

Gleichheitsprobleme mit Hartz IV
von
Prof. Dr. jur. Ernst-Wilhelm Luthé,
Institut für angewandte Rechts- und Sozialforschung (Braunschweig)*
(in: Die Sozialgerichtsbarkeit 2004, Heft 12)

Mit der Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe im Rahmen des Reformkonzepts Hartz IV ist die Politik angetreten, eine Gerechtigkeitslücke zu schließen. Diese besteht darin, dass trotz identischer Finanzierungsquellen und gleicher Bezugsvoraussetzungen, nämlich Steuerfinanzierung und Leistung nach Bedürftigkeit, unterschiedliche Leistungssysteme existieren, die auf eine Besserstellung von Arbeitslosenhilfeempfängern gegenüber Sozialhilfeempfängern hinauslaufen. So bezieht der (bisherige) Arbeitslosenhilfeempfänger zeitlich grundsätzlich unbeschränkte Leistungen nicht nach Bedarf, sondern orientiert am vorherigen Erwerbseinkommen, braucht dieser nicht jede Arbeit anzunehmen und wird hinsichtlich des Einsatzes seiner Eigenmittel mehr geschont als der Sozialhilfeempfänger. Deshalb wird die Versorgung und Eingliederung erwerbsfähiger Hilfeempfänger ab 01.01.2005 in einem einheitlichen Leistungsgesetz, der sog. Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), geregelt. Nicht bzw. beschränkte erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten ab diesem Zeitpunkt im Falle ihrer Bedürftigkeit Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII). Wurde die Gerechtigkeitslücke hiermit geschlossen? Für den Personenkreis Erwerbsfähiger ist dies zweifellos der Fall. Gilt dies jedoch auch im Verhältnis von Hartz IV und Sozialhilfe? Auch in dieser Beziehung sind nämlich Art der Finanzierung und Bezugsvoraussetzungen in den Grundzügen gleich; es handelt sich um steuerfinanzierte Leistungen, die nur erhält, wer bedürftig ist. Ein kurzer Vergleich gibt Aufschluss:

- Hartz IV-Bezieher können zur Förderung ihrer Eingliederung in das Erwerbsleben als Ermessensleistung ein sog. Einstiegsgeld zusätzlich zu ihren Unterhaltsleistungen erhalten (§ 29 SGB II). In der Sozialhilfe ist so etwas nicht vorgesehen.

* Der Autor, Direktor des Instituts für angewandte Rechts- und Sozialforschung, lehrt Öffentliches Recht und Sozialrecht an der FH Braunschweig und Universität Oldenburg.

- Für Hartz IV-Bezieher wurde die Möglichkeit gemeinnütziger Arbeit geschaffen (sog. 1,-- – 2,-- Euro-Jobs, § 16 Abs. 3 SGB II). Hierbei handelt es sich um eine Mehraufwandsentschädigung und nicht um anrechenbares Einkommen. Bei 2,-- Euro pro Stunde können im Rahmen einer 30-Stunden-Woche monatlich somit 240,-- Euro hinzuverdient werden. Diese traditionell der Sozialhilfe entstammende Hinzuverdienstmöglichkeit wurde im neuen Sozialhilfegesetz hingegen vollständig abgeschafft.
- Erwerbsfähige Bezieher von Hartz IV erhalten zwei Jahre lang einen Zuschlag zu ihren Unterhaltsleistungen, wenn sie innerhalb der letzten zwei Jahre Arbeitslosengeld bezogen haben (§ 24 SGB II). Hiermit soll der Übergang von der Arbeitslosenversicherung in die Fürsorge erträglich gemacht werden. Sozialhilfeempfänger erhalten einen solchen Zuschlag jedoch nicht und insbesondere auch dann nicht, wenn ihnen, was trotz eingeschränkter Erwerbsfähigkeit durchaus der Fall sein kann, in den letzten zwei Jahren vor Beantragung von Hartz IV-Leistungen regulär Arbeitslosengeld gewährt wurde.
- Der Übergang von Unterhaltsansprüchen von Leistungsbeziehern gegenüber ihren Angehörigen auf den staatlichen Leistungsträger ist bei Hartz IV-Beziehern grundsätzlich ausgeschlossen (§ 33 Abs. 2 Nr. 2 SGB II). Eine Ausnahme besteht lediglich für minderjährige Hilfebedürftige und für unter 25-Jährige ohne abgeschlossene Erstausbildung hinsichtlich ihrer Unterhaltsansprüche gegenüber den Eltern. Unterhaltsansprüche von Sozialhilfeempfängern gegenüber Verwandten ersten Grades gehen jedoch regelmäßig in vollem Umfang der angefallenen Kosten auf den Sozialhilfeträger über (§ 94 Abs. 1 SGB XII).
- Für Hartz IV-Bezieher besteht Versicherungspflicht in der gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung. Ihre Beiträge werden gesondert vom staatlichen Leistungsträger gezahlt. Sozialhilfeempfänger hingegen sind lediglich im Rahmen der Krankenbehandlung annähernd gleichgestellt (§ 264 Abs. 2 SGB V). Einzahlungen in die Rentenkasse gibt es nicht.
- Hartz-IV-Empfänger verfügen über ein erhebliches Schonvermögen, welches staatlicherseits nicht angetastet werden darf. Für den Hilfebedürftigen und seinen Partner sind dies jeweils maximal 13.000,-- Euro Grundfreibetrag, ferner weitere 13.000,-- Euro maximal pro Person als geldwerte Ansprüche zur Altersvorsorge sowie weiteres gesetzlich ausdrücklich als Altersvorsorge gefördertes Vermögen, schließlich ein Freibetrag von 750,-- Euro für jeden in der Bedarfsgemeinschaft

