

07. Mai 2019

Debattenpapier des DGB-Bundesvorstands

Soziale Sicherheit statt Hartz IV

Obwohl die registrierte Arbeitslosigkeit auf einen historischen Niedrigstand gesunken und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einen Höchststand erreicht hat, verharrt die Langzeitarbeitslosigkeit auf einem viel zu hohen Niveau. Gleichzeitig muss in Deutschland jeder vierte im Niedriglohnbereich arbeiten, aus dem viele, insbesondere Frauen, über lange Jahre nur sehr schwer oder gar nicht herauskommen. Deshalb muss die aktive Unterstützung und die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit deutlich und grundlegend verbessert werden. Die bestehenden sozialen Netze sind zu grobmaschig geknüpft und bieten keinen wirksamen Schutz vor sozialem Abstieg im Fall länger andauernder Arbeitslosigkeit. Der laufende Strukturwandel erzeugt weitere Unsicherheiten und verstärkt Abstiegsängste. Um diese Transformationsprozesse gut und ohne Absturz zu bewältigen, bedarf es konkreter Unterstützung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, das sozialstaatliche Sicherungsversprechen grundlegend zu erneuern: Mit guten Qualifizierungsangeboten muss Arbeitslosigkeit möglichst präventiv vermieden werden. Tritt Arbeitslosigkeit dennoch ein, dann muss die Arbeitslosenversicherung einen verlässlichen Schutz vor sozialen Abstiegen bieten. Und die Grundsicherung als unterstes soziales Netz muss so ausgestaltet werden, dass sie wirksam vor Armut schützt.

Soll der soziale Schutz bei Arbeitslosigkeit verbessert werden, gibt es dafür nicht die eine große Lösung für alle Problemlagen. Vielmehr sind unterschiedliche Ansätze notwendig, um den unterschiedlichen Lebenssituationen und den Wechselfällen des Lebens gerecht zu werden. In diesem Positionspapier machen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften Vorschläge, wie für viele Menschen ein Hartz-IV-Bezug vermieden bzw. beendet werden kann. Dabei stehen Beschäftigte, die viele Jahre gearbeitet und Beiträge in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt haben, in einem besonderen Fokus. Sie sollen vor einem Abrutschen ins Hartz-IV-System geschützt werden. Gleichwohl betreffen die bestehenden Schutzlücken auch Personen mit gebrochenen Erwerbsbiografien, Solo-selbstständige und prekär Beschäftigte. Auch deren soziale Absicherung muss dringend verbessert werden, insbesondere indem der Zugang zum Arbeitslosengeld erleichtert wird. Vor allem muss jedoch prekäre Arbeit zurückgedrängt und in reguläre, weniger risikobehaftete Arbeitsverhältnisse umgewandelt werden. Dazu hat der DGB an anderer Stelle Vorschläge unterbreitet.¹

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern eine grundlegende Neuausrichtung der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit. Kernelement einer solchen Neuausrichtung ist es, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein sozialstaatliches Auffangversprechen zu geben:

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollen im Fall von Arbeitslosigkeit vor einem Wechsel ins Grundsicherungs-System geschützt werden und in der Regel von der Arbeitslosenversicherung betreut werden – und zwar bis eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gelingt.

¹ [DGB Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik: Prekäre Beschäftigung – Herausforderung für die Gewerkschaften, Anregungen und Vorschläge für die gewerkschaftliche Diskussion;](#)

Ein durchgängiger Verbleib in der Arbeitslosenversicherung kann im Ergebnis erreicht werden aus einer Kombination von verbesserten Fördermaßnahmen und einem verlängerten Anspruch auf eine Geldleistung.

Recht auf eine aktive Fördermaßnahme

Der Schutz der Arbeitslosenversicherung muss ausgeweitet und die Rechte von Arbeitslosengeldbeziehern gestärkt werden. Konkret fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften in der Arbeitslosenversicherung einen Rechtsanspruch auf eine aktive Fördermaßnahme einzuführen. Dieser Rechtsanspruch soll spätestens drei Monate, bevor das Arbeitslosengeld auszulaufen droht, greifen und Übergänge in die Grundsicherung vermeiden helfen.

Der Rechtsanspruch umfasst alternativ

- ein **Recht auf eine Weiterbildungsmaßnahme**, sofern eine Qualifizierung für die Integration in den Arbeitsmarkt erforderlich ist,
- ein **Recht auf eine verstärkte, intensivierte Vermittlung, Beratung und Betreuung** oder
- ein **Recht auf einen öffentlich geförderten Arbeitsplatz** im Sozialen Arbeitsmarkt (im Rahmen des SGB III).

Für die Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme soll ein neuer Anspruch auf ein Weiterbildungsgeld eingeführt werden, eine gegenüber dem Arbeitslosengeld um 15 Prozentpunkte, mindestens jedoch um 200 Euro erhöhte Geldleistung. Außerdem besteht grundsätzlich nach Abschluss einer Maßnahme ein Restanspruch von sechs Monaten Arbeitslosengeld.

