

# Hartz IV und die Folgen

## Eine kritische Bilanz nach zehn Jahren

CHRISTOPH  
BUTTERWEGGE

Prof. Dr. Christoph Butterwegge ist Hochschullehrer für Politikwissenschaft an der Universität zu Köln und Mitglied der Forschungsstelle für interkulturelle Studien (FiSt)

Das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene, im Volksmund als „Hartz IV“ bezeichnete *Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* hat nicht bloß den Wohlfahrtsstaat und die (sozial)politische Kultur der Bundesrepublik tiefgreifend verändert. Einigkeit herrscht bei Unterstützer(inne)n wie entschiedenen Gegner(inne)n der „Agenda“-Politik im Allgemeinen und der sog. Hartz-Gesetze im Besonderen hinsichtlich der Tatsache, dass die rot-grünen Reformmaßnahmen gravierende Folgen für die unmittelbar Betroffenen wie für die Gesellschaft insgesamt hatten. Hier soll den Auswirkungen für Arbeitslosengeld-II-Bezieher/innen und ihre Familien nachgegangen und erörtert werden, ob sie rechtfertigen, von Deutschland heute als „Hartz-IV-Gesellschaft“ zu sprechen.<sup>1</sup>

### 1. Verringerung der Arbeitslosigkeit und/oder Vermehrung der Erwerbsarmut?

Hartz IV war bloß durchsetzbar, weil das Gesetzespaket in der Öffentlichkeit sehr geschickt mit drei populären Erwartungen verknüpft wurde: Man wollte den Reformern nur allzu gern abnehmen, dass sie die seit Jahrzehnten bestehende (Langzeit-)Erwerbslosigkeit zurückdrängen und jedem Betroffenen die Chance eröffnen würden, nach einer kürzeren Leidenszeit (und damit einer entsprechend kürzeren Verweildauer im Leistungsbezug) als bisher wieder in Arbeit und Brot zu gelangen. Zudem hoffte man, dass nebenbei die Sozialausgaben reduziert, die Staatsschulden verringert und die öffentlichen Haushalte konsolidiert werden könnten.

Politik, Publizistik und (Fach-)Öffentlichkeit hierzulande betrachten die Entwicklung der Arbeitslosenquote seit jeher als die entscheidende Messlatte für den Erfolg oder Misserfolg der Hartz-

Gesetze, obwohl eine differenzierte Betrachtungsweise zahlreiche weitere Indikatoren heranziehen muss, will man zu einem fundierten Urteil gelangen. Aber selbst wenn man nach dem Motto „Hauptsache Arbeit“ unterstellt, dass die in einer Konsumgesellschaft mögliche Lebensqualität ebenso wie der Lebensstandard jedes ihrer Mitglieder primär vom erreichten Beschäftigungsgrad abhängt, müssten neben solchen quantitativen Maßen auch qualitative Aspekte berücksichtigt werden. Denn ob die Beschäftigungsverhältnisse hochwertig, Lohn oder Gehalt angemessen und die Arbeitsbedingungen gut sind, ist keine nebensächliche, sondern eine letztlich ausschlaggebende Frage.

Wolfgang Clement, als Schröders treuer Gefolgsmann und „Superminister“ für Wirtschaft und Arbeit ein glühender Verfechter der rot-grünen Reformen, ver-

<sup>1</sup> Vgl. hierzu ausführlicher: Christoph Butterwegge, *Hartz IV und die Folgen. Auf dem Weg in eine andere Republik?*, Weinheim/Basel 2015, S. 204 ff.

fehlte das erklärte Ziel einer raschen Senkung der Erwerbslosigkeit bis zum Ende seiner Amtszeit ebenso wie das Ziel einer baldigen Senkung der dadurch bedingten Kosten des Staates. Auch danach hielten sich die ökonomische Stimulationswirkung und der volkswirtschaftliche Nutzeffekt von Hartz IV in Grenzen. Ernst Niemeier hat gezeigt, dass nicht etwa die „Aktivierung“ der Langzeiterwerbslosen für den Anstieg der Beschäftigung seit Inkrafttreten dieses Gesetzespaketes verantwortlich war, sondern die konjunkturell bedingte Zunahme der Arbeitsplatzangebote durch den bereits kurz nach dem Regierungswechsel im Herbst 2005 spürbaren Wirtschaftsaufschwung.<sup>2</sup> Tobias Müller bezweifelt ebenfalls, dass die Hartz-Reformen, die wie kein zweites Projekt für die „Modernisierung“ der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik stehen, durchschlagende Wirkungen hinsichtlich einer Bekämpfung der Massenerwerbslosigkeit entfaltet haben.<sup>3</sup>

Trotz des Triumphgeschreis seiner Protagonisten gibt es zehn Jahre nach Abschluss des Reformprozesses keinen Grund zum Feiern, denn die Hartz-Gesetze haben das Kernübel der kapitalistischen Wirtschaftsordnung nicht beseitigt: Die Massenerwerbslosigkeit besteht auch jenseits der konjunkturellen Abschwünge praktisch unverändert fort. Noch immer werden fast 3 Mio. Arbeitslose registriert – in Wahrheit sind es inklusive der „Stillen Reserve“ mehr als doppelt so viele –, aber nur ca. 1 Mio. offene Stellen. Obwohl jemand nach einer schweren Krankheit oder einer kurzen Beschäftigung nicht mehr als arbeitslos gilt, sondern in der BA-Statistik als „Neuarbeitsloser“ gezählt wird, gibt es konstant ca. 1 Mio. Langzeitarbeitslose, d.h. Menschen, die länger als ein Jahr erwerbslos sind, sich beim Jobcenter gemeldet haben, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und Eigenbemühungen unternehmen, um dort (wieder) Fuß zu fassen. „Sowohl vor wie auch nach Hartz IV ist die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch.“<sup>4</sup>

Erschrecken muss die Tatsache, dass von Beginn an ein Trend zum längeren SGB-II-Bezug vorherrschte, der sich während der Folgejahre immer stärker verfestigt hat: „So war etwa die Hälfte der Personen bzw. knapp die Hälfte der Bedarfsgemeinschaften, die im Januar 2005 in die neue Grundsicherung überge-

leitet wurden, durchgehend in den Jahren 2005 bis 2007 hilfebedürftig.“<sup>5</sup> Auch die Bundesregierung dokumentierte in Beantwortung einer Kleinen Anfrage der LINKEN-Vorsitzenden Katja Kipping und weiterer Mitglieder ihrer Fraktion, dass die Verweildauer im Alg-II-Bezug gegenüber der Verweildauer im Alh-Bezug und der Erwerbsfähigen im HLU-Bezug eher angestiegen ist. Personen, die 2004, dem Jahr ihrer Abschaffung, den Bezug von Arbeitslosenhilfe beendeten, hatten diese Leistung durchschnittlich 48 Wochen lang erhalten: „69 Prozent beendeten ihren Arbeitslosenhilfebezug innerhalb eines Jahres, 27 Prozent nach einem und unter vier Jahren und 3 Prozent nach mehr als vier Jahren des Leistungsbezugs.“<sup>6</sup> Selbst unter Einbeziehung der erwerbsunfähigen Sozialhilfebezieher/innen außerhalb von Einrichtungen betrug die durchschnittliche HLU-Bezugsdauer im selben Jahr knapp 28 Monate. Die entsprechende durchschnittliche Verweildauer aller Hartz-IV-Betroffenen lag im Dezember 2011 hingegen bei 44 Monaten (Median) bzw. 46 Monaten (arithmetisches Mittel), wie einem von der Bundesregierung in ihrer Antwort zitierten BA-Methodenbericht „Verweildauern von Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ zu entnehmen war.<sup>7</sup>

