

Michael Kanert

Hartz IV: Im Dschungel der Kompetenzen

„Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.“ Diese Antwort erhalten Bundestagsabgeordnete häufiger, wenn sie nachfragen, wie es denn so läuft mit der Umsetzung von Hartz IV in den Jobcentern. Und wer zu viel fragt, der wird bei Frage 2 auch mal „auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen“. Und die lautet? Siehe oben.¹

Ein schwacher Trost für die Abgeordneten: Auch das Bundesverfassungsgericht wurde jetzt auf eine vergleichbare Weise abgefertigt. Das Gericht musste prüfen, ob die Sanktionen gegen Hartz-IV-Empfänger mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Seit Jahren kritisieren Sozialverbände, dass die Leistungskürzungen meistens die Falschen treffen. Die Betroffenen seien oft psychisch krank und gar nicht in der Lage, sich auf eine Stelle zu bewerben. Also fragte das Bundesverfassungsgericht ganz schlicht bei der Bundesregierung nach: Welche Belege gibt es dafür, dass eine vollumfängliche Sanktion „wirkt“? Findet ein Mensch wieder Arbeit, nachdem seine Leistungen vollständig gestrichen worden sind?

Diese Frage hätte die Bundesregierung eigentlich aus dem Stand beantworten müssen. Sie ist kraft Gesetz verpflichtet, die Wirkungen von Hartz IV „regelmäßig und zeitnah zu untersuchen“.² Und immerhin werden nun schon 14 Jahre lang solche Sanktionen verhängt. Aber die Verfassungsrichter mussten in ihrem Urteil erstaunt notieren, dass ihnen keine „tragfähigen Erkenntnisse“ vorgelegt wurden. Deshalb – aber nur deshalb – erklärte das

Bundesverfassungsgericht die von ihm geprüften Sanktionen für verfassungswidrig, sofern mehr als 30 Prozent der Leistung gekürzt werden.³

Keine Belege für Sinn und Zweck

Die ersten Meldungen und Kommentare über das Urteil hatten bei Anhängern eines bedingungslosen Grundeinkommens falsche Hoffnungen geweckt. Doch der vollständige Urteilstext macht klar: Das Bundesverfassungsgericht entschied nicht, dass die Jobcenter künftig bedingungslos Geld auszahlen müssen. Ganz im Gegenteil: Als „Ausgangspunkt“ seiner Entscheidung schreibt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich: „Es steht mit den Anforderungen des Grundgesetzes in Einklang, existenzsichernde Geldleistungen zu mindern oder ganz zu entziehen, um Mitwirkungspflichten durchzusetzen.“⁴ Das bedeutet: Wer sich grundlos weigert, eine neue Arbeit zu suchen, darf durch eine „spürbar belastende Reaktion motiviert werden, [seinen] Pflichten nachzukommen.“

Wenn aber jemand tatsächlich bedürftig ist, dann muss der Staat handeln: „Das Sozialstaatsprinzip verlangt staatliche Vor- und Fürsorge auch für jene, die aufgrund persönlicher Schwäche oder Schuld, Unfähigkeit oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert sind.“⁵

Zwischen beiden Positionen besteht ein „unübersehbares Spannungsverhältnis“, heißt es trocken in dem Urteil.

1 Vgl. Bundestagsdrucksache 19/14586.

2 Paragraph 55 Sozialgesetzbuch II.

3 Urteil vom 5.11.2019 (1 BvL 7/16), Rn. 205.

4 Ebd. Rn. 116.

5 Ebd. Rn. 120.

Die Lösung der Verfassungsrichter: Jedenfalls für die besonders scharfen Kürzungen muss konkret belegt sein, dass sie auch wirklich ihren Zweck erfüllen – dass sie nicht mehr Schaden verursachen als Nutzen. Doch weil die Bundesregierung nicht in der Lage war, diesen Beleg zu liefern, hob das Gericht die schärfsten Regelungen auf. Diese Entscheidung erging ausdrücklich „auf der Grundlage der derzeitigen Erkenntnisse“.⁶

Warum hat die Bundesregierung keine „tragfähigen Erkenntnisse“ zu den Sanktionen liefern können? Ist das ein Einzelfall? Eher nicht. Seit 14 Jahren schaut jede Bundesregierung weg beim Thema Hartz IV. Sie duckt sich weg, müsste man besser sagen. „Wir sind doch nicht lebensmüde“, raunte mancher Fachpolitiker schon vor zehn Jahren. Keiner wollte und will als „Hartz-Politiker“ in den Abwärtsstrudel geraten, in den die SPD wegen dieses Themas gekommen war.