Die Löhne im Sozialen Arbeitsmarkt müssen zumindest für Alleinstehende ein Leben unabhängig von Grundsicherungsleistungen ermöglichen, so dass auch in dieser Variante ein aufstockender Leistungsbezug nicht erforderlich ist. Die Beschäftigten im Sozialen Arbeitsmarkt werden von den Arbeitsagenturen weiterhin beraten und betreut. Dabei werden auch mögliche Wechsel in Qualifizierungsmaßnahmen oder in ungeforderte Arbeit erörtert. Zur konkreten Ausgestaltung des Sozialen Arbeitsmarktes hatte der DGB bereits konkrete Vorschläge vorgelegt.²

Bei der Variante einer verstärkten Vermittlung kann auf positive Erfahrungen mit dem „INGA“-Programm³ sowie dem ESF-Programm zur Eingliederung Langzeitarbeitsloser angeknüpft werden: Eine intensive und individuelle Unterstützung, eine gezielte und bewerberorientierte Betriebsakquise und die Begleitung von Arbeitslosen bei Vorstellungen in Betrieben können die Integrationschancen deutlich erhöhen.

Die Arbeitsagenturen erörtern mit den Arbeitslosen auf Augenhöhe, welche Art der aktiven Förderung, auf die ein Rechtsanspruch besteht, am erfolgversprechendsten und im Einzelfall am passendsten ist und vereinbaren diese Förderung im Einvernehmen.

² Sozialen Arbeitsmarkt am Leitbild „Gute Arbeit“ ausrichten, arbeitsmarktpolitik aktuell 5/2018, siehe: <https://www.dgb.de/-/Rsj>

³ INGA steht für „Interne ganzheitliche Integrationsleistung im SGB III“. Bei diesem Programm ist die Arbeitsvermittlung intensiver, arbeitnehmer- und stärkenorientiert, das Personal speziell geschult und der Betreuungsschlüssel deutlich günstiger als im Regelgeschäft der Arbeitsagenturen.

Längeren Leistungsbezug ermöglichen

Neben dem Rechtsanspruch auf eine aktive Förderung fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften auch die materielle Absicherung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung zu verbessern und zu verlängern. Unter 50-Jährige erhalten heute Arbeitslosengeld höchstens für ein Jahr, über 50-Jährige gestaffelt nach dem Alter bis zu längstens zwei Jahren. Dies ist in vielen Fällen nicht problemadäquat: Trotz der günstigen Arbeitsmarktentwicklung endete bei gut 350.000 Arbeitslosen im letzten Jahr der Anspruch auf Arbeitslosengeld, bevor ein neuer Arbeitsplatz gefunden werden konnte. Zudem stehen die teilweise langjährigen Beitragszahlungen und die nur relativ kurze Dauer des Arbeitslosengeldbezugs in keinem gerechten Verhältnis zueinander.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern daher die Zeitdauer zu verlängern, für die die Arbeitslosenversicherung eine finanzielle Absicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit bietet. So soll einerseits die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung gestärkt und Abstiegsängste gemindert werden und andererseits, die Zeit, die notwendig ist, bis die verbesserte aktive Förderung wirkt und eine Integration in den Arbeitsmarkt gelingt, oberhalb der Grundsicherung abgesichert werden. Unser Ziel ist, dass Arbeitslose in der Regel in der Arbeitslosenversicherung verbleiben, bis ihre Arbeitslosigkeit beendet werden kann.

Im Detail:

Verlängerung des Arbeitslosengeldes

Die Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld wird in Abhängigkeit von der im Laufe der Erwerbsbiografie angesammelten Beschäftigungszeiten verlängert. Arbeitslose sollen für je zwei Beschäftigungsjahre einen zusätzlichen Monat Arbeitslosengeld erhalten (2:1-Regel). Wer beispielsweise insgesamt 20 Jahre sozialversicherungspflichtig gearbeitet hat, bekäme bis zu 10 Monate länger Arbeitslosengeld. Bestimmte Zeiten der Kinderbetreuung und der Pflege von Angehörigen werden den Beschäftigungszeiten gleichgestellt. Mit der vorgeschlagenen Verlängerung werden Arbeits- und Beitragsleistungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern stärker gewürdigt und anerkannt.

Darüber hinaus treten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften dafür ein, auch für diejenigen, die keine langen Beschäftigungszeiten ansammeln konnten, die materielle Absicherung sowie die aktive Förderung gegenüber den geltenden Regelungen und praktischen Möglichkeiten bei Hartz IV zu verbessern. Damit wollen wir den Solidaritätsgedanken stärken: Denn die Möglichkeiten, lange Beschäftigungszeiten zu erwerben bzw. die Risiken, arbeitslos zu werden, sind zwischen Regionen und Personengruppen höchst ungleich verteilt.

