

Bürgergeld statt Hartz IV

Nur ein neuer Name oder auch ein neues Grundsicherungssystem?

Christoph Butterwegge

Am 1. Januar 2023 wollen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP eine umfassende Reform der als „Hartz IV“ bekannten, mit dem *Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* im *Sozialgesetzbuch Zweites Buch* (SGB II) verankerten Grundsicherung für Arbeitsuchende in Kraft setzen. Hartz IV bildete das Herzstück der „Agenda 2010“ von Bundeskanzler Gerhard Schröder wie der rot-grünen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik (vgl. Butterwegge 2018). Das im Volksmund unter demselben Namen firmierende Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld für nicht erwerbsfähige Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft – hauptsächlich Kinder unter 15 Jahren – sollen von einem „Bürgergeld“ abgelöst werden. Da der Bundesrat den vom Bundestag verabschiedeten Gesetzentwurf aufgrund der Vorbehalte von CDU und CSU am 14. November 2022 abgelehnt hat, muss im Vermittlungsausschuss nach einer Lösung gesucht werden.

Was sich im Übergang zum Bürgergeld ändert

Einleitend heißt es zur Begründung dieser Regierungsinitiative: „Es geht darum, mehr Respekt, mehr Chancen auf neue Perspektiven und mehr soziale Sicherheit in einer modernen Arbeitswelt zu verankern und unnötige bürokratische Belastungen abzubauen. Die Bundesregierung hat sich daher zum Ziel gesetzt, die Grundsicherung für Arbeitsuchende mit der Einführung eines Bürgergeldes zu erneuern, um mehr Chancengerechtigkeit und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen.“ (Bundesregierung 2022, S. 1)

Aufgrund der Covid-19-Pandemie hatte die Große Koalition im März 2020 den Hartz-IV-Zugang erleichtert. Dies betraf das Schonvermögen und die Überprüfung der Wohnungsgröße bzw. der Miethöhe, wenngleich nur für ein halbes Jahr (vgl. Butterwegge 2022, S. 126). SPD, Bündnisgrüne und FDP übernehmen diese Regelungen beim Bürgergeld und verlängern den Zeitraum auf zwei Jahre, damit sich die Anspruchsberechtigten voll auf die Arbeitsuche konzentrieren können. Ebenfalls zwei Jahre lang sollten die Kosten für



Prof. em. Dr. Christoph Butterwegge
Humanwissenschaftliche Fakultät
Universität zu Köln
Foto: Kramers/ZDF

Unterkunft und Heizung in tatsächlicher Höhe anerkannt, selbst wenn sie eigentlich als nicht angemessen gelten.

Während dieser „Karenzzeit“ genannten Phase soll Vermögen bei der Bedürftigkeitsprüfung keine Berücksichtigung finden, sofern es 60.000 Euro und zusätzlich 30.000 Euro für jeden weiteren Angehörigen derselben Bedarfsgemeinschaft nicht überschreitet. Anschließend beträgt das Schonvermögen noch 15.000 Euro pro Person. Unberücksichtigt bleibe selbstgenutztes Wohneigentum, sofern das Hausgrundstück eine Wohnfläche von 140 Quadratmetern nicht überschreitet oder die Eigentumswohnung nicht größer als 130 Quadratmeter ist.

Hatte die bisherige Eingliederungsvereinbarung zwischen Jobcenter und Leistungsberechtigten vor allem deren Pflichten detailliert festgelegt, sollen beide Seiten fortan „auf Augenhöhe“ miteinander verhandeln und gemeinsam einen „Kooperationsplan“ erarbeiten, welcher die Eingliederungsstrategie „in klarer und verständlicher Sprache“ dokumentiert und als roter Faden im Eingliederungsprozess fungiert.