Was von der »schlanken Verwaltung« übrig blieb

Dabei hatte es Anfang der 2000er Jahre Anlass genug für eine Verwaltungsreform gegeben. In den alten Arbeitsämtern beschäftigten sich nicht einmal zehn Prozent der Mitarbeiter mit der eigentlichen Arbeitsvermittlung.⁷

Mit diesem Behördenschwung sollte Schluss sein, versprach der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder. Alle Leistungen sollten „aus einer Hand“ kommen. Eine „schlanke“ Verwaltung sollte einen pauschalen Geldbetrag an die Arbeitslosen auszahlen und sie dann ganz schnell „eingliedern“. Wer nicht mitmachte, sollte Sanktionen spüren. Das nannte sich „Fördern und Fordern.“

Aber wie bei jedem neuen Gesetz stellte sich die Frage: Wer soll das al-

les in die Tat umsetzen? Man kennt das ja aus anderen Bereichen: Was hilft ein „Pakt für Kinderschutz“ ohne Erzieher und Ärzte? Oder eine Pflegereform ohne Pfleger?

Auf die neue Behörde warteten sechs Millionen „Kunden“. Dazu brauchte es Tausende Mitarbeiter, die einen Milliarden-Geldtopf klug und effizient ausgeben sollten. Wer diese Super-Sozialbehörde befehligte, hatte enormen Einfluss im Staat. Kein Wunder, dass sich die rot-grüne Mehrheit im Bundestag und die schwarz-gelbe Mehrheit im Bundesrat ausgerechnet in diesem Punkt nicht einigen konnten – anders als bei den Einschnitten in die Sozialleistungen der Bürger. Da war man sich quer über die Parteigrenzen irgendwann einig: Geldleistungen wird es nur am „Existenzminimum“ geben, es soll bei der Arbeitsvermittlung keine Rücksicht auf die bisherige Berufsbiographie genommen, und es sollen Sanktionen für Unwillige eingeführt werden. Aber der Streit um die Macht blieb ohne Annäherung: Der Bundestag wollte die Hand auf dem Geld behalten und deshalb die Bundesagentur für Arbeit beauftragen. Der Bundesrat als Länderkammer wollte eine kommunale Behörde mit dem örtlichen Bürgermeister oder dem Landrat als Chef.

Doch da weder Regierung noch Opposition an einer Verschiebung von Hartz IV schuld sein wollten, wurde ein potemkinsches Dorf gebastelt: das Jobcenter. Hinter den Kulissen blieben die Arbeitsagentur und das Sozialamt erhalten und damit die alten Machtstrukturen. Das Sozialamt blieb zuständig für schwer kranke Menschen. Die Arbeitsagentur durfte sich um die relativ leicht vermittelbaren Menschen im ersten Jahr ihrer Arbeitslosigkeit kümmern. Für alle anderen „Hilfebefürchtigen“ war jetzt als dritte Hand das zusätzlich geschaffene Jobcenter zuständig. Aber auch hier sollten Arbeitsagentur und Kommunen ihren Einfluss behalten. Sie wurden als „Träger“ je

6 Ebd. Rn. 201.

7 Vgl. „Süddeutsche Zeitung“, 9.2.2002.

zur Hälfte an den Jobcentern beteiligt. Der Machtkampf um die Hartz-IV-Verwaltung hatte inzwischen viel zu lange gedauert. Die neue „Mischverwaltung“ namens Jobcenter musste in wenigen Wochen installiert werden: mit ausrangiertem Personal der Telekom, mit Personalüberhang der „Träger“-Behörden. Das Ergebnis ist bekannt. Vor vielen Jobcentern bildeten sich deprimierende Schlangen. Langjährige Buchhalter wurden von überforderten Vermittlern in Computerkurse für Anfänger geschickt, andere Menschen sollten alte Puzzle-Spiele zusammensetzen. Die Software musste überlistet werden, wofür es eine hundertseitige „Umgehungslösung“ gab. Hartz IV wurde zum Arbeitsbeschaffungsprogramm für Juristen: Anwälte verdienten Millionen mit Massenklagen vor den Sozialgerichten. Dort wurde nahezu jeder zweite Bescheid beanstandet.