Sonja Fehr, wissenschaftliche Mitarbeiterin des IAB, und Georg Vobruba, Professor für Sozialpolitik an der Universität Leipzig, haben untersucht, ob es mit der Hartz-IV-Reform gelungen ist, die „Arbeitslosigkeitsfalle“ zwischen dem Arbeitsmarkt und dem System der sozialen Sicherung zu beseitigen und bessere Arbeitsanreize für die Bezieher/innen von Transferleistungen zu schaffen. Sie gelangten zu dem Schluss, dass es nicht gelungen ist, die Eingliederung durch „Fördern und Fordern“ spürbar zu beschleunigen: „Trotz des Versuchs, mit Maßnahmen der Aktivierung und verschärften Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen den Übergang vom Sozialleistungsbezug in die Erwerbstätigkeit zu forcieren, trat keine wesentliche Veränderung der Verweildauern von Sozialtransferbeziehern in Arbeitslosigkeit ein.“<sup>8</sup> Berücksichtigt man die soziodemografischen Effekte und die unterschiedliche Arbeitsmarktsituation vor und nach der Einführung von Hartz IV, blieben Alg-II-Bezieher/innen sogar eher länger erwerbslos als Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger/innen.

Vielleicht waren auch gar keine stärkeren „Arbeitsanreize“ nötig, weil Erwerbslose auch schon vor der Reform alles getan haben, um eine für sie geeignete Stelle zu finden. Karl Brenke, wissenschaftlicher Referent im Vorstand des DIW, hat empirisch nachgewiesen, dass sich das Suchverhalten und die Arbeitsbereitschaft der Erwerbslosen durch Hartz IV kaum verändert haben. Seiner Ansicht nach ist das Problem, wenn die Arbeitsuchenden keinen Erfolg haben, denn auch nicht die fehlende Arbeitsmoral. Sofern man die Über-55-Jährigen ausklammert, von denen viele für sich keine Chancen mehr auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt sehen, ist nach Brenkes Forschungsergebnissen unter allen Erwerbslosen der Anteil jener, die eine passende Stelle ausschlagen würden, minimal.<sup>9</sup>

Fälschlicherweise setzt man die Langzeiterwerbslosen oft mit den Alg-II-Bezieher(inne)n gleich, obwohl weniger als die Hälfte der Leistungsempfänger/innen arbeitslos gemeldet sind. Unter den ca. 1,3 Mio. Erwerbsaufstockern arbeiten mehr als ein Viertel sozialversicherungspflichtig Vollzeit. Wilhelm Adamy weist darauf hin, „dass sich – trotz Rückgangs

2 Vgl. Ernst Niemeier, Hat der Arbeitsmarkt wirklich von Hartz IV profitiert?, in: WSI-Mitteilungen 6/2010, S. 322

3 Vgl. Tobias Müller, Was haben die Hartz-Reformen bewirkt?, Zu Ausmaß, Ursachen und Folgen der Arbeitslosigkeit in Deutschland, Berlin 2009, S. 248

4 Wilhelm Adamy, Zehn Jahre Hartz IV – kein Grund zum Feiern, in: Jochen Marquardt/Bianca Sonnenberg/Jan Sudhoff (Hg.), Es geht anders! – Neue Denkanstöße für politische Alternativen, Köln 2014, S. 135

5 Tobias Graf/Helmut Rudolph, Dynamik im SGB II 2005-2007: Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig, IAB-Kurzbericht 5/2009, S. 8

6 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 17/14372 – Soziale Situation der Leistungsberechtigten beim Langzeitbezug von Hartz-IV-Leistungen, BT-Drs. 17/14464 v. 31.7.2013, S. 4

7 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (Hg.), Verweildauern von Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Nürnberg, Juni 2013, S. 43 (<http://statistik.arbeitsagentur.de/StatistischerContent/Grundlagen/Methodenberichte/Grundsicherung-Arbeitsuchende-SGBII/Generische-Publikationen/Methodenbericht-Verweildauern-von-Leistungsberechtigten-in-der-Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende.pdf>, 15.9.2014)

8 Sonja Fehr/Georg Vobruba, Die Arbeitslosigkeitsfalle vor und nach der Hartz-IV-Reform, in: WSI-Mitteilungen 5/2011, S. 214

9 Vgl. Karl Brenke, Fünf Jahre Hartz IV – Das Problem ist nicht die Arbeitsmoral, in: DIW-Wochenbericht 6/2010, S. 11

der offiziellen Arbeitslosenzahlen – der Umschlag im Hartz-IV-System eher erhöht hat. (...) Im Schnitt schlägt sich der Bestand an arbeitslosen Hilfeempfängern innerhalb eines Jahres gut zweimal um.“<sup>10</sup> In dem nach Peter Hartz benannten Fürsorgesystem existiert gleichwohl der von ihm und seiner Kommission hinsichtlich der Aufnahme von Leiharbeiter(inne)n in die Stammebelegschaft erhoffte Klebeeffekt, weil es häufig zu einer dauerhaften Leistungsbedürftigkeit führt: 3 Mio. Personen sind Hartz-IV-Langzeitbezieher/innen, d.h. Menschen, die während der letzten 24 Monate mindestens 21 Monate lang Grundsicherungsleistungen erhalten haben. Rund die Hälfte der Hartz-IV-Bezieher/innen müssen sogar bereits mindestens vier Jahre lang (ohne eine Unterbrechung von mehr als 31 Tagen) unterstützt werden. Inzwischen befinden sich mehr als zwei Drittel aller Erwerbslosen im Hartz-IV-System und bloß noch ein knappes Drittel im Versicherungssystem. Immer mehr Erwerbslose erhalten nie Arbeitslosengeld (I) nach dem SGB III, sondern fallen gleich in den nachgeordneten SGB-II-Rechtskreis.

Hat auf der individuellen Ebene eine Verfestigung des SGB-II-Leistungsbezugs und der Langzeiterwerbslosigkeit stattgefunden, sorgt ein Gewöhnungseffekt auf der gesellschaftlichen Ebene dafür, dass Hartz IV mittlerweile von einem Großteil der Bevölkerung akzeptiert wird. Von einer Kosteneinsparung durch Effektivierung der Vermittlung und der Verwaltung durch die Hartz-Gesetze kann aber keine Rede sein. Sogar in Jahren mit einer relativ niedrigen Arbeitslosenquote verschlingt die Mammutbürokratie der Jobcenter über 5 Mrd. Euro an reinen Verwaltungskosten. So teuer wie sie nach den Hartz-Reformen kommt, war die öffentliche Arbeitsverwaltung historisch betrachtet noch nie. Heute gibt der Bund für die Durchführung der Grundsicherung sogar deutlich mehr Geld als für Maßnahmen zur Eingliederung der Arbeitsuchenden aus.