Weil dem Arbeitsmarkt heute Fachkräfte fehlen und die kollektive Alterung der Bevölkerung im demografischen Wandel keine baldige Änderung der Situation verspricht, will man Menschen im Grundsicherungsbezug die Möglichkeit eröffnen, sich stärker auf ihre berufliche Qualifizierung und Weiterbildung zu konzentrieren. Abgeschafft wird daher der Vermittlungsvorrang, welcher dafür sorgte, dass Schulbildung, Berufsausbildung und berufsabschlussbezogene Weiterbildung hinter einer Arbeitsaufnahme zurückstanden.

Um größere Anreize zum Abschluss einer Berufsausbildung für Geringqualifizierte zu schaffen, erhalten die an einer Weiterbildungsmaßnahme beteiligten Bürgergeldbezieher/innen ein „Weiterbildungsgeld“ in Höhe von 150 Euro monatlich. Zudem wird die zur Umschulung im Rahmen einer geförderten beruflichen Weiterbildung gewährte Zeit von zwei auf drei Jahre verlängert. Die bestehenden Prämienregelungen für den erfolgreichen Abschluss von Zwischen- und Abschlussprüfungen werden entfristet. Für die Teilnahme an einer Maßnahme zur nachhaltigen Integration (z.B. einem Sprachkurs) wird ein „Bürgergeldbonus“ in Höhe von monatlich 75 Euro eingeführt.

Damit die Ausbildungsvergütung sowie ein Nebenjob von Schüler(inne)n, Studierenden und Auszubildenden nicht zur Leistungsminderung führen, wird der Freibetrag auf 520 Euro pro Monat erhöht. Auch die Zuverdienstmöglichkeiten für Erwachsene werden im Einkommensbereich zwischen 520 Euro und 1.000 Euro insofern leicht verbessert, als der Erwerbstätigenfreibetrag von 20 auf 30 Prozent steigt.

Die mit dem *Teilhabechancengesetz* zum 1. Januar 2019 eingeführte Förderung der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ wird entfristet und zum Regelinstrument gemacht. Längerfristig verspricht man sich davon mehr Übergänge von dauerhaften Leistungsbezieher(inne)n in normale Beschäftigungsverhältnisse.

Für die Rückforderungen der Jobcenter wird eine Bagatellgrenze in Höhe von 50 Euro eingeführt, was die Verwaltung entlastet und ihre Kosten senkt. Auch der Verzicht auf die permanente Ortsanwesenheit der Leistungsbezieher/innen entspricht nicht bloß den heutigen Lebensgewohnheiten, sondern befreit die Mitarbeiter/innen der Jobcenter auch von Kontrollaufwand.

Das lauteste Echo in der (Medien-)Öffentlichkeit fand die Erhöhung des früher „Regelsatz“ genannten Regelbedarfs für Alleinstehende von 449 Euro bei Hartz IV auf 502 Euro im Monat. Hieran entzündete sich auch ein Großteil der heftigen Kritik, auf die das Bürgergeld-Projekt von SPD, Bündnisgrünen und FDP bei konservativen Politiker(inne)n und Journalist(inn)en einerseits sowie bei Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden und Betroffeneninitiativen andererseits stieß.

Kritik von zwei Seiten

Halten die einen das Bürgergeld für zu generös und mutmaßen, dass demnächst niemand mehr arbeiten will, weisen die anderen darauf hin, dass der um 53 Euro steigende Regelbedarf das soziokulturelle Existenzminimum der Transferleistungsbezieher/innen bereits vor den momentanen Preissteigerungen kaum gedeckt hätte.

Parlamentarier/innen von FDP, CDU/CSU und AfD konstatierten, man dürfe kein bedingungsloses Grundeinkommen einführen. Auch die beiden Soziologen Rolf G. Heinze und Jürgen

Schupp (2022) missverstehen die Maßnahmen der Bundesregierung als schleichende Transformation einer beitragsfinanzierten Lebensstandardabsicherung zum Grundsicherungsstaat mit einer universalistischen Sozialintegration. Dabei handelt es sich gerade nicht um eine *dauerhaft* „bedingungsarme Grundsicherung“ *für alle*, sondern eher um „Hartz IV light“ für ausgewählte Personengruppen. Von einem bedingungslosen Grundeinkommen kann nur dann die Rede sein, wenn keine Bedürftigkeit vorliegen muss sowie „Wahlfreiheit“ zwischen Erwerbsarbeit und Leistungsbezug existiert (vgl. Kreutz 2018, S. 159 ff.).

