und zielgenau ausgestalten, Diakonie Texte. Positionspapier 03.2013; www.diakonie.de/media/Texte-03_2013-Soziale-Sicherung.pdf.
 - (17) Siehe Überblickstabellen im 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 461 f.; www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/a334-4-armuts-reichtumsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile; sowie DIW-Wochenbericht 46/2013; www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.431412.de/13-46-3.pdf.
 - (18) Thorsten Kalina und Claudia Weinkopf: Niedriglohnbeschäftigung 2010. In: IAQ-Report 01/2012, Universität Duisburg-Essen.
 - (19) Bundesagentur für Arbeit, Mai 2013.
 - (20) IAB-Kurzbericht 14/2013.
 - (21) Nationale Armutskonferenz: Soziale Teilhabe und ein menschenwürdiges Existenzminimum. Kassel, 11. November 2013, S. 5; <http://nationalemarmutskonferenz.de>. ■