Arbeitslose, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld ausläuft und die zuvor mindestens 24 Monate sozialversicherungspflichtig gearbeitet haben, sollen ein Anschlussarbeitslosengeld erhalten. Dieses soll für bis zu zwei Jahre gezahlt werden. Die Höhe des Anschlussarbeitslosengeldes soll 58 Prozent vom letzten Nettolohn betragen; Partnereinkommen oberhalb eines großzügig bemessenen Freibetrags angerechnet werden. Die Kosten für das Anschlussarbeitslosengeld sollen der Arbeitslosenversicherung aus Steuermitteln erstattet werden.

Die Vorteile des Anschlussarbeitslosengeldes bestehen darin, dass bei der Anspruchsprüfung keine Bedarfsgemeinschaft konstruiert wird, in der alle Personen uneingeschränkt füreinander einstehen müssen. Es wird nur das Einkommen des Leistungsberechtigten und des Partners geprüft, Eltern- und Kindeseinkommen bleiben außer Betracht, ebenso die Angemessenheit der Wohnkosten.

Ziel ist und bleibt auch während der Phase des Bezugs von Anschlussarbeitslosengeld die Integration in den Arbeitsmarkt, und zwar in gute Arbeit mit Perspektive. Mit dem Bezug des Anschlussarbeitslosengeldes würden

auch die Chancen auf eine Integration in den Arbeitsmarkt verbessert, sind für die Leistungsberechtigten die Chancen auf eine bei Bedarf auch längere Unterstützung auf dem Weg in den Arbeitsmarkt, insbesondere der Zugang zu abschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen im Schutz der Arbeitslosenversicherung erheblich besser als im Hartz IV-System. Dabei sollen die im SGB III üblichen Anforderungen wie etwa als Anspruchsvoraussetzung eine aktive Beschäftigungssuche gelten sowie die im SGB III vorgesehen leistungsrechtlichen Konsequenzen (Sperrzeiten) – allerdings mit grundsätzlich reformierten Zumutbarkeitsregelungen (siehe unten). Dieses reziproke Verhältnis zwischen Rechten und Pflichten stärkt die Legitimität des neuen Leistungsanspruchs gegenüber den Steuerzahlern.

Denkbar ist auch eine Synthese aus einer Verlängerung des Arbeitslosengeldes und der Option eines Anschlussarbeitslosengeldes: Alle, die mindestens 24 Monate gearbeitet haben, erhalten einen Anspruch auf das Anschlussarbeitslosengeld. Langjährig Beschäftigte erhalten nach der 2:1-Regel das Anschlussarbeitslosengeld zunächst entsprechend ihres bisherigen Arbeitslosengeldes. Für die restliche Dauer des Anschlussarbeitslosengeldes bis insgesamt längstens 24 Monate sowie für Arbeitslose, die keine entsprechenden Beschäftigungsjahre ansammeln konnten, wird das Anschlussarbeitslosengeld in Höhe von 58 Prozent vom letzten Nettolohn gewährt unter Berücksichtigung des Partnereinkommens oberhalb eines Freibetrags.

Aufgrund der vom DGB ebenfalls geforderten verbesserten Hilfs- und Förderangebote ist davon auszugehen, dass die maximalen Bezugszeiten beim verlängerten Arbeitslosengeld und dem Anschlussarbeitslosengeldes vielfach nicht ausgeschöpft werden muss sondern eine Integration in den Arbeitsmarkt früher gelingt.

Mit dem vorgeschlagenen Rechtsanspruch auf aktive Förderung und dem Anschlussarbeitslosengeld können die Wechsel vom Versicherungssystem in das bedürftigkeitsgeprüfte Fürsorgesystem der Grundsicherung um schätzungsweise 100.000 Übergänge im Jahr reduziert und so die Zahl der Grundsicherungs-Bezieherinnen und -bezieher mittelfristig deutlich gesenkt werden.

Alternativ möglich wäre auch, die Bedürftigkeitsprüfung im SGB II zu entschärfen. So sollte nach dem Auslaufen des Arbeitslosengeldes und dem Wechsel ins Hartz-IV-System in den ersten 24 Monaten die Bedürftigkeitsprüfung auf die laufenden Einkommen im Haushalt beschränkt werden und Ersparnisse nicht mehr geprüft werden. Zudem sollten die Wohnkosten in dieser Zeit in tatsächlicher Höhe übernommen und nicht wie heute nur bis zur sog. Angemessenheitsgrenze. Diese beiden Maßnahmen würden bestehende Gerechtigkeitsdefizite abbauen und die Sorgen der Menschen vor einem schnellen Abrutschen in eine scharfe Bedürftigkeit abmildern sowie den Fortbestand der Wohnung garantieren. Beide Maßnahmen wären ein deutlicher Fortschritt gegenüber dem geltenden Recht.