Schon am Tag, bevor das Bundeskabinett am 14. September 2022 den Gesetzentwurf beschloss, erschien ein *Bild*-Artikel von Albert Link unter der Überschrift „Wer arbeitet, ist künftig der Dumme“, der eine Aussage von Hans Peter Wollseifer, Präsident des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks, in der *Rheinischen Post* (v. 12.9.2022) aufgriff, wonach das Bürgergeld das Nicht-Arbeiten für mehr Menschen lohnender als das Arbeiten macht: „Es sorgt für Demotivation bei denjenigen, die mit einem geringen Gehalt regulär arbeiten. Am unteren Ende verschwimmen immer mehr die Grenzen zwischen regulärer Arbeit und dem Bürgergeld.“ Dass dies gerade wegen der gegenwärtigen Energiepreisexplosion und der Inflation eher für die Erhöhung von Löhnen als für eine Beibehaltung (zu) niedriger Transferleistungen des Staates spricht, kam dem Unternehmer, Mehrfach-Aufsichtsrat, Verbandsfunktionär und CDU-Politiker Wollseifer gar nicht in den Sinn.

Link illustrierte seine Behauptung mit einem Rechenbeispiel, das erhebliche Mängel aufweist: Eine vierköpfige Familie mit zwei Kindern zwischen 6 und 13 Jahren erwarte ein Bürgergeld in Höhe von 1.598 Euro im Monat, während einem verheirateten und sozialversicherungspflichtig beschäftigten Berliner Maler mit zwei Kindern bestenfalls 1.967,12 Euro netto blieben, hieß es. Weil dieser davon im Unterschied zu den Bürgergeld-Bezieher(inne)n noch Miete und Heizkosten tragen müsse, lohne sich für ihn das Aufstehen künftig nicht mehr, behauptete Link. Sozialleistungen, die der Familie des Malers vorbehalten bleiben, also der Vergleichsfamilie im Bürgergeldbezug gar nicht gezahlt oder sofort wieder abgezogen würden (Kindergeld und Wohngeld), ließ Link einfach

weg. Zudem fand die Tatsache, dass der Maler und ggf. seine Angehörigen später eine Rente bzw. eine Hinterbliebenenrente erhalten können, weil er und sein Arbeitgeber paritätisch Beiträge in die Gesetzliche Rentenversicherung einzahlen, wohingegen die Mitglieder der Familie im Bürgergeld-Bezug leer ausgehen, keine Erwähnung.

Einen Tag nach dem Kabinettsbeschluss ging die *Bild*-Kampagne gegen das Bürgergeld weiter. Unter dem Titel „Der große Stütze-Streit: Ist Hartz IV zu hoch oder (sind; *Ch.B.*) unsere Löhne zu niedrig?“ gab das Boulevardblatt eine falsche Antwort auf eine richtige und wichtige Fragestellung. Daneben war ein Artikel mit dem Zitat „Wer arbeitet, darf nicht der Dumme sein“ als Überschrift platziert. Es wurde einem Leipziger Maler namens Thomas Liederwald in den Mund gelegt, dessen Nettolohn mit 1.600 Euro angegeben war und der fortfuhr: „Warum müssen wir uns Pullover für den Winter kaufen und diejenigen, die das System ausnutzen, sitzen auf Kosten der Allgemeinheit im Warmen?“ Unter der Überschrift „CDU-Expertin warnt: Das neue Hartz IV macht Clans noch reicher!“ behauptete Gitta Conneemann, Bundesvorsitzende der Mittelstands- und Wirtschaftsunion, in der *Bild*-Zeitung (v. 17.9.2022), wer es geschickt anstelle, könne „sich in die Hängematte legen – und das in der schön beheizten Wohnung“. Die beiden Verfasser des Artikels kritisierten insbesondere, dass man das Schonvermögen erhöhe und eine größere Wohnung zulasse, was „den berüchtigten Clan-Familien in Großstädten wie Berlin und Köln“ zugute komme.