Der Jenaer Politikwissenschaftler Klaus Dörre vertritt die These eines „erfolgreichen Scheiterns“ der Arbeitsmarktreformen, weil die rot-grünen Reformstrategien zwar – ihrer politischen Intention entsprechend – eine tiefgreifende Transformation des bestehenden

Wirtschafts- und Gesellschaftssystems in Richtung eines rabiaten „Hartz-Kapitalismus“ erreicht hätten, den versprochenen Beschäftigungserfolg und den Sieg über die Massenerwerbslosigkeit aber schuldig geblieben seien. Ohne die Abschreckungswirkung der Hartz-Gesetze wäre die rasche Ausweitung des Niedriglohnssektors und irregulärer Beschäftigungsformen nach Dörres Meinung nicht möglich gewesen: „Sie disziplinieren für eine Produktionsweise, in der unternehmerische Flexibilität auf Kosten der Sicherheit und der Lebensqualität nicht nur, aber vor allem der prekär Beschäftigten und Arbeitslosen garantiert wird.“<sup>11</sup>

### **Ein Gewöhnungseffekt auf der gesellschaftlichen Ebene sorgt dafür, dass Hartz IV mittlerweile von einem Großteil der Bevölkerung akzeptiert wird.**

Gescheitert ist die rot-grüne Arbeitsmarktreform nur in Bezug darauf, was ihre geistigen Ahnherren wie Otto Graf Lambsdorff und ihre politischen Urheber wie die Bertelsmann Stiftung nie beabsichtigt hatten: die Beseitigung der (Langzeit-)Erwerbslosigkeit. Entscheidend ist nämlich gar nicht, ob Hartz IV ein politischer Erfolg oder ein Misserfolg war, vielmehr ausschließlich: für wen. Keine Steuerreform, welche vornehmlich die Senkung des Spitzensteuersatzes bezweckt, wird im öffentlichen Diskurs allerdings mit der Forderung „Mehr Geld für den Milliardär!“ legitimiert, obwohl dieser ihr Hauptprofiteur ist, sondern entweder mit der Losung „Mehr Netto vom Brutto“ (Guido Westerwelle), die so tut, als ginge es um Einkommensverbesserungen für normale Arbeitnehmer/innen, oder sogar mit der noch kühneren Behauptung, aufgrund dieser Reformmaßnahmen würden Höchsteinkommensbezieher gemäß der neoliberalen „Trickle-down-“ bzw. Pferdeäpfeltheorie (wonach es auch den Spatzen gutgeht, wenn die Rösser mehr Hafer bekommen, weil sie dann viele Körner aus den Exkrementen dieser Vierbeiner herauspicken können) größere Summen investieren und mehr Arbeitsplätze schaffen, sodass am Ende gerade Erwerbslose den Nutzen davon hätten.

Der Koblenzer Sozialwissenschaftler Michael Wolf hat im Zusammenhang mit Hartz IV treffend von einem „Unterschied zwischen Intention und Proklamation“ gesprochen.<sup>12</sup> Arbeitsmarkt- und Sozialreformen, für die sich Wirtschaftslobbyisten einsetzen, nutzen zwar primär dem Profitinteresse ihrer Auftraggeber, werden von ihnen aber in aller Regel mit dem Kampf gegen Massenerwerbslosigkeit und -armut begründet. Angeblich dienten alle Hartz-Gesetze dem Ziel, mehr (Langzeit-)Erwerbslose schneller in Lohn und Brot zu bringen; in Wahrheit sollte der Druck auf Erwerbslose wie auf Beschäftigte erhöht, die Rentabilität der hiesigen Konzerne gesteigert und der „Standort D“ durch eine politisch abgesicherte Lohndumping-Strategie noch konkurrenzfähiger gemacht werden. So gesehen war mit den Hartz-Reformen ein dreifacher Triumph der Kapitaleseite verbunden: Erstens wurden die Erwerbslosen mehr als bisher drangsaliert, Belegschaften, Betriebsräte und Gewerkschaften noch stärker diszipliniert sowie prekäre Beschäftigungsverhältnisse ermöglicht, was den Unternehmen höhere Gewinne verschaffte; zweitens wurde die große Bevölkerungsmehrheit genau darüber hinweggetäuscht, indem man ihr erfolgreich den Eindruck vermittelte, es gehe bei den Arbeitsmarktreformen um die Bekämpfung der (Langzeit-)Erwerbslosigkeit; drittens wurde die mehr oder weniger zufällige zeitliche Koinzidenz zwischen dem Ende des Reformprozesses 2005 und dem bald darauf einsetzenden Konjunkturaufschwung zu einer Kausalbeziehung uminterpretiert und als solche durch eine geschickte Presse- und Öffentlichkeitsarbeit im Alltagsbewusstsein der Bürger/innen verankert.

Für die meisten davon mittelbar oder unmittelbar Betroffenen brachte Hartz IV gravierende Verschlechterungen ihrer Arbeits- und Lebensbedingungen mit sich: „Die Verschlechterungen begannen bei der mangelnden Beratung, fehlender Transparenz der Behörden, falschen Bescheiden, schleppender Bearbeitung

10 Wilhelm Adamy, Zehn Jahre Hartz IV – kein Grund zum Feiern, a.a.O., 134

11 Klaus Dörre, Hartz-Kapitalismus. Vom erfolgreichen Scheitern der jüngsten Arbeitsmarktreformen, in: Wilhelm Heitmeyer (Hg.), Deutsche Zustände, Folge 9, Berlin 2010, S. 302

12 Siehe Michael Wolf, Hartz IV: ausgrenzende Aktivierung oder Lehrstück über die Antastbarkeit der Würde des Menschen, in: UTOPIE kreativ 194 (2006), S. 1081



und gingen bis zu Sanktionen und dem Zwang zu ständigen Bewerbungen sowie der Teilnahme an Aktivierungsprogrammen, um nur einige Beispiele zu nennen.<sup>13</sup> Noch schlimmer als Hartz IV ist für die meisten Leistungsbedürftigen eigentlich nur, kein Hartz IV zu erhalten. Daher waren strenge Sanktionsregelungen ein wirksames Druckmittel gegenüber Belegschaften, Betriebsräten und Gewerkschaften, um diese bei Lohnkämpfen oder Tarifverhandlungen konzessionsbereiter zu machen.

