

Zehn Jahre Hartz IV (2015)

Kurzbeschreibung

Gegen die linke Kritik an den Arbeitsmarktreformen, genannt Hartz IV, verteidigt ein Wirtschaftswissenschaftler die Doppelstrategie des „Förderns und Forderns“, welche die Arbeitslosenzahlen durch den Abbau von Subventionen reduzierte, auch wenn einige Probleme ungelöst blieben.

Quelle

Zehn Jahre Hartz IV: Die epochale Sozialreform

Mit dem Gesetz hat sich viel verändert, manches verbessert, aber einige Probleme sind ungelöst

Zum 1. Januar 2005 trat mit dem sogenannten Hartz-IV-Gesetz das letzte Arbeitsmarktreformpaket der rot-grünen Regierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) in Kraft. Es war und ist immer noch eines der umstrittensten Sozialgesetze der bundesdeutschen Nachkriegsgeschichte. Positiv interpretiert, waren die Reformen in Deutschland wie auch anderswo der Versuch, innerhalb eines etablierten Systems aus Haushaltsdisziplin und zaghaften bis energischen neoliberalen Reformen einen leidlich sozialintegrativen, jedoch in den engen Grenzen der notwendigerweise sparsamen Haushaltsführung einen finanzierbaren Wohlfahrtsstaat aufrechtzuerhalten.

Negativ interpretiert, waren die Arbeitsmarktreformen getrieben von dem Interesse, den überbordenden Wohlfahrtsstaat an das deregulierte Wirtschafts- und Beschäftigungssystem nach unten anzupassen.

Verdeckte Armut

Die Einführung von Hartz IV im Jahr 2005 war indes kein neoliberaler Durchmarsch: Der Neoliberalismus – so es ihn als politischen Akteur überhaupt gibt – überließ vielmehr einer rot-grünen Bundesregierung den Kahlschlag des Wohlfahrtsstaates. Und der sogenannte Genosse der Bosse, wie Schröder auch gern genannt wurde, beauftragte den seinerzeit in der SPD und den Gewerkschaften gut vernetzten und für seine innovativen Ideen bekannten Personalvorstand des Volkswagen-Konzerns, Peter Hartz, mit einer Kommission zur Reform des Arbeitsmarktes, so dass es schwerfällt, von Hartz IV als einem sozialpolitischen Paradigmenwechsel oder gar einer Revolution von Oben zu sprechen.

Zunächst fand Anfang 2005 der Systemwechsel unerwartet bruchlos statt, allerdings mit einer Million Bedarfsgemeinschaften mehr als erwartet, die wohl aus verdeckten Armutslagen, der Dunkelziffer, in die Antragstellung kamen. Seither sind, mit leichten Schwankungen, jährlich etwa zwischen sechs und sieben Millionen Menschen auf den Bezug der Grundsicherungsleistungen des Sozialgesetzbuches II (SGB II) angewiesen.

Begleitet waren die ersten Jahre der Reform von umfangreichen Protesten derjenigen, die als Verlierer der Gesetzesänderungen anzusehen waren – insbesondere der vormaligen Bezieher von Arbeitslosenhilfe oder der Leidtragenden der gekürzten Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I.

Auch wenn die materielle Grundversorgung einigermaßen funktionierte und hier und da nachgebessert wurde: Hartz IV hatte weitergehende Ansprüche. Aktivierung war das Wort der Stunde seit etwa 2003 mit dem Ziel der Hin- oder Rückführung an eine Existenz ohne Leistungsbezug, oft formuliert in Anklängen an urliberale Thesen, Arbeitslosigkeit sei entweder ein pädagogisches oder ein Motivationsproblem. Ein

breites Maßnahmenbündel wurde sogleich in die Tat umgesetzt, Trainingseinheiten und kurzfristige subventionierte Beschäftigung bildeten die wichtigsten Förderinstrumente.