Tatsächlich sind die angesprochenen Regelungen großzügiger als die bisherigen, von ihnen profitieren aber eher bessersituierte Leistungsbererechtigte. Die sozialpolitische Paradoxie der Bürgergeld-Reform besteht darin, dass jene Hartz-IV-Abhängigen, denen es im Langzeit- oder Dauerbezug materiell, gesundheitlich und psychisch am schlechtesten geht, am wenigsten Hilfe erhalten sollen, während Anspruchsberechtigte, die neu in den Leistungsbezug geraten („Neukunden“ der Jobcenter), oder nur kurz darin verbleiben, weil sie gut qualifiziert sind oder Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung mit Erfolg absolvieren (die „Laufkundschaft“ der Jobcenter), durch die geplanten Neuregelungen noch stärker privilegiert werden.

Für jene Menschen, die aufgrund ihrer Qualifikation oder nach einer beruflichen Weiterbildung leicht vermittelbar sind, stellt das Bürgergeld gleichfalls eine deutliche Verbesserung dar. Weil dem Arbeitsmarkt heute im Unterschied zur Jahrtausendwende, als die Hartz-Gesetze entstanden, Fachkräfte fehlen, eröffnet man Menschen im Grundsicherungsbezug die Möglichkeit, sich stärker auf ihre berufliche Qualifizierung und Weiterbildung zu konzentrieren. Dadurch entfällt der Vermittlungsvorrang und somit die absurde Situation, dass Grundsicherungsbezieher/innen, deren Kind ein Gymnasium besucht, vom Jobcenter aufgefordert wurden, es zwecks Übernahme eines Aushilfsjobs von der Schule zu nehmen.

Durch die besseren Zuverdienstmöglichkeiten könnte sich Europas größter Niedriglohnssektor noch verbreitern, denn es fällt Unternehmen dadurch leichter als bei Hartz IV, Leistungsbezieher/innen im Rahmen eines Kombilohns für wenig Geld anzuheuern. Problematisch sind auch die Beschränkungen auf eine durch die Covid-19-Pandemie und die ihr folgende Inflation erzwungene Anhebung der Regelbedarfe sowie der Verzicht auf eine grundlegende Korrektur des Verfahrens zur Ermittlung und Fortschreibung der Regelbedarfe. Denn diese müssen laut Urteil des Bundesverfassungsgerichts „in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren“ ermittelt und den wohl auf längere Sicht massiv steigenden Lebenshaltungskosten möglichst zeitnah angepasst werden.

Was man ändern müsste, um Hartz IV zu überwinden

Glaubt man SPD und Bündnisgrünen, wird das von ihnen eingeführte und zuletzt in Verruf geratene Grundsicherungssystem durch die Schaffung des „Bürgergeldes“ überwunden. Zwar bestreitet niemand, dass es mancherlei Erleichterungen für die Leistungsbezieher/innen und die Beschäftigten der Jobcenter mit sich bringt. Zu bezweifeln ist allerdings, dass es sich beim Bürgergeld um ein neues oder gar neuartiges Grundsicherungssystem handelt und die beiden Parteien „Hartz IV hinter

sich lassen“, wie ihre Spitzenpolitiker/innen versichern. Zwar wird mehr prozedurale Fairness praktiziert, der materielle Kern von Hartz IV jedoch gar nicht angetastet.

1. Mit der Arbeitslosenhilfe wurde zum bisher einzigen Mal eine für Millionen Menschen existenziell wichtige Transferleistung *abgeschafft*. Anstelle dieser den Lebensstandard von Erwerbslosen (noch halbwegs) sichernden *Lohnersatzleistung* trat mit dem Arbeitslosengeld II eine bloße *Lohnergänzungleistung*.