Achim Trube und Norbert Wohlfahrt werteten das Hartz-Konzept im Rahmen eines Vergleichs der Situation mehrerer OECD-Länder als deutsche Variante einer „nachholenden Modernisierung“ mit dem Ziel, die dort bereits vorexerzierte „Arbeitszwangspolitik“ zu imitieren: „Die Verschärfung von Zumutbarkeitskriterien bei der Arbeitsaufnahme und die unbedingte Verpflichtung zur Arbeit bei Sozialhilfebezug führt konsequent zum Auf- und Ausbau eines Niedriglohnsektors, in dem sich der Anteil der Beschäftigten absolut und relativ kontinuierlich erhöht.“<sup>14</sup> Durch die Umsetzung des im Vermittlungsausschuss von Bundestag und -rat zugespitzten Konzepts der sog. Hartz-Kommission mit einer Ausweitung nicht bloß „haushaltsnaher“ Mini-Jobs sowie der Leih- bzw. Zeitarbeit gewann dieses soziale Segment an Bedeutung. Da trotz des irreführenden Namens „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ auch immer mehr (zum Teil vollzeit) Erwerbstätige das Alg II als sog. Aufstocker/innen oder Zuverdiener/innen, d.h. im Sinne eines „Kombilohns“ in Anspruch nahmen bzw. nehmen mussten, um leben zu können, etablierte Hartz IV ein Anreizsystem zur Senkung des Lohnniveaus durch die Kapitaleite. „Eine öffentliche Ausfallbürgschaft für Erwerbsarmut, wie die Grundsicherung sie darstellt, führt zur unbegrenzten Subventionierung von Lohndumping, solange es keine wirksame Regulierung der gesellschaftlich akzeptierten Untergrenze von Löhnen gibt.“<sup>15</sup>

Ein staatlich subventionierter Niedriglohnsektor vermehrt die Armut, statt auch nur ansatzweise zur Lösung dieses Kardinalproblems beizutragen. Mittlerweile hat die Bundesrepublik unter den entwickelten Industriestaaten den breitesten Niedriglohnkorridor nach den USA.<sup>16</sup> Werner Seppmann bezeichnet Hartz IV daher als „ein System sozialer Nötigung“, dessen rigide Bestimmungen

nicht bloß auf die von Arbeitsplatzabbau und sozialer Rückstufung unmittelbar Betroffenen disziplinierend wirken: „Sie hinterlassen ihren Eindruck auch bei den noch Beschäftigten, die sich vor der Arbeitslosigkeit und der mit den Hartz-IV-Regeln installierten Abstiegsautomatik fürchten.“<sup>17</sup>

Zwar ließen sich durch die (Teil-)Privatisierung bzw. Effektivierung der Arbeitsvermittlung und Kürzung der Leistungen für Erwerbslose, wie sie das Hartz-Konzept enthielt, längerfristig die Ausgaben des Staates und die „Lohnnebenkosten“ der Unternehmen senken, Letztere aber kaum veranlassen, mehr Stellen zu schaffen. Oftmals betrieben sie höchstens eine Kosmetik der Arbeitsmarktstatistik: So spalteten etliche Firmen bisherige Voll- und Teilzeitarbeitsplätze in mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse auf und belasteten durch wegfallende Beiträge die Sozialversicherungen zusätzlich, ohne dass hieraus – wie von Peter Hartz und dem damaligen Bundeskanzler Schröder versprochen – ein deutlich spürbarer Rückgang der Erwerbslosigkeit resultierte.

Durch die Hartz-IV-Reform belebte sich der Arbeitsmarkt nicht, geriet vielmehr gänzlich aus dem Gleichgewicht. „Jobs statt Arbeitsplätze – so lässt sich die Prekarisierung durch den Boom bei Leiharbeit, (Schein-)Selbständigkeit, Mini- und Ein-Euro-Jobs zusammenfassen.“<sup>18</sup> Unter dem anhaltenden Trend zur Verschlechterung der Arbeits- und Lebensbedingungen leidet die ganze Gesellschaft: Millionen Menschen haben kein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis, das ihnen Schutz vor elementaren Lebensrisiken bieten würde. Wenn dieser halbwegs gegeben ist, leisten sie vielfach Leiharbeit oder (Zwangs-) Teilzeit. In einer sich rapide wandelnden Arbeitswelt, die Prekarität einschließt, wird atypische Beschäftigung mehr und mehr zur Normalität.<sup>19</sup> Selbst im öffentlichen Dienst steigt der Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse weiter. Sogar die Bundesregierung bietet in ihrem Verantwortungsbereich immer mehr Beschäftigten kein Dauerarbeitsverhältnis an.<sup>20</sup> Durch die Schaffung eines breiten Niedriglohnsektors ist der Druck auf die – häufig prekär und/oder atypisch – Beschäftigten gewachsen, verbunden mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen und enormen psychosozialen Belastungen für sie und ihre Familien.<sup>21</sup> Ein steigender

Leistungsdruck, Terminhetze und Dauerstress, die seither an der Tagesordnung sind, machen viele Menschen krank, sind aber nicht vom Himmel gefallen, sondern durch die Hartz-Gesetze mit herbeigeführt worden.

## 2. Hauptleidtragende und Profiteure der rot-grünen Reformpolitik

Nicht alle Menschen, die Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld beziehen oder deren Antrag auf diese Transferleistungen des Staates abgelehnt wurden, sind in gleicher Weise von der nach Peter Hartz benannten Arbeitsmarktreform betroffen. Vielmehr gibt es Personengruppen, die zu den Hauptleidtragenden dieses Gesetzeswerkes gehören, und andere, die davon entweder überhaupt nicht tangiert sind oder davon sogar enorm profitiert haben, ohne dass dies in der Öffentlichkeit ausreichend thematisiert wird. Einigkeit herrscht unter

- 13 Peter Nowak, Tatort Jobcenter, in: ders. (Hg.), Zahltag. Zwang und Widerstand: Erwerbslose in Hartz IV, Münster 2009, S. 36
- 14 Achim Trube/Norbert Wohlfahrt, Prämissen und Folgen des Hartz-Konzepts, in: WSI-Mitteilungen 2/2003, S. 120
- 15 Matthias Knuth, Zwischen Arbeitsmarktpolitik und Armenfürsorge. Spannungsverhältnisse und mögliche Entwicklungen der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“, in: Clarissa Rudolph/Renate Niekant (Hg.), Hartz IV – Zwischenbilanz und Perspektiven, Münster 2007, S. 86
- 16 Vgl. dazu: Gerhard Bosch/Claudia Weinkopf (Hg.), Arbeiten für wenig Geld. Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, Frankfurt am Main/New York 2007; Klaus Pape (Hg.), Arbeit ohne Netz. Prekäre Arbeit und ihre Auswirkungen, Hannover 2007; Günter Wallraff/Frank Bsirske/Franz-Josef Möllenberg (Hg.), Leben ohne Mindestlohn. Arm wegen Arbeit: Niedriglöhner, Leiharbeiter und „Aufstocker“ erzählen, Hamburg 2011
- 17 Werner Seppmann, Ausgrenzung und Herrschaft. Prekarisierung als Klassenfrage, Hamburg 2013, S. 87
- 18 Annelie Buntentbach, Hartz-Reformen: Viel Bewegung – neue Probleme – wenig Fortschritt, in: Hartmut Seifert/Olaf Struck (Hg.), Arbeitsmarkt und Sozialpolitik. Kontroversen um Effizienz und soziale Sicherheit, Wiesbaden 2009, S. 249
- 19 Vgl. Berndt Keller/Hartmut Seifert, Atypische Beschäftigung zwischen Prekarität und Normalität. Entwicklung, Strukturen und Bestimmungsgründe im Überblick, Berlin 2013
- 20 Vgl. Bundesregierung treibt Zahl befristeter Arbeitsverträge hoch. Fast 10 Prozent mehr Zeitverträge binnen eines Jahres, in: FAZ v. 24.6.2014
- 21 Vgl. dazu: Rolf Haubl/Brigitte Hausinger/G. Günter Voß (Hg.), Riskante Arbeitswelten. Zu den Auswirkungen moderner Beschäftigungsverhältnisse auf die psychische Gesundheit und die Arbeitsqualität, Frankfurt am Main/New York 2013