Fördern und fordern

Sanktionsmöglichkeiten, niedrighschwellige Kontrollen auf Arbeitsbereitschaft, auf faktisches Vorhandensein von Bedarfsgemeinschaften, auf rationale Lebensführung und arbeitsmarktorientiertes Verhalten bildeten die „fordernde“ Komponente. Fördern und fordern wurde moderiert in sogenannten Eingliederungsvereinbarungen, deren eigentlicher Vertragsgegenstand, die „Eingliederung in Erwerbsarbeit“, letztlich nur sehr bedingt im Einfluss von Arbeitsvermittlern und Hilfebedürftigen liegt.

Die Wirkung der Aktivierungspolitik im SGB II ist jedoch keine reine Erfolgsstory, sondern fällt ausgesprochen gemischt aus, zumindest wenn die Arbeitsmarktintegration als ihr unmittelbares Ziel verstanden wird. Hier rangieren betriebliche Trainingskurse und Praktika an oberen Plätzen. Auch geförderte Übergänge in Selbstständigkeit sind durchaus erfolgreich für diejenigen, die sich in den komplexen Auswahlprozessen bewähren. Langfristig hilft bestimmten Zielgruppen auch die Teilnahme an geförderter Beschäftigung oder die Unterstützung der Ausbildung bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die Sprachförderung bei Immigranten, auch wenn bei diesen Maßnahmen die Wirkungen eher schwach sind.

Wenn etwa die Dauer der Erwerbslosigkeit von Teilnehmern an solchen Kursen mit ähnlichen Arbeitslosen verglichen wird, die nicht an dem Angebot teilgenommen haben, bewirken nur die besten Maßnahmen, die Zeit ohne Job um ein Fünftel oder ein Zehntel zu verkürzen.

Jedoch müssen etliche Leistungsbezieher gar nicht eigens aktiviert werden, sondern kehren nach einer Erwerbsunterbrechung selbst auf den Arbeitsmarkt zurück, so etwa beruflich gut qualifizierte Alleinerziehende nach der Kinderpause. Andere sind in Ausbildung, in der Schule oder erwerbstätig, auch etwa die mehr als eine Million Menschen, die zu ihrem geringen Verdienst noch Arbeitslosengeld II beziehen müssen, um über die Runden zu kommen.

Erfahrungen mit Ein-Euro-Jobs

Verwendet man einen erweiterten Teilhabebegriff, wie er den wohlfahrtsstaatlichen Normen der Bundesrepublik letztlich zugrunde liegt, so zeigt sich, dass Effekte der sozialen Stabilisierung oder Verbesserung der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben weitaus mehr reflektiert werden müssen, als in den ersten Jahren von Hartz IV. So waren gerade in dieser Hinsicht die vielgescholtenen Ein-Euro-Jobs nicht schlecht, was erst mit der Zeit registriert wurde. Auch das 2011 verabschiedete Bildungs- und Teilhabepaket markiert ein Umdenken, auch wenn viel Expertenkritik daran zu hören ist.

Gleiches gilt für die Einsicht, dass manche erwerbsfernen Leistungsbezieher unter Umständen erst stabilisiert, dann an das soziale Leben herangeführt werden müssen, um erst danach über Zwischenstationen geförderter Beschäftigung an eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu denken.

Solche Stufenprozesse sind ein Feld für klassische Sozialarbeit und Beratung im Fallmanagement. Sie überschreiten die Standardaufgaben der Arbeitsvermittlung, worauf so manche Grundsicherungsträger aber bereits reagiert haben.

Konstant viele Bezieher

Zwar gibt es teilweise eine erhebliche Fluktuation an Personen im ALG-II-Bezug und nur ein kleiner Teil bildet den sogenannten harten Kern. Doch die Zahl der Bürger, die die Grundsicherung für Erwerbsfähige in Anspruch nehmen müssen, ist in zehn Jahren Hartz IV überraschend konstant geblieben.

Konjunkturreffekte schlagen nur gering auf die Zahl der Leistungsempfänger durch, so dass auch nach zehn Jahren Hartz IV und nunmehr immerhin fünf Jahren entspannter Arbeitsmarktlage immer noch sechseinhalb Millionen Menschen in der Grundsicherung für Erwerbsfähige betreut werden müssen.