Über 2,1 Millionen Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe erhielten im Dezember 2004 als Kinderlose 53 Prozent und mit Kindern 57 Prozent ihres letzten pauschalierten Nettoentgelts. Dass sich die Zahl der von Transferleistungen abhängigen Minderjährigen nach Einführung von Hartz IV am 1. Januar 2005 fast verdoppelte, war in erster Linie auf die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und den Bruch mit dem Lebensstandardsicherungsprinzip des Sozialstaates zurückzuführen.

Will man keine Lohnersatzleistung nach dem Vorbild der Arbeitslosenhilfe einführen, kann man den Lebensstandard von Langzeiterwerbslosen auch durch ein im Extremfall bis zur Rente gezahltes Arbeitslosengeld sichern, dessen Höhe sich gleichfalls nach dem letzten Nettoentgelt richtet.

2. Mit der Einführung von Hartz IV war eine Pauschalierung der Regelsätze verbunden, die inzwischen Regelbedarfe heißen und viel zu niedrig sind, um in Würde leben zu können. Besonders kinderreiche Familien leiden darunter, dass die wiederkehrenden einmaligen Leistungen, etwa für die Reparatur einer Waschmaschine und die Anschaffung eines Fahrrades oder eines neuen Wintermantels für stark gewachsene Kinder, weggefallen sind.

Einerseits sollten die Regelbedarfe deutlicher erhöht werden, andererseits jene Beihilfen wiedereingeführt werden, die geeignet sind, bedürftigen Familien zu helfen. Ein neues, partnerschaftliches, solidarischeres und menschlicheres Sozialstaatsmodell, wie es die

Ampel-Koalition verspricht, ist nicht beinahe zum Nulltarif zu haben.

3. Einen Berufs- und Qualifikationsschutz, den die Arbeitslosenhilfe jahrzehntlang bot, gibt es beim Bürgergeld ebenso wenig wie bei Hartz IV. Unabhängig davon, welche Ausbildung oder welches Studium man abgeschlossen und welchen Beruf man vielleicht jahrzehntlang ausgeübt hat, muss jedes Jobangebot akzeptiert werden.

Hartz IV machte es möglich: Dem mehr als ein Jahr arbeitslosen Diplomingenieur wurde ein 1-Euro-Job aufgedrängt, um seine Arbeitswilligkeit zu testen. Warum sollte dieser, wenn er staatliche Transferleistungen erhielt, eigentlich nicht einen öffentlichen Park fegen oder in einer Schule bei der Essensausgabe helfen? Weil das nicht seiner Ausbildung entsprach, für ihn entwürdigend wirkte und oft dazu führte, dass einem für diese Tätigkeiten besser geeigneten Arbeitnehmer gekündigt wurde, um Geld zu sparen.

Aus diesen Gründen muss der Berufs- und Qualifikationsschutz ausdrücklich im Sozialgesetzbuch verankert werden.

4. Genau wie Hartz IV ist das Bürgergeld mit strengen Zumutbarkeitsregeln für die Arbeitsaufnahme verbunden. Arbeitslosengeld-II-Bezieher/innen müssen jeden Job annehmen, auch wenn er weder nach Tarif noch ortsüblich entlohnt wird.

Wegen dieser Bestimmungen hat Hartz IV hierzulande einen Niedriglohnsektor entstehen lassen, der das Haupteinfallstor für Familien- und Kinderarmut sowie spätere Altersarmut bildet.

Deshalb müssen die Zumutbarkeitsregeln entschärft, dürfen Hungerlöhne vom Staat nicht mehr gesetzlich legitimiert, mittels Transferleistungen subventioniert und die entstehenden Folgekosten sozialisiert werden.

