

Matthias Knuth

Zehn Jahre

Grundsicherung für Arbeitsuchende

Ein kritischer Rückblick auf „Hartz IV“

2015

01

Kurz gefasst

- Vor zehn Jahren trat Hartz IV – das „Vierte Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – in Kraft. Die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland sollte damit effizienter, die Vermittlung in Arbeit schneller werden. Die vielgepriesene große Sozialreform müsste heute allerdings dringend selbst reformiert werden. Denn Fehler bei der Umsetzung, soziale Härten für die Betroffenen und Fehlallokationen auf dem Arbeitsmarkt sind Teil der Folgen.
- Das „Deutsche Jobwunder“ der letzten Jahre ist weniger den Hartz-Reformen als vielmehr dem demografisch bedingten Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter, der Verteilung der Arbeit auf mehr Köpfe und rekordmäßigen Exportüberschüssen zu verdanken.
- Die Vermittlung in Arbeit wurde beschleunigt, da Arbeitslose aus Angst vor dem Abstieg in Hartz IV fast jeden – auch schlechteren – Job annehmen müssen. Gleichzeitig wird aber der Wechsel des Arbeitsplatzes behindert. Die Fluktuation am Arbeitsmarkt insgesamt hat sich verringert, auch wegen der gesunkenen Einstiegslohne, die einen Arbeitgeberwechsel unattraktiv machen, und prekärer Beschäftigungsformen, wenn Stellenangebote nur befristet oder als Leiharbeit zur Verfügung stehen.
- Die Mittel für die Förderung von Arbeitslosen sind weitaus stärker gekürzt worden als die Arbeitslosigkeit zurückgegangen ist. „Aktivierend“ wirkt das neue Regime der Arbeitsmarktpolitik auf die besser qualifizierten, gesunden und nur kurzzeitig Arbeitslosen. Diejenigen, die übrig bleiben, benötigten eigentlich mehr Förderung, eine „Arbeitsmarktpolitik der Befähigung“.

- (1) Zehn Jahre nach dem Inkrafttreten der vierten Stufe der „Hartz-Reformen“ ist die *Arbeitsmarktsituation* hinsichtlich Arbeitslosigkeit, Erwerbstätigkeit und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung so günstig wie seit der deutschen Einigung nicht mehr. Allgemein herrscht der Eindruck vor, dass das „irgendwie“ mit den Reformen zusammenhängen müsse, auch wenn niemand den angeblichen Zusammenhang genau erklären kann. Weitaus wichtiger als die Reformen sind jedoch der demografisch bedingte Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter und die (leider sehr ungleichmäßige) Verteilung der bezahlten Arbeitsstunden auf mehr Köpfe. Dass das gesellschaftliche Arbeitsvolumen (die Gesamtzahl der bezahlten Arbeitsstunden) nach langjähriger Abnahme zuletzt wieder etwas gestiegen ist, unterstützt den Beschäftigungsaufbau. Soweit rekordmäßige Exportüberschüsse zu diesem beitragen, sind die Struktur des deutschen Angebots an Exportgütern und die Schwäche des Euro dafür entscheidender als die zeitweilige deutsche Lohnzurückhaltung, die zudem deutlich vor den Reformen begann und in den exportorientierten Branchen weniger stark ausgeprägt war als im Dienstleistungsbereich.
- (2) Die Absicherung durch die *Arbeitslosenversicherung* – bzw. die Absicherung bei Arbeitslosigkeit durch eine am früheren Einkommen orientierte Leistung – ist durch Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und durch die Verkürzung der Rahmenfrist für den Erwerb von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld sehr schmal geworden. Das hat widersprüchliche Folgen für die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt: Einerseits hat sich der Abgang aus dem kurzzeitigen Bezug von Arbeitslosengeld in Beschäftigung, auch zu ungünstigeren Bedingungen, beschleunigt – man will den Abstieg in „Hartz IV“ vermeiden. Dagegen wird der direkte Wechsel des Arbeitgebers behindert: Das Risiko erscheint zu groß. Das paradoxe Ergebnis: Eine Reform mit dem Ziel der Aktivierung und Flexibilisierung hat die Fluktuation am Arbeitsmarkt insgesamt verringert – und das trotz der Klagen über angeblichen Fachkräftemangel.
- (3) Die Bewegungsdynamik auf dem Arbeitsmarkt wird ebenfalls gehemmt durch die zunehmende *Spreizung der Löhne* und insbesondere durch sinkende Einstiegslohne, die einen Arbeitgeberwechsel unattraktiv machen. Diese Entwicklung, die sich u.a. in einem Anwachsen des Niedriglohnssektors manifestiert, hat vor den Reformen begonnen, lag aber durchaus in deren Logik, wonach jedwede Arbeit zumutbar und besser ist als keine Arbeit. – Bestandteil der Reformen waren auch *Deregulierungen* bei der Arbeitnehmerüberlassung und die Umgestaltung der traditionellen geringfügigen Beschäftigung zu den heutigen „Minijobs“. Dass diese Beschäftigungsformen seitdem nicht noch stärker zugenommen haben, dürfte der günstigen Konjunktur geschuldet sein. Aber auch die Ausbreitung „atypischer“ Beschäftigungsformen bremst die Arbeitsmarktdynamik, wenn nämlich Stellenangebote nur befristet oder in der Arbeitnehmerüberlassung zur Verfügung stehen.
- (4) Die Regelleistungssätze in der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (Hartz IV) sind nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juli 2014 gerade noch verfassungsgemäß. Sie zwingen jedoch zu einem Leben am untersten Rand der Einkommensverteilung, mit deutlich höherem Armutsrisiko als beim Rest der Bevölkerung, und sie führen dazu, dass sich die Betroffenen viele Dinge des täglichen Bedarfs nicht leisten können, die für den weit überwiegenden Teil der Bevölkerung