Alternativen zur Grundsicherung für weitere Personengruppen

Zudem können und müssen weitere Personengruppen aus dem Grundsicherungs-Bezug herausgeholt werden: Das sind zum einen erwerbstätige Aufstocker, die Vollzeit oder vollzeitnah arbeiten sowie Personen in einer Ausbildung. Beide Personengruppen sind im heutigen Hartz-IV-System, dessen erklärtes Ziel die Integration in den Arbeitsmarkt ist, offenkundig nicht sachgerecht aufgehoben, da ein fehlender Arbeitsplatz gar nicht die Ursache für den Leistungsbezug darstellt.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern folgende Änderungen vorzunehmen, um die genannten Personengruppen aus der Grundsicherung herauszuholen:

Kein Vollzeit-Beschäftigter soll auf Hartz IV angewiesen sein, nur weil sie oder er Kinder hat oder eine hohe Miete zahlen muss.

Über eine Million abhängig Beschäftigter müssen ihren Lohn mit Hartz IV aufstocken, darunter nahezu 600.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und rund 200.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Vollzeit arbeiten. In diesen Aufstocker-Haushalten leben über eine halbe Million Kinder. Der DGB tritt dafür ein, dieses massenhafte Aufstocken zu überwinden. Neben Verbesserungen auf der Lohnseite – weitere, schrittweise Erhöhung des Mindestlohns, Stärkung der Tarifbindung, Erleichterung von allgemeinverbindlichen Tarifverträgen – müssen dazu das Wohngeld⁴ und der Kinderzuschlag reformiert werden: Beim Wohngeld muss die Anrechnung von Erwerbseinkommen entschärft werden, so dass mehr Haushalte anspruchsberechtigt werden bzw. höhere Zahlungsbeträge erhalten. Der maximale Zahlungsbetrag beim Kinderzuschlag muss deutlich erhöht und nach dem Alter der Kinder gestaffelt werden und die Leistung muss leichter zugänglich gemacht werden, indem der Kinderzuschlag direkt mit dem Kindergeld beantragt werden kann. Mit diesen Verbesserungen kann die materielle Lage von Geringverdienenden so verbessert werden, dass sie unabhängig von Hartz-IV-Leistungen leben können. Würden die konkreten Reformvorschläge des DGB zum Kindergeld und Wohngeld realisiert⁵, wären schätzungsweise 300.000 Haushalte, in denen 480.000 Erwachsene und 400.000 Kinder leben, zukünftig nicht mehr auf Grundsicherung angewiesen.

Die Geldleistungen der Ausbildungsförderung – die Bundesausbildungsbeihilfe (BAB) und das BAföG – müssen existenzsichernd ausgestaltet und erhöht werden, sodass ein Bezug von Grundsicherungs-Leistungen überflüssig wird.

Im Jahresdurchschnitt 2017 bezogen 410.000 Schülerinnen und Schüler (ohne Schulkinder unter 15 Jahren), Auszubildende und Studierende Hartz IV. Die Leistungen der Ausbildungsförderung sind für sich genommen nicht in allen Fallkonstellationen – gemessen am Hartz-IV-Niveau – ausreichend, um den Lebensunterhalt zu sichern. Beispielsweise ist die Wohnpauschale beim BAföG völlig realitätsfern und zu niedrig angesetzt.

BAB und BAföG müssen so weiterentwickelt und verbessert werden, dass sie alleine für sich genommen existenzsichernd sind und ein ergänzender Bezug von Grundsicherungsleistungen nicht notwendig wird. Zur Verbesserung des BAföG hat der DGB bereits konkrete Vorschläge vorgelegt.⁶

⁴ Bezahlbare Wohnungen müssen vorrangig über Marktregulierung, eine Begrenzung des Mietanstiegs, mehr Wohnungen im öffentlichen Eigentum und sozialem Wohnungsbau geschaffen werden. Die Planung, Genehmigung und der Bau von Wohnungen braucht jedoch Zeit. Für eine Übergangszeit kommt daher dem Wohngeld eine wichtige Brückenfunktion zu. Zwar ist es ordnungspolitisch nicht sinnvoll, das Wohngeld massenhaft und auf Dauer auszuweiten und so Mietforderungen der Vermieter aus Steuermitteln zu bedienen – erst recht nicht, wenn es sich um überzogene Mietforderungen und Gewinnerwartungen der Wohnungseigentümer handelt. Doch ist – ergänzend zur Marktregulierung und zum sozialen Wohnungsneubau – eine temporäre Ausweitung des Wohngelds sinnvoll und notwendig, bis die Wohnungsmärkte wieder entspannter sind.

⁵ DGB-Positionspapier: Geringverdienende unterstützen, Kinderarmut überwinden; siehe: <http://www.dgb.de/-/EN8>

⁶ DGB Anforderungen „Für ein modernes sozial gerechtes BAföG“, Beschluss des Geschäftsführenden Bundesvorstands vom 17.12.2018; siehe <https://www.dgb.de/-/1z0>

Wer mehr als nur kurzzeitig beschäftigt war, soll im Fall von Arbeitslosigkeit von der Arbeitslosenversicherung aufgefangen und nicht mehr direkt in die Grundsicherung durchgereicht werden.