5. Bei der zweiten Pflichtverletzung, die darin bestehen kann, dass man einen Job ablehnt, ein Bewerbungstraining nicht antritt oder eine Weiterbildung abbricht, soll der Regelbedarf beim Bürgergeld nach einer sechsmonatigen „Vertrauenszeit“ um 30 Prozent gekürzt werden. Weil das Bundesverfassungsgericht här-

tere Strafen für mit dem *Grundgesetz* unvereinbar erklärt hat, entfallen die Totalsanktionen von Hartz IV, bei denen Jobcenter für Unter-25-Jährige weder Geld zahlten noch die Miet- und Heizkosten übernahmen, was im Extremfall zur Wohnungs- oder Obdachlosigkeit junger Menschen führte.

Gleichwohl fällt das Bürgergeld hinter das bis zu seiner Einführung geltende Sanktionsmoratorium zurück, denn dieses lässt nur einen 10-prozentigen Abzug von der Regelleistung bei Meldeversäumnissen zu.

Der sanktionsbewehrte Zwang zur Erwerbstätigkeit sollte entfallen, aber durch eine moralische Pflicht für jene Menschen ersetzt werden, die dazu aufgrund ihrer Qualifikation, gesundheitlichen Verfassung und psychischen Konstitution fähig sind. Fortan als „Leistungsminderungen“ bezeichnete Sanktionen sind entbehrlich, weil sich die allermeisten Personen der Arbeit unter dieser Voraussetzung kaum entziehen dürften.

6. Hartz IV übernahm das wie viele andere Bestandteile dieses Gesetzespaketes aus der Weimarer Republik stammende Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft – damals hieß es noch „Familiennotgemeinschaft“ – aus dem Fürsorgerecht.

Hierdurch wurden selbst Personen, die weder mit Leistungsbedürftigen verwandt noch ihnen gegenüber unterhaltspflichtig waren, zur Kostenübernahme angehalten, um die Zahlungen der Jobcenter zu minimieren. Damit verbunden waren teilweise bis in den Intimbereich hineinreichende Auskunftersuchen, Kontrollmaßnahmen und Überwachungspraktiken von Sozialdetektiven der Jobcenter.

Eine erweiterte Sippenhaft darf es nicht länger geben, weshalb die Bedarfsgemeinschaft aus dem Sozialgesetzbuch zu streichen ist. Auch müssen Volljährige einen eigenen Haushalt gründen können, ohne die Erlaubnis des Jobcenters einzuholen.

7. Seit dem 1. Januar 2011 wird Arbeitslosengeld-II-Bezieher(inne)n das Elterngeld auf die Transferleistung angerechnet und von ihr abgezogen, der Zuschlag gestrichen, den es bis dahin beim Übergang vom Bezug des Ar-

beitslosengeldes (I) zum Bezug von Arbeitslosengeld II zwei Jahre lang gab, und für Hartz-IV-Empfänger/innen kein Beitrag mehr in die Gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt.

Auch diese Verschlechterungen müssten SPD, Bündnisgrüne und FDP rückabwickeln, wenn sie Hartz IV überwinden und ein neues Sozialstaatsmodell begründen wollen.

Literatur

- Butterwegge, Christoph (2018): Hartz IV und die Folgen. Auf dem Weg in eine andere Republik?, 3. Aufl. Weinheim/Basel: Beltz Juventa
- Butterwegge, Christoph (2022): Die polarisierende Pandemie. Deutschland nach Corona, Weinheim/Basel: Beltz Juventa

Bundesregierung (2022): Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), beschlossen am 14.9.

Heinze, Rolf G./Schupp, Jürgen (2022): Bürgergeld und Kindergrundsicherung als Einstiege ins bedingungslose Grundeinkommen? – Wendemarken im Koalitionsprogramm der neuen Bundesregierung, in: GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik 1/2022, S. 37-50

Kreutz, Daniel (2018): Eine gefährliche Illusion. Die Forderung nach einem bedingungslosen Grundeinkommen führt in die Irre, in: Christoph Butterwegge/Kuno Rinke (Hg.), Grundeinkommen kontrovers. Plädoyers für und gegen ein neues Sozialmodell, Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 150-164