den Kommentator(inn)en hinsichtlich der Tatsache, dass die Hartz-Reformen sowohl Gewinner als auch Verlierer/innen hervorgebracht haben. Umstrittener ist schon die Feststellung, dass sich unter Grundsicherungsbezieher(inne)n deutlich mehr Verlierer/innen als Gewinner befanden: „Es gab zwar auch eine erhebliche Zahl von Gewinnern, die Zahl der Verlierer überwog aber. Dementsprechend ist der Anteil der von der Reform betroffenen Leistungsbezieher, die als einkommensarm gelten, deutlich gestiegen – von gut der Hälfte im Jahr 2004 auf zwei Drittel 2005.“<sup>22</sup>

Vor allem durch das *Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* hat sich die finanzielle Situation von Millionen Langzeit- bzw. Dauererwerbslosen und ihren Familien spürbar verschlechtert. Hartz IV führte zu einer Verschärfung der sozialen Schieflage im Land, einer Ausweitung der (Kinder-) Armut bis in die Mitte der Gesellschaft hinein und vor allem zu einer Verbreiterung des Niedriglohnssektors. Ein staatlich geförderter Niedriglohnbereich, wie

### **Ein staatlich geförderter Niedriglohnbereich verhindert weder Arbeitslosigkeit noch Armut, sondern vermehrt Letztere eher.**

ihn die Hartz-Gesetze errichten halfen, verhindert weder Arbeitslosigkeit noch Armut, sondern vermehrt Letztere eher. Weil das Arbeitslosengeld II als ergänzende Sozialleistung zu einem sehr niedrigen Lohn konzipiert war, hebelte es die bisherige Mindestlohnfunktion der Sozialhilfe aus.<sup>23</sup> Armut war daher eine der negativen Folgewirkungen, die Hartz IV in einem Großteil der Fachliteratur zugeschrieben werden.<sup>24</sup>

Trotzdem behaupteten Anke Hassel und Christof Schiller in ihrem Buch über Hartz IV allen Ernstes, „dass mit der Reform die Armut nicht erhöht, sondern verdeckte Armut aufgedeckt und bekämpft wurde.“<sup>25</sup> Armutspolitisch hatten die als „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ firmierenden Transferleistungen indes einen fatalen Doppelleffekt: Zwar machte Hartz IV zumindest einen Teil der vorher verdeckten Armut sichtbar, verstärkte aber zugleich vorhandene und

erzeugte darüber hinaus neue Armut, wie es sie in dieser ausgrenzenden, erniedrigenden und entwürdigenden Form in der Bundesrepublik bis dahin kaum je gegeben hatte. Einerseits nehmen auch viele Menschen, darunter vor allem Beschäftigte im Niedriglohnbereich und (Solo-) Selbstständige, das Arbeitslosengeld II in Anspruch, die vermutlich aus Scham nicht zum Sozialamt gegangen waren bzw. wären, um dort „Stütze“ für sich und ihre Angehörigen zu beantragen, andererseits erhalten Millionen Langzeiterwerbslose, die früher Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe waren oder geworden wären, seither weniger oder sogar überhaupt kein Geld vom Staat mehr, weil das Partnereinkommen (z.B. gut verdienender Ehemänner und Lebenspartner/innen) bei Hartz IV sehr viel strikter auf den Leistungsanspruch der Antragsteller/innen (überwiegend Frauen) angerechnet wird.

Aus den erwähnten Gründen zeitigte das Gesetzespaket per saldo negative Verteilungseffekte, wie Irene Becker und Richard Hauser per Simulationsanalyse nachwiesen: „Die Ersetzung der Alh durch das Alg II hat für einen Teil der Betroffenen zwar durchaus positive Effekte, da verdeckte Armut von früheren Alh-Empfängern vermutlich effektiv abgebaut wird. Dies geht aber zu Lasten derjenigen, die bisher mit der Alh knapp oberhalb des Existenzminimums gelebt haben. Die Reform führt also zu einer Umverteilung innerhalb des untersten Segments der Einkommensverteilung – wobei die Zahl der Verlierer dominiert – mit entsprechend fragwürdigen Ergebnissen insbesondere für arbeitslose Frauen und in den neuen Ländern.“<sup>26</sup>

Unter den Betroffenen waren überhaupt viele Ostdeutsche, weil der Kahl-schlag der Arbeitsplätze im Beitrittsgebiet ein riesiges Heer an Langzeit- und Dauererwerbslosen schuf, dort kaum Flächentarifverträge existierten und das Lohn- bzw. Gehaltsniveau nach Jahrzehnten immer noch deutlich hinter dem westdeutschen zurückblieb. Außerdem waren Frauen in Ostdeutschland zu einem erheblich höheren Anteil als ihre westdeutschen Geschlechtsgenossinnen erwerbstätig, was im Falle der Arbeitslosigkeit dazu führte, dass ihnen das Partnereinkommen verstärkt auf das Alg II angerechnet und dieses entweder

gestrichen oder der Zahlbetrag verringert wurde. Die soziale Ost-West-Spaltung des vereinten Deutschland wurde also durch Hartz IV nicht etwa eliminiert oder relativiert, sondern zementiert.