Im Jahr 2017 wurden 400.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz verloren und sich arbeitslos melden mussten, direkt ins Hartz-IV-System durchgereicht, weil sie keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld erwerben konnten – obwohl sie sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und Beiträge eingezahlt hatten. Dieser versperrte Zugang betrifft nahezu jeden Fünften vormals sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Falle von Arbeitslosigkeit.

Der Zeitraum, in dem Anwartschaftszeiten für die Arbeitslosenversicherung gesammelt werden können, muss wieder von zwei auf drei Jahre verlängert werden (Rahmenfrist). Zudem sollte die geforderte Mindestanwartschaftszeit von heute 12 Monate auf 10 Monate abgesenkt werden. Von diesem erleichterten Zugang zum Arbeitslosengeld würden nahezu 100.000 Arbeitslose profitieren und somit die „Reichweite“ der Arbeitslosenversicherung spürbar erweitert werden. Dieser erleichterte Zugang käme vor allem prekär Beschäftigten zugute. Denn Leiharbeiter sowie befristet Beschäftigte haben heute ein hohes Risiko, nach nur kurzer Beschäftigungsdauer arbeitslos zu werden.

Individualisierung der Grundsicherungsleistung

Mit den bisher genannten Vorschlägen könnte für rund 1,35 Millionen Menschen eine Alternative zum Hartz-IV-Bezug geschaffen werden⁷. Das sind immerhin ein Fünftel aller Personen im heutigen Hartz-IV-System.

Damit das Herausholen aus dem Grundsicherungsbezug auch in Mehrpersonen-Haushalten gelingt, müssen die Konstruktion der „Bedarfsgemeinschaft“ und die Regeln zur Anrechnung von Einkommen geändert werden. Zukünftig sollen beispielsweise Erwerbstätige oder Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen, die Weiterbildungsgeld erhalten, nicht mehr als hilfebedürftig und als Grundsicherungs-Bezieher gelten, wenn ihr individuelles Einkommen ausreicht, um den individuellen Lebensunterhalt zu decken.

Heute wird vorhandenes Einkommen nach einer speziellen Regel auf alle Personen der Bedarfsgemeinschaft verteilt. Dies führt dazu, dass allen Personen fiktiv Einkommensbestandteile zugeordnet werden und andererseits dazu, dass alle Personen in der Bedarfsgemeinschaft einen Leistungsanspruch haben – auch diejenigen, die ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten können. Zukünftig muss vorhandenes Einkommen zunächst individuell der Person zugeordnet werden, die das Einkommen erzielt. Ist das Einkommen bedarfsdeckend, gilt die Person, die das Einkommen erzielt, nicht mehr als hilfebedürftig und benötigt keine Grundsicherungs-Leistungen mehr. Nur der Einkommensteil, der den eigenen Bedarf übersteigt, wird dann bei den anderen Personen der Bedarfsgemeinschaft angerechnet (Umstellung der horizontalen auf eine vertikale Einkommensanrechnung).

Bei dem Vermeiden eines Hartz-IV-Leistungsbezugs bzw. dem Herausholen aus dem Leistungsbezug geht es um mehr als die bloße „Um-Etikettierung“ von Sozialleistungen. Viele der hier vorgeschlagenen Änderungen – beispielsweise für Vollzeit-Erwerbstätige – zielen auf eine materielle Besserstellung ab, die zur Folge hat, dass das

⁷ Der jahresdurchschnittliche *Bestand* an Hartz-IV-Beziehern kann durch die vorgeschlagenen Maßnahmen um 1,35 Millionen Personen reduziert werden. Die genannten Zahlen zu vermiedenen jährlichen *Zugängen* ins Hartz-IV-System, nahezu 100.000 aufgrund des erleichterten Zugangs zum Arbeitslosengeld sowie ebenfalls rund 100.000 aufgrund des Verbleibs im Versicherungssystem, mindern den Jahresdurchschnitt des Bestands nicht in der gleichen Größenordnung, da im heutigen Vergleichsszenario ein Teil der Zugänge das Hartz-IV-System im Laufe eines Jahres auch wieder verlässt.

verfügbare Haushaltseinkommen über dem verfügbaren Einkommen im heutigen Hartz-IV-Bezug liegt. Zudem ist es ein grundlegender Unterschied, ob eine bedürftigkeitsgeprüfte Fürsorgeleistung bezogen wird, die mit vielen Auflagen verbunden ist und deren Bezug von vielen als „dornig“ erlebt wird, oder beispielsweise stattdessen ein verbessertes Wohngeld bezogen wird, das allgemein auf breite Akzeptanz stößt und das mit keinen weiteren Verpflichtungen verbunden ist.