selbstverständlich sind. In einer verengten ökonomischen Betrachtung wird dieser Zustand damit gerechtfertigt, dass die „Arbeitsanreize“ aufrecht erhalten werden müssen. Betrachtet man die soziale Realität der Betroffenen, so zeigt sich jedoch, dass der längerfristige oder dauerhafte Verbleib im Leistungsbezug bei Vielen auf andere Hemmnisse zurückzuführen ist und durch finanzielle Arbeitsanreize nicht durchbrochen werden kann. Es spricht sogar Einiges für die Annahme, dass die soziale Ausgrenzung und Isolierung, die mit dem längerfristigen SGB II-Leistungsbezug einhergeht, die Aufnahme von Arbeit eher noch unwahrscheinlicher macht als dass sie wirksame Anreize dafür setzt.

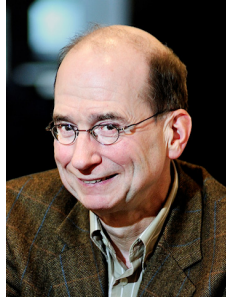
- (5) „Fördern und Fordern“ war das Motto der Reformen, aber es wird *zu wenig gefördert*: Die Mittel für die Förderung von Arbeitslosen sind weitaus stärker gekürzt worden als die Arbeitslosigkeit zurückgegangen ist. Dabei ist es doch offensichtlich, dass bei abnehmender Arbeitslosigkeit eher diejenigen zurückbleiben, die eine stärkere Förderung brauchen würden – die Kürzung der Fördermittel hätte also allenfalls unterproportional zum Rückgang der Arbeitslosigkeit erfolgen dürfen. — Das „Fordern“, also der Ansatz der „Aktivierung“ von Arbeitslosen, hat Wirkungen nur bei denjenigen, die reale Handlungsmöglichkeiten haben, also den besser Qualifizierten, den Gesunden und im Ergebnis den eher nur kurzzeitig Arbeitslosen. Bei Langzeitarbeitslosen und anderen dem Arbeitsmarkt fern stehenden Personen hat der Aktivierungsansatz versagt. Für diese bräuchte man eine „Arbeitsmarktpolitik der *Befähigung*“, d.h. man müsste sie dabei unterstützen, ihre realen Handlungsmöglichkeiten zu erweitern. – Das Spannungsverhältnis von Aktivierung und Befähigung zeigt sich in zugespitzter Weise bei der *Eingliederungsvereinbarung* im SGB II, die zu einem Verwaltungsakt geraten ist, der die rechtliche Voraussetzung für Sanktionen bildet. Für die Besiegelung eines freiwilligen „Arbeitsbündnisses“ zwischen Arbeitssuchenden und Fachkräften der Jobcenter gibt es kein Instrument, da die Eingliederungsvereinbarung durch Sanktionsandrohung „vergiftet“ ist.
- (6) Schon seit der Überführung des Arbeitsförderungsgesetzes in das SGB III gilt ein sehr eng gefasster *Vorrang der Arbeitsvermittlung* vor sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, der auch im SGB II gilt. Die einstige Zielsetzung der Arbeitsmarktpolitik, den individuellen beruflichen Aufstieg zu fördern und die Qualifikationsstruktur der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer insgesamt zu verbessern, ist einer engen betriebswirtschaftlichen Logik gewichen: Wenn durch Arbeitsvermittlung Ausgaben für Arbeitslosengeld oder „Arbeitslosengeld II“ eingespart werden können, dann sind Ausgaben z.B. für die berufliche Weiterbildung nicht gerechtfertigt. Dementsprechend wird heute erheblich weniger Weiterbildung gefördert, und insbesondere Weiterbildungen bis zu einem Berufsabschluss führen ein Schattendasein. Diese Logik passt nicht in eine Situation, in der über Fachkräftemangel geklagt wird und in der fehlende berufliche Qualifikation zu den wichtigsten Faktoren gehört, weshalb die Arbeitslosigkeit nicht weiter abnimmt. Auch die wohlfeile Rede vom „investiven“ Sozialstaat würde eine andere Handlungslogik verlangen als die derzeit vorherrschende.
- (7) Die sehr weit gefasste Definition der „*Erwerbsfähigkeit*“ – tägliche Arbeitsfähigkeit von drei Stunden, spiegelbildlich zur Definition der vollen