Zu den Hauptleidtragenden der Hartz-Gesetze gehören die Frauen, jedenfalls dann, wenn es sich um alleinerziehende Mütter handelt. Zwar sind Alleinerziehende, die Kinder unter drei Jahren zu betreuen haben, durch Hartz IV von der Erwerbspflicht freigestellt. Manuela Schwarzkopf beobachtete jedoch in der Jobcenter-Praxis, dass (alleinerziehenden) Frauen mit Kindern des besagten Alters eher standardisiert die Übernahme der Familienarbeit unterstellt bzw. zugewiesen wurde, als dass es sich um ihre bewusste und aktive Entscheidung gehandelt hätte.<sup>27</sup> Während die Erwerbsarbeit auch für Alleinerziehende (meist Mütter) mit Kindern höheren Alters eine Pflicht darstellt, ist die Betreuungsinfrastruktur der Bundesrepublik immer noch wenig entwickelt und die Übernahme entsprechender Kosten durch das Jobcenter eine Ermessensentscheidung. Schwarzkopf, die das Leben alleinerziehender Frauen im Grundsicherungsbezug untersucht hat, gelangte daher zu dem Ergebnis, „dass grundsätzlich weder individuelle Rechte auf Erwerbsteilhabe noch auf Familienarbeit im SGB II existieren und insofern auch keine Wahlfreiheit besteht. Selbst Hilfebedürftige mit Kindern unter drei Jahren können nicht wirklich zwischen den ihnen gesetzlich zugestandenen Rech-

22 Jan Goebel/Maria Richter, Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern, in: DIW-Wochenbericht 50/2007, S. 761

23 Vgl. Martin Bongards, Hartz IV – Realität des neuen Gesetzes, in: Holger Kindler/Ada-Charlotte Regelman/Marco Tullney (Hg.), Die Folgen der Agenda 2010. Alte und neue Zwänge des Sozialstaats, Hamburg 2004, S. 63; Rüdiger Bröhl, Vom zivilen Kriegsdienst zur allgemeinen Dienstpflicht? – Zur Funktion des Zivildienstes, in: ebd., S. 157

24 Vgl. dazu: Simon Jung, Die Hartz-Reformen und die Armutsentwicklung in Deutschland. Ursachen und armutsbeeinflussende Folgen (von) Deutschlands umfangreichster Sozialreform, Hamburg 2013

25 Siehe Anke Hassel/Christof Schiller, Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht, Frankfurt am Main/New York 2010, S. 53

26 Irene Becker/Richard Hauser, Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reform. Ergebnisse von Simulationsanalysen, Berlin 2006, S. 102

27 Vgl. Manuela Schwarzkopf, Doppelt gefordert, wenig gefördert. Alleinerziehende Frauen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Berlin 2009, S. 75

ten wählen, da die Rahmenbedingungen dies häufig nicht erlauben.“<sup>28</sup> Eine mangelnde Geschlechtssensibilität bei der Hartz-IV-Umsetzung kritisiert auch Karin Lenhart. Sie kam durch Interviews mit weiblichen Betroffenen des Gesetzespaketes aus Berlin, einer Stadt, in der mehr als 20 Prozent der Gesamtbevölkerung „von Hartz IV leben“ müssen, zu dem Resultat, „dass die sozialen Bürgerrechte von Frauen durch die jüngsten Arbeitsmarktreformen gerade nicht gestärkt, sondern massiv bedroht werden.“<sup>29</sup>

Jüngere Menschen erhalten fast bloß noch befristete Arbeitsverträge und schlagen sich als Scheinselbstständige, mit Honorarverträgen oder als schlecht bzw. gar nicht entlohnte Hilfskräfte („Generation Praktikum“) durch. Hartz IV prägt seit dem Inkrafttreten dieses Gesetzespaketes das Schicksal von Millionen jungen Menschen, deren Lebensperspektiven davon ebenso maßgeblich bestimmt werden wie ihr Alltag. So lebten im Jahresdurchschnitt 2013 hierzulande 777.000 (8,9 Prozent) von insgesamt etwa 8,777 Mio. jungen Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften. Jugendliche, Heranwachsende und junge Erwachsene, die weder einen Arbeits- noch einen Ausbildungsplatz fanden, gehörten insofern zu den Hauptleidtragenden der Hartz-IV-Gesetzgebung, als sie von den Jobcentern häufiger und (außer bei Meldeversäumnissen) auch schärfer sanktioniert wurden als ältere Leistungsberechtigte.

Migrant(inn)en waren im Allgemeinen stärker als Einheimische von einer sozialen Marginalisierung durch die Hartz-Gesetze bedroht. Dies betraf vor allem Gruppen mit einem prekären Aufenthaltsstatus und ihre Kinder.<sup>30</sup> Zeitgleich mit Hartz IV trat am 1. Januar 2005 das *Zuwanderungsgesetz* in Kraft, welches die Folgen der Arbeitsmarktreformen für Migrant(inn)en stark beeinflusste. Unabhängig von zum Teil auch bei Deutschen vorhandenen Qualifikationsdefiziten wirkten bei Migrant(inn)en weitere Zugangsbarrieren, die einer gleichberechtigten Inanspruchnahme von Eingliederungsmaßnahmen der Jobcenter entgegenstanden. Die neuen Zumutbarkeitsregeln für Arbeit suchende Transferleistungsbezieher/innen führten dazu, dass mehr Niedriglohnjobs, die bisher

für Deutsche nicht attraktiv genug und deshalb Migrant(inn)en vorbehalten waren, nunmehr von deutschen und bevorrechtigten EU-Ausländer(inn)en übernommen wurden. Dadurch verengte sich der Sektor potenzieller Beschäftigungsmöglichkeiten für Migrant(inn)en mit nachrangigem Arbeitsmarktzugang weiter und stieg die Erwerbslosigkeit unter ihnen tendenziell stärker an.

## **Hartz IV prägt das Schicksal von Millionen jungen Menschen, deren Lebensperspektiven davon ebenso maßgeblich wie ihr Alltag bestimmt werden.**

Annelie Buntenbach, Mitglied des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes, sieht in den Hartz-Gesetzen die Entwicklung zum „Bedürftigkeitsstaat“ angelegt und für die nächsten Jahrzehnte eine schwere soziale Hypothek der Bundesrepublik: „Hartz IV droht zum Lebensalltag für immer mehr Menschen zu werden. Ein gefährlicher Trend, der sich – zumindest mit Blick auf die Zukunft – im Alter verfestigen könnte, weil auf Lohnarmut und Langzeitarbeitslosigkeit unweigerlich Altersarmut folgt und – wenn die Politik nicht umsteuert – immer mehr Menschen auf die Grundsicherung im Alter angewiesen sein werden.“<sup>31</sup> Da die Deregulierung des Arbeitsmarktes mit einer Demontage des Sozialstaates im Allgemeinen und der Gesetzlichen Rentenversicherung im Besonderen einherging, war zunehmende Altersarmut durch die „Agenda“-Politik geradezu vorprogrammiert.<sup>32</sup> Während die Prekarisierung der Beschäftigungsverhältnisse zu einer Verringerung der individuellen Rentenansprüche führte, sorgte die (Teil-)Privatisierung der Altersvorsorge für ein Absinken des allgemeinen Rentenniveaus, wodurch sich die sozialen Probleme der Senior(inn)en kumulieren.