Ausstiege aus Hartz IV ermöglichen – Förderoffensive im Hartz-IV-System starten

Dringend notwendig ist eine **Weiterbildungsoffensive** im Hartz-IV-System. Denn heute fällt die aktive Förderung im Hartz-IV-System qualitativ und quantitativ deutlich hinter die Hilfsangebote im Versicherungssystem zurück. In der Arbeitslosenversicherung werden beispielsweise zurzeit 20 von 100 Geringqualifizierten in Bildungsmaßnahmen gefördert, bei denen sie einen Berufsabschluss nachholen können. Im Hartz-IV-System erhalten jedoch nur drei von 100 Arbeitslosen ohne Abschluss diese Chance.

Es muss sichergestellt sein, dass jeder, der eine Weiterbildung benötigt, diese auch bekommt. Dazu ist ein Rechtsanspruch auf Weiterbildung vorzusehen. Dieser umfasst eine Weiterbildungsberatung und – sofern ein Qualifizierungsbedarf festgestellt wird – die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme. Während der Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme besteht ein Anspruch auf einen Weiterbildungszuschlag in Höhe von 200 Euro monatlich zusätzlich zu den Hartz-IV-Leistungen. Bezogen auf den gesamten Bestand an Arbeitslosen werden im Versicherungssystem insgesamt 10,6 Prozent der Arbeitslosen mit Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung gefördert, im Hartz IV System sind es nur 3,5 Prozent. Bei einer Anhebung der Förderintensität auf das Niveau der Arbeitslosenversicherung stiege die Zahl der Geförderten im Hartz-IV-System von heute 69.000 auf 177.000 (Bestand im Jahresdurchschnitt) an. Aufgrund der relativ guten Eingliederungschancen nach einer Weiterbildung – 39 Prozent der Teilnehmer sind ein halbes Jahr nach Ende der Maßnahme sozialversicherungspflichtig beschäftigt – könnte mit einer Förderoffensive schätzungsweise bis zu 200.000 Personen jährlich ein Ausstieg aus Hartz IV gelingen.⁸

Für einen Teil der Langzeitarbeitslosen mit deutlich verminderten Integrationschancen müssen **öffentlich geförderte Arbeitsplätze** in einem sozialen Arbeitsmarkt angeboten werden. Primäre und kurzfristige Funktion der geförderten Beschäftigung ist nicht, Übergänge in ungeforderte Beschäftigung zu erreichen. Vielmehr soll die Beschäftigung soziale Teilhabe über Erwerbsarbeit und eine Einkommenserzielung mittels Erwerbsarbeit sicherstellen und dazu beitragen, dass kommunale bzw. gemeinwohlorientierte Angebote ausgeweitet werden.

Das zum Jahresbeginn in Kraft getretene Teilhabechancengesetz stellt einen Fortschritt dar, wenngleich einige gewerkschaftliche Anforderungen hierbei noch nicht umgesetzt wurden.

Ausgehend von den im Koalitionsvertrag anvisierten 150.000 Förderfällen kann geschätzt werden, dass rund 92.000 geförderte Personen mit 37.000 Kindern⁹ mit der Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt den Hartz-IV-

⁸ Die genannten bis zu 200.000 Eingliederungen in den Arbeitsmarkt errechnen sich nicht aus der genannten, erhöhten Bestandszahl von 177.000 Teilnehmern an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung. Vielmehr ist die Eingliederungsquote von 39 Prozent auf die Zahl derer, die im Laufe eines Jahres eine Weiterbildung beenden, zu beziehen. Die Zahl dieser „Abgänge“ aus Bildungsmaßnahmen liegt um den Faktor 2 über der Bestandszahl.

⁹ In der Regel wird nur eine Vollzeitwerbstätigkeit zu einem Einkommen führen, das unabhängig von Hartz IV macht. Die Schätzung berücksichtigt, dass eine Vollzeitwerbstätigkeit nicht für alle möglich ist, beispielsweise weil dem gesundheitliche Einschränkungen oder eine fehlende Kinderbetreuung entgegenstehen.

Bezug überwinden können – falls im Sozialen Arbeitsmarkt existenzsichernde Löhne gezahlt werden und der Kinderzuschlag wie vom DGB gefordert reformiert und verbessert wird.

Mit den skizzierten Ansätzen zur Vermeidung eines Bezugs von Hartz-IV-Leistungen und der Förderoffensive, die Ausstiege aus dem Leistungsbezug schafft, könnte insgesamt die Zahl der Hartz-IV-Bezieher dauerhaft um 1,55 Millionen reduziert werden.

Hartz IV durch eine neue Grundsicherung ersetzen

Das Vermeiden von Hartz IV sowie das Herausholen bestimmter Personengruppen aus dem Leistungsbezug macht einen Ersatz des bestehenden Hartz-IV-Systems durch eine neue, verbesserte Grundsicherung keineswegs überflüssig. Denn selbst wenn eine „weltbeste“ Arbeitsförderung durchgesetzt und Vollbeschäftigung erreicht wäre, bleiben Personengruppen, die auf eine ausreichende materielle Absicherung über eine Grundsicherung angewiesen sind. Im Hartz-IV-Bezug sind heute beispielsweise 323.000 Pflegendе und Erziehende und 308.000 Kranke. Für diese und weitere Personengruppen ist die Aufnahme einer Erwerbsarbeit zumindest auf kurze Sicht keine Ausstiegsoption.