lebenden Hilfebedürftigen (§ 12 Abs. 2 SGB II). Im Vergleich hierzu kann der Sozialhilfeempfänger lediglich staatlich gefördertes Vorsorgekapital und einen Barbetrag in Höhe von 1.600,-- Euro (2.600,-- Euro für ältere Menschen) für sich behalten (§ 90 Abs. 2 Nr. 3, 9 SGB XII).

Verglichen mit der Sozialhilfe ist Hartz IV ein System von Verschonungen und Anreizen. Gibt es Gründe, die eine solche Ungleichbehandlung rechtfertigen? Verfassungsrechtlich gilt der Grundsatz: Gleiches muss gleich behandelt werden (Art. 3 GG). In wesentlicher Hinsicht gleich zwischen beiden Empfängergruppen ist wie gesagt die Finanzierung durch Steuern und die Gewährung von Leistungen nach Bedürftigkeit. Soll Gleiches dennoch ungleich behandelt werden, so benötigt der Gesetzgeber hierfür besondere Rechtfertigungsgründe. Ungleichbehandlungen sind insbesondere dann gerechtfertigt, wenn zwischen zwei Gruppen „Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen“.¹

Zunächst ließe sich daran denken, dass es sich bei Hartz IV-Beziehern häufig um Personen handelt, die vormals Pflichtbeiträge in die Arbeitslosenversicherung gezahlt haben und deshalb auch in der Fürsorge nicht völlig ohne Gegenleistung dastehen sollen. Der in diesem Zusammenhang von manchen gern herbei zitierte „Familienvater“, der es nach 40-jähriger Beitragszahlung angeblich nicht verdient habe, nach kurzem Arbeitslosengeldbezug in die Fürsorge abgedrängt zu werden, hat seine Beiträge jedoch nicht für eine dauerhafte Versorgung durch Arbeitslosenhilfe bzw. zukünftig durch Hartz IV-Leistungen gezahlt, sondern ausschließlich für den Bezug von Arbeitslosengeld. Er hat aus Gründen sozialstaatlich legitimierter Arbeitnehmerzwangssolidarität vielmehr Beiträge für eine reine Risikoversicherung, also zur annähernden Absicherung des bisherigen Lebensstandards während einer wesensmäßig als vorübergehend gedachten Zeit der Arbeitslosigkeit entrichtet. Es ist auch nicht so, dass die Arbeitslosenversicherung diese Grundeigenschaft unter heutigen Bedingungen strukturell verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit zugunsten einer etwaigen Dauerversorgung Arbeitsloser verloren hätte. Es mag Befremden hervorrufen, dass ein langjähriger Beitragszahler in diesem System nicht anders, nämlich besser gestellt wird als jemand mit kurzen Beitragszeiten. Jedoch lässt sich der Spiess auch

¹ BVerfGE 55, 72, 88.

umdrehen. Während der eine Glück hatte, über Jahrzehnte hinweg von Arbeitslosigkeit verschont zu bleiben, trifft es den anderen mit unter Umständen gravierenden Auswirkungen auf die Versorgung im Alter und die seiner Familie bereits in jungen Jahren. Letztlich gehören jedoch auch ehemalige Sozialhilfeempfänger ohne nennenswerte Beitragszeiten im Falle ihrer Erwerbsfähigkeit zu den Begünstigten von Hartz IV, wodurch das Beitragszahlerargument endgültig an Überzeugungskraft verliert.