Folgerichtig widmete sich die erste Hartz-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts diesem Verwaltungschaos.⁸ Karlsruhe fand klare Worte für die Ursache des Problems: die „Mischverwaltung“. Aus dem Urteil lernt man, dass diese Konstruktion vom Grundgesetz strikt verboten ist. Es ist die verfassungsrechtliche Abbildung des Sprichworts „Viele Köche verderben den Brei“: Entweder die Träger blockieren sich wechselseitig, weil sie sich nicht einigen können oder sie schließen falsche Kompromisse und tun sich gegenseitig nicht weh. Schlimmer noch: Die Verwaltungsstruktur des Jobcenters verstieß laut Urteil sogar gegen das Demokratieprinzip. Die „Mischung“ vernebelte, welcher Politiker für die Arbeit des Jobcenters verantwortlich war – der Bundesminister, der Landesminister, der örtliche Bürgermeister? Hier stellte das Bundesverfassungsgericht eigentlich unmissverständlich klar: „Der Bürger muss wissen können, wen er wofür – auch durch Vergabe oder

Entzug seiner Wählerstimme – verantwortlich machen kann.“

Wie reagierten CDU, SPD und FDP auf das Urteil? Sie änderten kurzerhand das Grundgesetz. Die Jobcenter-Mischverwaltung wurde legalisiert. Nach außen hin feierte man das als Erfolg: Man ändere das Grundgesetz ja nur, um die „in der Praxis bewährte Betreuung aus einer Hand“ zu sichern.⁹

Zudem nutzte die Bundesregierung ein bewährtes Mittel, um den Glanz ihres Hartz-IV-Projekts aufzupolieren: Sie ließ „schwarze Zahlen“ verkünden. Das hatte früher schon bei der Bahn-Reform gewirkt. Während draußen die Gleise verrosteten, veröffentlichte Bahn-Chef Mehdorn strahlend seine Bilanzen. Nun also feierte die Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg schwarze Zahlen der Arbeitslosenstatistik. Wenn die Jobcenter sinkende Arbeitslosenzahlen meldeten, floss das gerne mit ein. Bei Problemen oder gar Missständen in den Ämtern war das jedoch anderes. Das waren dann eher „Einzelfälle“, die man „vor Ort“ lösen musste. Denn für die „Mischverwaltung“ der Jobcenter trug die Bundesagentur für Arbeit ja schließlich nicht alleine die Verantwortung.

Doch diese Arbeitslosenzahlen sind mitnichten ein Beleg dafür, dass alles gut läuft in den Jobcentern. Beispiel „Ich-AG“: Wer sich selbstständig macht, ist kein Fall mehr für die Arbeitslosenstatistik. Aber in 80 Prozent der vom Bundesrechnungshof geprüften Fälle blieben die Menschen dennoch „Kunden“ des Jobcenters, weil ihr „Betrieb“ nur ein paar hundert Euro Monatseinkommen abwarf.¹⁰ Oder: Vermittlungen an Zeitarbeitsfirmen. Jahrelang schauten die Arbeitsagenturen weg, als die Zeitarbeitsbranche den gesetzlichen Mindestlohn durch den Abschluss von Pseudo-Tarifverträgen unterließ. Oder: Die „Maßnahmen

⁹ „Jobcenter-Reform verabschiedet“, www.bundestag.de, 17.10.2010.

¹⁰ Bundesrechnungshof, „Jahresbericht 2017“, Bemerkungen, Nr. 10.