Die **Hartz-IV-Regelsätze** müssen grundlegend neu ermittelt werden. Sie müssen einen wirksamen Schutz vor Armut bieten und ein Mindestmaß an sozialer Teilhabe ermöglichen. Der DGB spricht sich dafür aus, eine Sachverständigenkommission einzusetzen, bestehend aus Wissenschaftler/innen, Vertreter/innen der Tarifparteien, von Sozial- und Wohlfahrtsverbänden sowie von Betroffenenorganisationen. Die Kommission soll eine sachgerechte Entscheidung der Politik vorbereiten und dazu Empfehlungen für den Gesetzgeber entwickeln.

Die **Leistungen für die Wohnung** sollten so ausgestaltet werden, dass die bisherige Wohnung in aller Regel erhalten werden kann und die tatsächlichen Wohnkosten¹⁰ erstattet werden, so dass nicht wie heute vielfach nötig ein Teil der Miete aus dem Regelsatz finanziert werden muss. Nur in den Ausnahmefällen luxuriöser, sehr großer oder teurer Wohnungen sollte ein Wohnungswechsel in Betracht kommen. Wohnen ist ein Grundbedürfnis. Ist die Wohnung in Gefahr, weil sie als unangemessen teuer gilt, löst dies Existenzängste aus, die einer beruflichen Neuorientierung oder aktiven Arbeitsuche entgegenstehen.

Die Arbeitsweise der Jobcenter bezüglich Vermittlung, Beratung und Integrationshilfen muss adressatenorientiert ausgerichtet werden und auf Kooperation setzen. Statt Fördermaßnahmen einseitig „überzustülpen“, sollten Integrationsziele und -schritte auf Augenhöhe ausgehandelt und im Einvernehmen verabredet werden. Eine solche, **auf Kooperation setzende Arbeitsweise** erhöht auch die Chance für passgenaue und dauerhafte Integrationen in den Arbeitsmarkt.

Das Konzept des „aktivierenden Sozialstaats“ unterstellt, dass Arbeitslose „aktiviert“ werden müssen. Es geht davon aus, dass in vielen Fällen Arbeitslose von sich aus nicht ausreichend „aktiv“ seien und dass das Problem vorrangig im Verhalten der Betroffenen liege. Damit wird das Problem der Arbeitslosigkeit individualisiert und in den Verantwortungsbereich des Arbeitslosen verschoben. Soweit Untersuchungen vorliegen, zeigen diese, dass sich nur ein sehr kleiner Teil der Hilfebezieher/innen im System „einrichtet“ und dass dafür die subjektiven Lebensumstände (wie z.B. Krankheit, Trennung vom Partner) erheblich sind. Das Gros der Hilfeempfänger/innen

¹⁰ Zwar ist es dringend geboten, überzogenen Mietforderungen entgegenzutreten. Dies muss jedoch über Marktregulierung und eine Begrenzung der Mietsteigerungen geschehen und nicht zu Lasten von Hartz-IV-Beziehern über nicht kostendeckende Leistungen für die Wohnung.

braucht keine Aktivierung, sondern (neben qualifikationsgerechten Arbeitsplätzen) passgenaue Hilfen bei der beruflichen Eingliederung sowie ggfs. sozial flankierende Leistungen (z.B. Kinderbetreuung, Schuldenberatung). Insofern sind Pflichten und Auflagen, die Arbeitslose zur Arbeitsuche und Arbeitsaufnahme anhalten sollen, für die allermeisten Arbeitslosen schlicht überflüssig, weil es gar nicht an Arbeitsbereitschaft mangelt.

Andererseits erkennt der DGB an, dass in der deutschen Sozialstaatstradition das Prinzip der Gegenseitigkeit strukturprägend ist. Es besteht eine starke normative wechselseitige Bindung in Form von Rechten und Pflichten. Die Solidarbereitschaft und die Bereitschaft als Steuerzahler eine Fürsorgeleistung zu finanzieren korrespondieren mit der Erwartung, dass der Leistungsbezug an „gute Gründe“ geknüpft ist. Insofern kann das Prinzip der Wechselseitigkeit von Rechten und Pflichten die Akzeptanz und Legitimität einer steuerfinanzierten Sozialleistung stärken. Völlig inakzeptabel ist es aber, wenn – wie derzeit bei Hartz IV praktiziert – Pflichten und Sanktionen dazu führen, dass das Existenzminimum unterschritten wird und/oder Arbeitslose in prekäre und niedrig entlohnte Arbeit gezwungen werden.