Man muss kein Prophet sein, um vorhersagen zu können, dass sich als eine Spätfolge der Hartz-Gesetze bei langjährigen Alg-II-Bezieher(inne)n, prekär Beschäftigten und Niedriglöhner(inn)en im Alter vermehrt Armut einstellen wird. Bei einem Blick auf die Entwicklung der Rentenversicherungsbeiträge, die der Bund für Langzeiterwerbslose

gezahlt hat, offenbart sich eine Chronique scandaleuse: Bis zum *Haushaltbegleitgesetz* 1983 entrichtete die BA für Personen, denen sie Arbeitslosenhilfe zahlte, Rentenversicherungsbeiträge auf der Grundlage (von 100 Prozent!) ihres früheren Bruttolohns bzw. -gehalts. Seither richteten sich die Rentenversicherungsbeiträge für Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe nach deren Höhe. Durch das *Haushaltssanierungsgesetz*, welches die Neuverschuldung des Bundes zurückführen helfen sollte, wurde die Bemessungsgrundlage der RV-Beiträge für Alh-Empfänger/innen ab 1. Januar 2000 von 80 Prozent des dieser Transferleistung zugrunde liegenden Arbeitsentgelts auf den tatsächlichen Alh-Zahlungsbetrag reduziert, und zwar auch dann, wenn der Sozialtransfer bereits vor der Neuregelung bewilligt worden war. Durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Einführung des Arbeitslosengeldes II zum 1. Januar 2005 sanken die für Langzeiterwerbslose entrichteten Rentenversicherungsbeiträge erneut: Hartz IV fixierte die Bemessungsgrundlage auf 400 Euro. Mit dem (Ersten) *Gesetz zur Änderung des SGB II und anderer Gesetze* wurde die Bemessungsgrundlage der Rentenversicherungsbeiträge von Alg-II-Empfänger(inne)n auf 205 Euro gesenkt, wodurch sich das Armutsrisiko weiter erhöhte: Ab 1. Januar 2007 sank der für Alg-II-Empfänger/innen abgeführte Rentenversicherungsbeitrag von 78 auf 40,80 Euro pro Monat, wodurch sich die Leistungsansprüche im Alter entsprechend verringerten. Seit dem 1. Januar 2011 entrichtet die BA für Alg-II-Empfänger/innen überhaupt keine RV-Beiträge mehr.

28 Ebd.

29 Siehe Karin Lenhart, *Soziale Bürgerrechte unter Druck. Die Auswirkungen von Hartz IV auf Frauen*, Wiesbaden 2009, S. 136

30 Vgl. hierzu: Christoph Butterwege/Carolin Reißlandt, *Armut, Ausgrenzung und Abschiebung per Gesetz? Die Folgen der so genannten Hartz-Gesetze für Migranten und Migrantinnen*, in: *Migration und Soziale Arbeit* 1/2005, S. 3 ff.; Carolin Butterwege, *Armut von Kindern mit Migrationshintergrund. Ausmaß, Erscheinungsformen und Ursachen*, Wiesbaden 2010

31 Annelie Buntenbach, *Sozialpolitik am Wendepunkt: Vom Sozialstaat zum Sozialhilfestaat?*, in: *Soziale Sicherheit* 4/2010, S. 126

32 Vgl. hierzu: Christoph Butterwege/Gerd Bosbach/Matthias W. Birkwald (Hg.), *Armut im Alter. Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung*, Frankfurt am Main/New York 2012



Da die Rentenversicherungsbeiträge der Alh- bzw. Alg-II-Bezieher/innen schiebchenweise auf null zurückgefahren wurden, spricht Martin Staiger von einer „geradezu klassischen Salamitaktik“, die angewendet worden sei, um das Ziel einer Schwächung der Rentenversicherung zu erreichen.<sup>33</sup> Unabhängig davon, ob maßgebliche (Regierungs-)Politiker tatsächlich über Jahrzehnte hinweg so strategisch gehandelt haben, wie Staiger ihnen unterstellt, waren die Folgen für manche Betroffene verheerend. Durch die Streichung der Beiträge zur Rentenversicherung, welche die BA im Falle der Langzeit- bzw. Dauererwerbslosigkeit zum Teil jahrzehntelang entrichtete, ist das Armutsrisiko für Senior(inn)en mit brüchigen Erwerbsbiografien jedenfalls drastisch gestiegen.

Problematisch wirkte sich das Reformpaket auch im Hinblick auf die Erwerbsminderungsrenten aus: Tatjana Mika, Janine Lange und Michael Stegmann weisen darauf hin, dass sich durch den Verzicht auf Beitragszahlungen während des Alg-II-Bezugs auch die Chancen verringerten, Rentenansprüche wegen der Erfüllung sog. Wartezeiten, d.h. einer Mindestversicherungszeit mit Zahlung von Pflichtbeiträgen in beliebiger Höhe zu erwerben. Dies gilt besonders für Erwerbsminderungsrenten, deren Zahlung davon abhängt, dass in den letzten (drei) Jahren unmittelbar vor dem Eintritt der ärztlicherseits bestätigten gesundheitlichen Einschränkungen die Wartezeit erfüllt wird: „Die aktuelle Regelung (keine Beitragszahlungen an die GRV) stellt deshalb hinsichtlich der Erfüllung von Wartezeiten für die Gewährung einer Rente für ALG-II-Bezieher eine deutliche Verschlechterung dar, während die ursprüngliche Hartz-IV-Reform für einige eine Verbesserung durch die Bewertung der Zeit als Beitragszeit in der Gesetzlichen Rentenversicherung gebracht hatte.“<sup>34</sup>

In der Fachliteratur bleibt die Frage, ob Hartz IV arm macht oder ob damit erfolgreich Armutsprävention betrieben wird, weiterhin umstritten, was kaum verwundert, wenn man bedenkt, dass „Armut“ ein politisch-normativer, sehr komplexer, mehrdimensionaler sowie moralisch und emotional aufgeladener Begriff ist.<sup>35</sup> Daraus resultieren ein unterschiedliches bis gegensätzliches Verständnis der Wissenschaftler/innen hinsichtlich ihres Forschungsgegenstandes

und extrem stark differierende Interpretationen der Untersuchungsergebnisse. Während beispielsweise regierungsnahe Empiriker/innen das Bildungs- und Teilhabepaket der Bundesregierung für einen Etappen- oder gar den Endsieg im Kampf gegen die Kinderarmut halten, sehen Kritiker/innen darin einen Teil des Problems und nicht einen Teil der Lösung.

Obwohl die meisten vorliegenden Studien laut Joß Steinke nicht darauf hindeuten, dass die Reform zu einer systematischen Vergrößerung bzw. Vermehrung der Armut geführt hat, weil zumindest die Grundbedürfnisse durch das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld abgedeckt seien, verhehlte der Leiter der Abteilung Arbeit, Soziales, Europa im AWO-Bundesverband und damalige IAB-Mitarbeiter nicht, dass Familien kaum Möglichkeiten zur Rücklagenbildung haben: „Mangelwirtschaft ist Alltag.“<sup>36</sup> In einem IAB-Forschungsbericht findet sich die Feststellung, dass Versorgungsengpässe zum Monatsende bei Hartz-IV-Betroffenen „ein weiter verbreitetes Phänomen“ seien: „Bei den Hilfebeziehern geht es beispielsweise um Fragen wie die teilweise Substitution elektrischen Lichts durch Haushaltskerzen, das Abmelden von Telefonanschlüssen, die Ablehnung von Einladungen und den Verzicht auf Familienfeierlichkeiten wie Geburtstage und Weihnachtsfeste, aber auch um die Nichtanspruchnahme des Gesundheitssystems oder Abstriche bei Ernährung und medizinisch erforderlichen Diäten, um Probleme bei der Reparatur und/oder Wiederbeschaffung von Haushaltsgeräten oder Mobiliar.“<sup>37</sup> Wenn das aber in einem reichen Land wie Deutschland vermeintlich (noch) keine „richtige“ Armut ist, was dann?