⁸ Vgl. das Urteil vom 20.12.2007 (2 BvR 2433/04).

zur Eingliederung“, deren Teilnehmer ebenfalls aus der Arbeitslosenstatistik fallen. Laut Stichprobe des Bundesrechnungshofs wurde jedenfalls ein Drittel der Maßnahmen „planlos“ zugewiesen.¹¹ Selbst eine Führungskraft der Bundesagentur für Arbeit kritisierte bereits: „Wir haben viele Hochglanzbroschüren, die gelebte Wirklichkeit sieht anders aus.“¹² Enormer Zahlendruck, Überlastung der Mitarbeiter, mangelhafter „Kunden-Service“ – diese Wirklichkeit widerspricht dem gesetzlichen Auftrag. Nach dem Sozialgesetzbuch sind die Jobcenter nicht nur dazu da, schnelle Erfolgswerte zu liefern, sondern sie sollen auch Menschen in schwierigen Lebenslagen unterstützen. Seit nunmehr acht Jahren sollen die Jobcenter daher eine „ganzheitliche Betreuung“ bieten. Das ist kein Scherz aus einem Esoterik-Ratgeber, sondern steht wörtlich in Paragraph 16a des Hartz-IV-Gesetzes (Sozialgesetzbuch II). Konkret geht es um handfeste Hilfen: psychosoziale Betreuung, Schuldnerberatung oder Suchtberatung. Auch die Betreuung von minderjährigen oder behinderten Kindern hat das Jobcenter im Auge zu behalten oder die häusliche Pflege von Angehörigen.

Wenn Sozialverbände aber berichten, dass Menschen in diesen Situationen trotzdem eine schwere Sanktion erhalten, wird deutlich: Im Verwaltungsalltag der Jobcenter ist dieser gesetzliche Auftrag kaum angekommen.

Im Gesetz ist außerdem vorgesehen, dass jeder Hartz IV-Empfänger einen „persönlichen Ansprechpartner“ haben soll.¹³ Auch diese Regelung macht Sinn: Menschen in Not brauchen Vertrauen, um sich zu öffnen und an ihrer Situation etwas ändern zu wollen. Und auch da, wo man Leistungsmissbrauch wittert, würde ein engmaschiger persönlicher Kontakt wesentlich besser die Ungereimtheiten zu Tage fördern. Zumindest in vielen größeren Jobcen-

tern läuft es jedoch anders. Der „Kunde“ wird hin und hergeschickt im „vierfachen Kunden-Abwehrring“, wie Mitarbeiter spotten: zwischen „Call-Center“, „Eingangszone“, „Leistungssachbearbeiter“ und „Vermittler“.

Bürger, keine »Kunden«!

Da stellt sich die Frage: Wer entscheidet eigentlich, was in den Jobcentern läuft, wie sie organisiert sind und wo die Mitarbeiter die Schwerpunkte setzen müssen? Selbstverständlich hat das Parlament das letzte Wort. Aber welches Parlament ist bei einer „Mischverwaltung“ zuständig für die Überwachung? Die „ganzheitliche Betreuung“ ist eine kommunale Leistung, deshalb kann sich die Bundesregierung bei Anfragen mit „fehlenden Erkenntnissen“ herausreden; die Arbeitsvermittlung hingegen fällt in die Sphäre des Bundes. Bei solch unklaren Machtverhältnissen wächst die Gefahr, dass letzten Endes irgendwelche Controlling-Berater dem Behördenchef eine Verwaltungsstruktur einflüstern, die vielleicht gerade mal für ein Versandhaus passen würde, aber nicht für die Verwaltung in einem Sozialstaat. Die hat nämlich keine „Kunden“, sondern ist gemacht für Bürger mit klar definierten Rechten und auch Pflichten.

Das aber ist der Stoff für die nächste Sozial-Reform: Auch in der Post-Hartz-Ära wird es kein Sozialsystem geben, das auf einen Bierdeckel passt. Außerdem wird es immer Menschen geben, die mehr Unterstützung brauchen als nur Geld. Sie brauchen eine helfende Hand oder ein waches Auge. Eine gute Entscheidung, was gerade nötig ist, können nur die Behördenmitarbeiter treffen, die dafür ausgebildet sind und genügend Zeit haben. Diesen Rahmen muss ihnen die Politik sichern. Und es muss klar sein, welcher konkrete Amtsträger dafür die Verantwortung trägt. Damit man ihn wieder wählen kann, wenn er es gut macht.

11 Bundesrechnungshof, Prüfbericht, 22.8.2017.

12 Zit. nach: „Der Spiegel“, 48/2017.

13 Paragraph 14 Sozialgesetzbuch II.