Die bestehenden **Sanktionen** untergraben das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum und sind sozialpolitisch daher nicht zu vertreten. Da die Hartz-IV-Leistungen – laut Bundesverfassungsgericht – das verfassungsrechtlich gebotene Existenzminimum gerade eben noch so sicherstellen, bedeutet jede Sanktion ein Unterschreiten des Existenzminimums. Solange die Regelsätze so niedrig sind, verbieten sich daher Kürzungen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern daher, das bestehende, existenzbedrohende Sanktionsregime mit seinen Kürzungsschritten in Höhe von 30, 60 und 100 Prozent sowie den verschärften Strafen für unter 25-Jährige abzuschaffen oder zumindest bis zu einer grundlegenden Neugestaltung der Grundsicherung auszusetzen.

Zudem müssen die **Zumutbarkeitsregelungen** grundlegend entschärft und am Leitbild „Gute Arbeit“ ausgerichtet werden: Zukünftig sollen – einheitlich sowohl in der Arbeitslosenversicherung als auch im Hartz-IV-System – nur solche Stellenangebote als zumutbar gelten, die sozialversicherungspflichtig sind und tariflich entlohnt werden. Kommt kein Tarifvertrag zur Anwendung, sind die ortsüblichen Löhne maßgebend. Um Qualifikationen nicht zu entwerten und um eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration zu befördern, gelten in den ersten sechs Monaten der Erwerbslosigkeit Stellenangebote unterhalb des erworbenen Qualifikationsniveaus sowie Leiharbeitsverhältnisse nicht als zumutbare Arbeit, sie sind also freiwillig.

Die bestehenden Sanktionen und Zumutbarkeitsregelungen müssen auch deshalb überwunden werden, weil die bestehenden Regelungen den Arbeitsmarkt in Unordnung bringen. Die Sanktions*drohung* wirkt disziplinierend auf alle Arbeitssuchenden im Hartz-IV-Bezug und verschärft die ohnehin gegebene Macht-Asymmetrie auf dem Arbeitsmarkt zu Lasten der abhängig Beschäftigten und zu Gunsten der Unternehmen: Arbeitssuchende, die wissen, dass sie bei Ablehnung einer Arbeit sanktioniert werden, können nicht frei und selbstbewusst mit Arbeitgebern über Löhne und Arbeitsbedingungen verhandeln. Und die Pflicht, nahezu jede Arbeit annehmen zu müssen, wirkt zusätzlich als Prekarisierungsmotor, der die Menschen in prekäre und niedrig entlohnte Arbeit treibt.

Notwendig ist zudem, die **Rechte von Hartz-IV-Leistungsbeziehern** zu stärken und die Ressourcen der Jobcenter zu erhöhen und die **Arbeitsbedingungen der Jobcenter-Mitarbeiter** so zu verbessern, dass eine bürgerfreundliche Arbeitsweise der Jobcenter möglich wird.

Bevor heute Hartz-IV-Leistungen bezogen werden können, müssen Ersparnisse aufgebraucht werden, die über dem **Vermögensfreibetrag** liegen. Dieser Freibetrag liegt bei 150 Euro pro Lebensjahr; d.h. eine 50-Jährige darf nur 7.500 Euro an „Vermögen“ besitzen. Dieser Freibetrag muss deutlich erhöht werden. Zu diskutieren ist,

ob ein Freibetrag in Höhe von 500 Euro angemessen sein kann, der für 50-Jährige Ersparnisse bis zu 25.000 Euro möglich machen würde. Zudem sollte selbstgenutztes, „bescheidenes“ Wohneigentum besser geschützt werden, insbesondere wenn die laufenden Kosten für das Wohneigentum die Warmmiete für eine vergleichbare Mietwohnung unterschreiten. Die heutige Regelung, die den Schutz selbstgenutzten Wohneigentums ausschließlich von der Wohn- und Grundstücksfläche abhängig macht, ist nicht sachgerecht.

Es muss nicht immer Geld sein...

Neben den materiellen Verbesserungen bei der Grundsicherung treten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften dafür ein, die öffentliche Infrastruktur deutlich auszubauen – im Bereich Bildung und Kinderbetreuung, Mobilität, Gesundheit, Sport- und Freizeitangeboten und vielem mehr. Öffentliche Angebote, die kostenlos oder kostengünstig in Anspruch genommen werden können, haben gerade für Haushalte mit geringem Einkommen eine immense Bedeutung. So kann eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur die extremen Unterschiede bei der Lebensgestaltung in Folge der ungleichen Einkommensverteilung teilweise abmildern, da Einkommen und Zugang zu Angeboten und Leistungen entkoppelt werden. Eine besser ausgebaute öffentliche Infrastruktur entlastet auch die Grundsicherung. Wenn beispielsweise ÖPNV oder Freizeitaktivitäten für Kinder und Jugendliche als öffentliche Güter kostenlos oder kostengünstig für alle zugänglich sind, können entsprechende Kostenansätze in den Grundsicherungs-Regelsätzen niedriger ausfallen

Beschlossen vom DGB-Bundesvorstand am 07.05.2019