Erwerbsminderung – führt dazu, dass sich in der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ sehr viele Menschen befinden, die für eine Tätigkeit am allgemeinen Arbeitsmarkt unter den derzeit dort vorherrschenden Anforderungen gesundheitlich dauerhaft zu schwach sind. Die Politik weigert sich bisher, dieser Tatsache ins Auge zu sehen. Für einen Teil dieser Personen kann Teilzeitarbeit die ihrem Leistungsvermögen entsprechende Lösung sein; man muss dann aber akzeptieren, dass i.d.R. kein bedarfsdeckender Verdienst erzielt werden kann, so dass der Leistungsbezug als „Aufstocker“ fort dauert. Den noch Schwächeren müsste ein Ausweg in eine „aktivierungsfreie“ Leistung ermöglicht werden, oder man muss für sie eine geförderte Beschäftigung schaffen zu Bedingungen, die ihrer eingeschränkten Leistungsfähigkeit entspricht. Außerdem ist die arbeitsmarktintegrative Gesundheitsförderung auszubauen und konzeptionell weiter zu entwickeln, wobei die Teilnahme freiwillig sein muss, weil sonst Persönlichkeitsrechte verletzt würden und die Wirksamkeit der Förderung von vornherein in Frage gestellt wäre.

- (8) Das Konstrukt der „Bedarfsgemeinschaft“ führt dazu, erwerbstätige Personen, die durchaus ihren eigenen Unterhalt verdienen, als hilfebedürftig und durch Aktivierung „korrekturbedürftig“ zu konstruieren, wenn sie mit bedürftigen Personen zusammenleben und deren Bedarf nicht decken können. Das ist entwürdigend für die Betroffenen und lässt zudem die Zahl der Hilfebedürftigen statistisch größer erscheinen als nötig. Es trägt auch dazu bei, dass Alleinlebende im SGB II-Bezug allein bleiben – unter den SGB II-Leistungen Beziehenden ist der Anteil der Alleinlebenden oder Alleinerziehenden erheblich größer als in der Bevölkerung im Erwerbsalter insgesamt.
- (9) Was die *Gleichstellung* von Frauen und Männern angeht, so ist das SGB II de jure und de facto bestenfalls unentschlossen, und es steht in einem Spannungsverhältnis zu der bei Nichtleistungsempfängern immer noch geförderten Geschlechterordnung. Das SGB II normiert umfangreiche, weit über das Zivilrecht hinausgehende Einstandspflichten und zwingt damit Erwachsene, mehrheitlich Frauen, in die materielle Abhängigkeit eines meist männlichen Partners im Sinne des traditionellen „Ernährermodells“. Lässt sich der Grundsicherungsbezug jedoch nicht vermeiden, sind Frauen im Sinne einer gleichberechtigten Partnerschaft aufgefordert, ihren Beitrag zum Haushaltseinkommen zu leisten, unabhängig vom zuvor gelebten (und ggfs. durch Ehegattensplitting, Familienversicherung und Betreuungsgeld staatlich geförderten) Partnerschaftsmodell. Diesen nachdrücklichen Forderungen steht das Fördermodell des SGB II in Form von Kann-Leistungen gegenüber, das in Verbindung mit vielen weiteren Faktoren in der Praxis zu einer unterdurchschnittlichen Förderung von Frauen mit Kindern führt sowie in der Betreuung von Familien-BGs vielfach zu einer am traditionellen Familienleitbild orientierten Aktivierungsstrategie. Wiederum setzt sich die betriebswirtschaftliche Logik gegen die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung der Gleichstellung durch: Wenn der Mann mehr verdienen und damit mehr staatliche Leistungen einsparen kann, dann wird der Mann vorrangig vermittelt.
- (10) Ein Teil des Unterstützungsbedarfs im System der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ entsteht allein durch die Zahl der Kinder oder das Fehlen

bezahlbaren Wohnraumes, hat also nichts mit unzureichender Erwerbsbeteiligung zu tun. Durch Ausbau von Wohn und Kindergeldleistungen könnte der stigmatisierende „Hartz IV“-Leistungsbezug vermieden werden.