Was hat Hartz IV dann gebracht? Jedenfalls keine Senkung der Sozialausgaben und keine substantielle Reduktion der Armut in Deutschland. Hartz IV stellt jedoch die Grundversorgung von Millionen Haushalten sicher, wie seine Vorgänger. Das Grundsicherungssystem in Deutschland wurde zum Nachteil mancher Betroffenen ein Stück weit entdifferenziert: keine einmaligen Leistungen mehr, kein biografie- oder lohngekoppeltes Sondersystem für vormals Erwerbstätige mehr.

Dafür ist das neue System etwas großzügiger als die alte Sozialhilfe, was Wohneigentum, Auto und Lebensversicherung betrifft, wovon aber nur eine Minderheit profitiert. Grundsicherungsempfänger haben einen systematischeren Zugang zu arbeitsmarktbezogenen Maßnahmen als vorher in der Sozialhilfe.

Glücklicherweise ist Hartz IV – anders als im Jahr 2005 von vielen befürchtet und manchen erhofft – kein neoliberales Armutsregime geworden. Dies zeigt sich an der allmählichen Anerkennung der Bedeutung weiterer Teilhabedimensionen und einem, gleichwohl nicht immer optimalen, Verbesserungsprozess, etwa Einmalzahlungen bei Kindern, Bildungs- und Teilhabepaket, Vorzug von Ausbildung gegenüber „work first“ bei Jugendlichen, kleine Veränderungen in der Regelsatzberechnung.

Prekäre Unterbeschäftigung

Hartz IV ist also, bezogen auf die Versorgung, ein leidlich funktionierendes Grundsicherungssystem, womit aber nicht gelungen ist, die Armut substantiell zu reduzieren. Allenfalls konnte ein Teil der Langzeitarbeitslosigkeit in prekäre Unterbeschäftigung verwandelt werden.

Dass es nicht schlimmer kam, ist auch der Zähigkeit der deutschen Verbändedemokratie und einer „versteckten Koalition“ aus Sozialdemokraten, arbeitnehmerorientierten Christdemokraten und Linkliberalen zu verdanken – und nicht zuletzt der Tatsache, dass sich mit der heutigen Linken eine Partei des außerparlamentarischen Sozialprotestes parlamentarisch etablieren konnte. Auch 2015 stehen für das SGB II wieder Gesetzesänderungen zur Diskussion, manche erscheinen sinnvoll – so etwa eine Bagatellgrenze für die Rückforderung von Überzahlungen der Behörde oder die Verlängerung des Wiederbeantragungszeitraums auf zwölf Monate. Manche Initiativen sind verfassungsrechtlich noch nicht zu Ende diskutiert, wie die Erweiterung der Sanktionsmöglichkeiten, manche muten schlichtweg populistisch an, wie der Ausschluss von EU-Bürgern unter bestimmten Bedingungen aus dem Leistungsbezug.

Nun sind die gleichen Kräfte gefordert, das Sozialgesetzbuch II auch nach zehn Jahren und vielen konkreten Erfahrungen weiterzuentwickeln und lernfähig zu halten, mit dem SGB II soziale Teilhabe und gesellschaftliche Inklusion aufrechtzuerhalten, selbst wenn die Arbeitsmarkt- und Verteilungsbedingungen wieder ungünstiger werden sollten.

Dr. Markus Promberger leitet den Forschungsbereich Erwerbslosigkeit und Teilhabe am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg (IAB).

Quelle: Markus Promberger, „Zehn Jahre Hartz IV: Die epochale Sozialreform,“ *Das Parlament*, Nr. 4-5, 19. Januar 2015. Online verfügbar unter:

https://www.das-parlament.de/2015/4_5/im_blickpunkt/-/355980

Empfohlene Zitation: Zehn Jahre Hartz IV (2015), veröffentlicht in: German History in Documents and Images,
<<https://germanhistorydocs.org/de/ein-neues-deutschland-1990-2023/ghdi:document-5307>>
[16.05.2024].