Kann hingegen die Erwerbsfähigkeit und insofern geforderte Erwerbstätigkeit des Hartz IV-Personenkreises dessen Besserstellung rechtfertigen? Sind hier im Vergleich zu Sozialhilfeempfängern besondere Anreize zur Arbeitsaufnahme vordringlich geboten? Zunächst sollte klar erkannt werden, dass auch Sozialhilfeempfänger trotz eingeschränkter Erwerbsfähigkeit zur Erzielung von Erwerbseinkommen gesetzlich verpflichtet und im Falle der Verweigerung von Arbeit empfindlichen Leistungskürzungen ausgesetzt sind (§ 11 Abs. 3 S. 4 i. V. m. § 39 SGB XII). Damit aber bricht das Gedankengebäude des Gesetzes in sich vollständig zusammen. Es ist überhaupt nicht einzusehen, dass erwerbspflichtigen Sozialhilfeempfängern mit einer Resterwerbsfähigkeit von maximal 3 Stunden täglich die bei Hartz IV möglichen Einstiegsgelder, Arbeitsgelegenheiten, Zuschläge und Versicherungsleistungen gänzlich verwehrt werden. Wenn es einen Grund für Anreize zur Arbeitsaufnahme gibt, dann bei den dauerhaft kranken und behinderten Sozialhilfeempfängern, denen hiermit vergleichsweise größere Anstrengungen abverlangt werden. Wenn es einen Grund dafür gibt, Unterhaltspflichtige im Rahmen des Anspruchsübergangs zu verschonen oder bei den Hilfeempfängern vom Einsatz des Vermögens abzusehen, dann ist er in der Gruppe der Sozialhilfeempfänger zu finden. Gerade hier sind die Familienbeziehungen häufig von großer Opferbereitschaft gekennzeichnet; gerade hier kann ein bißchen Geld dazu verhelfen, die desolate Lage erträglicher zu machen.

Vor allem der Subsidiaritätsgrundsatz wird von den Füßen auf den Kopf gestellt. Subsidiarität heißt: Staatliche Hilfe kann es nur geben, wenn sämtliche Möglichkeiten der Selbsthilfe u. a. durch eigene Erwerbstätigkeit erschöpft sind. ‚Anreize‘ indes vernebeln den Blick dafür, dass dies als staatspolitische Selbstverständlichkeit zu gelten hat (mögen sie in besonders gelagerten Einzelfällen auch ein wirksames Aktivierungsinstrument sein). Subsidiarität ausgerechnet von den Schwachen einzufordern

und die Starken zu verschonen, macht keinen Sinn. Oder sollten mit dem System gewährter Verschonungen und Anreize etwa die fürsorgetypisch niedrigen Bedarfsätze für Unterhaltsleistungen kompensiert werden? Wollte man diese dem Volk zumindest jetzt noch nicht in voller Härte zumuten? Selbst wenn – die Schlechterstellung von Sozialhilfeempfängern rechtfertigt solches aus verfassungsrechtlichem Blickwinkel jedenfalls nicht.

Durch die Aussonderung Erwerbsfähiger ist die Sozialhilfe zum Sammelbecken bedürftiger Schwerbehinderter geworden. Das Grundgesetz aber verbietet die Diskriminierung behinderter Menschen (Art. 3 Abs. 3 GG). Insbesondere der jeweilige Grad der Behinderung darf nicht zu einem Unterscheidungskriterium bei der Zuordnung von Personen zu einem vergleichsweise suboptimalen Leistungssystem sein, solange daneben ein wesensmäßig gleiches System höherwertiger Leistungen zur Unterhaltssicherung bedürftiger Personen existiert.

Zweifelsohne ist Hartz IV der richtige Ansatz. Die bisherige Arbeitslosenhilfe war ordnungspolitisch stets ein Fremdkörper im System und hat nicht unerheblich zur künstlichen Verlängerung von Zeiten der Arbeitslosigkeit beigetragen. Es gibt zum eingeschlagenen Weg, wie häufig behauptet, tatsächlich keine Alternative. Wer dennoch mit dem Gedanken spielt, die neuen Gesetze zu Fall zu bringen, für den ist jedenfalls das verfassungsrechtlich lediglich als objektive Rechtspflicht nur dem Grunde nach vorgegebene Existenzminimum des Grundgesetzes von vornherein die falsche Adresse.² Allerdings ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, wie er Gleichheit herzustellen gedenkt. Es steht ihm frei, das System von Verschonungen und Anreizen zu Fall zu bringen oder es auf die Sozialhilfe auszuweiten.

Die Reform des deutschen Fürsorgesystems kann jedoch nur gelingen, wenn Geld vorhanden ist für die notwendige Aktivierung der Betroffenen durch Eingliederungsmaßnahmen jedweder Art. Hier aber hat der Gesetzgeber keinerlei Rechtsansprüche geschaffen und diesen Leistungsbereich somit von vorhandenen Finanzmitteln abhängig gemacht (§§ 11, 17 SGB XII; §§ 3, 16 SGB II). An ausreichenden Geldern für die notwendige Eingliederung hilfebedürftiger Menschen in die Gesellschaft und das Erwerbsleben wird es aber nicht zuletzt deshalb fehlen, weil die hierfür insgesamt zur

Verfügung stehenden Finanzmittel in einem zwingend vorgegebenen System ordnungspolitisch verfehlter Verschonungen und Anreize ge- und verbraucht werden. So wurde durch die größte Sozialrechtsreform der Nachkriegsgeschichte in der einen Hinsicht eine Gerechtigkeitslücke geschlossen, in anderer Hinsicht hierdurch jedoch eine neue aufgerissen.

² BVerfGE 40, 121, 133; hierzu auch Luthe/Dittmar, Das Existenzminimum der Gegenwart, SGB 2004, 272.