- (11) Da die „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ – „Hartz IV“ – sehr stark an die frühere Sozialhilfe anknüpft, mussten die traditionell für die Sozialhilfe zuständigen *Kommunen* – entgegen der ursprünglichen Absicht der damaligen Bundesregierung – an der Umsetzung von „Hartz IV“ beteiligt werden, weil anders keine Einigung zwischen Bund und Ländern zu erzielen war. Die Einbindung der Kommunen hat dazu geführt, dass die öffentlichen „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ in zwei Ebenen aufgespalten wurden: Arbeitsagenturen und Jobcenter. Dadurch wird die Stigmatisierung der Bezieher/-innen von Grundsicherungsleistungen gegenüber den „versicherten“ Arbeitslosen noch einmal deutlich unterstrichen. Außerdem gibt es die Jobcenter in zwei Varianten: Gemeinsame Einrichtungen von Arbeitsagentur und Kommune und „zugelassene kommunale Träger“, die die Aufgaben in ausschließlich kommunaler Regie erledigen. Dieses komplexe System aus 404 rechtlich selbständigen Jobcentern unterschiedlicher Konstruktion (303 „Gemeinsame Einrichtungen“ und 101 „zugelassene kommunale Träger“ ist kaum adäquat steuerbar. Zudem nehmen die Bundesländer ihre Steuerungsverantwortung gegenüber den Kommunen nur unzureichend wahr. Nach zwei Runden vor dem Bundesverfassungsgericht, zwei Verfahren im parlamentarischen Vermittlungsausschuss und einer Grundgesetzänderung haben die Beteiligten verständlicher Weise kein Interesse daran, die Frage der Jobcenter-Trägerschaft erneut aufzuwerfen. Die Tatsache, dass die rein kommunalen Jobcenter ausweislich der gesetzlich vorgeschriebenen Kennzahlen im Durchschnitt weniger wirksam arbeiten als die „Gemeinsamen Einrichtungen“, wird sorgfältig tabuisiert, aber nicht bearbeitet. Dass es auch anders geht, zeigen einzelne kommunale Jobcenter mit herausragenden Ergebnissen.
- (12) Ein Teil der Bezieher/-innen von Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende hat Unterstützungsbedarfe, die weit über den Aufgabenbereich der klassischen Arbeitsförderung hinausgehen. Deshalb sieht das Gesetz neben den auf den Arbeitsmarkt gerichteten Eingliederungsleistungen auch „*kommunale Eingliederungsleistungen*“ vor. In welchem Umfange diese erbracht werden, ist nicht transparent. Es besteht Grund zu der Annahme, dass diese Leistungen in vielen Kommunen nicht entsprechend dem realen Bedarf der Leistungsberechtigten zeitnah zur Verfügung stehen.
- (13) Insgesamt sind die *Schnittstellen* zwischen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, auf die derzeit immerhin 6 Mio. Menschen angewiesen sind, und anderen Sozialleistungssystemen zu überprüfen und zu optimieren. Neben den bereits erwähnten Leistungen des Wohn und Kindergeldes betrifft das die Erwerbsminderungsrente (bzw. die Grundsicherung bei Erwerbsminderung), die vorzeitige Altersrente mit Abschlägen (die kontroverse „Zwangsverrentung“ aus dem SGB II-Leistungsbezug), die Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz sowie das Verhältnis zum Präventionsauftrag der Krankenkassen.



Prof. Dr. Matthias Knuth

Wissenschaftlicher Mitarbeiter des IAQ
Kontakt: matthias.knuth@uni-due.de

IAQ-Standpunkt 2015-01

Redaktionsschluss: 18.12.2014

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg

IAQ im Internet

<http://www.iaq.uni-due.de>

IAQ-Standpunkte:

<http://www.iaq.uni-due.de/iaq-standpunkte/index.php>

Über das Erscheinen der IAQ-Standpunkte informieren wir über eine Mailingliste: <http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/newsletter.php>