Selbst wenn die Grundsicherung für Arbeitsuchende mit ihrem Regelbedarf von maximal 399 Euro (2015) für eine alleinstehende bzw. alleinerziehende Person sowie der Übernahme „angemessener“ Wohnkosten das *soziokulturelle* Existenzminimum gerade noch sichert, was man trotz des Bundesverfassungsurteils vom 23. Juli 2014 bezweifeln kann, bedeuten jede fehlerhafte Berechnung und jede Kürzung wegen einer Sanktionierung zumindest *relative* Armut für Leistungsberechtigte. Darunter versteht man eine Lebenslage, bei der zwar die Grundbedürfnisse – ausreichende Ernährung, eine den klimatischen Bedingungen angemessene Unterkunft

und Kleidung sowie eine medizinische Basisversorgung – abgedeckt sind, aber weder die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben noch die Pflege der zwischenmenschlichen Beziehungen (zu Verwandten, Freunden und Bekannten) möglich ist. Im Falle einer Totalsanktion, die normalerweise zur völligen Mittellosigkeit und bei Unter-25-Jährigen manchmal sogar zur Wohnungslosigkeit des Leistungsbedürftigen führte, weil das Jobcenter die Übernahme seiner Miet- und Heizkosten vorübergehend beendete,<sup>38</sup> lag eindeutig *absolute, extreme* bzw. *existenzielle* Armut vor. Darunter versteht man den im Extremfall lebensbedrohlichen Zustand, dass ein Mensch seine Grundbedürfnisse nicht befriedigen kann und am *physischen* Existenzminimum lebt bzw. genauer: dahinvegetiert.

Während Steinke die materielle Grundausrüstung von Leistungsbedürftigen offenbar für hinreichend ansah, um Armut zu vermeiden, wies er auf die Schwächen des SGB II in Bezug auf die Teilhabe an Bildung und Kultur hin: „Für einen relevanten Teil der Leistungsempfänger fehlen die Mittel, Freunde zum Essen einzuladen, ins Kino zu gehen o.Ä. Offensichtlich besteht im Bereich der sozialen, gesellschaftlichen und kulturellen Teilhabe die Tendenz, sich aus dem sozialen Leben zurückzuziehen – mit der Gefahr von Marginalisierung und Isolation.“<sup>39</sup> Steinke hielt die pauschale These einer Armutszunahme als Folge der Hartz-IV-Reform zwar für wissenschaft-

33 Siehe Martin Staiger, *Rettet die Rente! – Wie sie ruiniert wurde und wie sie wieder sicher wird*, Oberursel 2013, S. 53

34 Tatjana Mika/Janine Lange/Michael Stegmann, *Erwerbsminderungsrente nach Bezug von ALG II: Auswirkungen der Reformen auf die Versicherungsbiografien*, in: WSI-Mitteilungen 4/2014, S. 278

35 Vgl. hierzu und zum Folgenden: Christoph Butterwegge, *Armut in einem reichen Land. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird*, 3. Aufl. Frankfurt am Main/New York 2012, S. 12 ff.

36 Joß Steinke, *Macht „Hartz IV“ arm? – Erkenntnisse aus Sicht der Wissenschaft*, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP)* 3/2011, S. 355

37 Andreas Hirsland/Philipp Ramos Lobato, *Armutsdynamik und Arbeitsmarkt. Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen*, IAB-Forschungsbericht 3/2010, S. 23 und S. 24

38 Vgl. dazu: Anne Ames, *Mit Druck und Strafen auf den rechten Weg bringen? – Sanktionen nach dem SGB für Unter-25-Jährige*, in: Yvonne Ploetz (Hg.), *Jugendarmut. Beiträge zur Lage in Deutschland*, Opladen/Berlin/Toronto 2013, S. 206 f.

39 Ebd., S. 353

lich „nicht haltbar“, deutete gegen Ende seines o.g. Artikels jedoch vorsichtig an, dass die Erwerbsarmut durch Ausweitung des Niedriglohnssektors vermehrt worden sein könnte.<sup>40</sup> Tatsächlich wirkt Hartz IV armutskonservierend und -produzierend: Während das Arbeitslosengeld II die Leistungsbedürftigen nicht aus ihrer finanziellen Notlage befreit, weil sie meistens selbst im günstigsten Fall, nämlich bei Zahlung der kompletten Regelleistung sowie der höchsten erstattungsfähigen Miet- und Heizkosten durch das Jobcenter, sowohl unterhalb der staatlichen Pfändungsfreigrenze (2014: 1.050 Euro), die eine akzeptable Armutsgrenze darstellt, wie auch unterhalb der EU-offiziellen „Armutsriskoschwelle“ von 60 Prozent des mittleren bedarfsgewichteten Nettoeinkommens (2013: 979 Euro) bleiben, führt Hartz IV aufgrund seiner rigiden Zumutbarkeitsregelungen dem Niedriglohnsektor immer wieder neue Arbeitskräfte zu, die aufgrund ihrer finanziellen Nöte gezwungen sind, als „Aufstocker/innen“ für so wenig Geld zu arbeiten, dass sie die genannten Armutsgrenzen gleichfalls nicht hinter sich lassen können.

### **Armut ist durch die Arbeitsmarktreformen selbst für Teile der unteren Mittelschicht zur Normalität geworden.**

Armut, in der Bundesrepublik jahrzehntelang eher ein Rand(gruppen)-phänomen, ist durch die Arbeitsmarktreformen selbst für Teile der unteren Mittelschicht zur Normalität geworden. Besonders früh und intensiv wurde über die Folgen der sog. Hartz-Gesetzgebung für Kinder diskutiert, weil diese seit Alters her als „würdige Arme“ gelten, die ihre soziale Misere im Unterschied zu „arbeitsscheuen“ Erwachsenen nicht selbst verschuldet haben.<sup>41</sup> Auf dem Höhepunkt des Konjunkturaufschwungs nach der rot-grünen Arbeitsmarktreform, im März 2007, lebten Angaben der Bundesagentur für Arbeit zufolge fast 1,929 Mio. Kinder unter 15 Jahren (von 11,44 Mio. dieser Altersgruppe insgesamt) in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften. Verschärft wurde das Problem durch erhebliche regionale Disparitäten (Ost-West- und Nord-Süd-Gefälle). So lebten

in Görlitz 44,1 Prozent aller Kinder unter 15 Jahren in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften, während es im ausgesprochen wohlhabenden bayerischen Landkreis Starnberg nur 3,9 Prozent waren. Wie die traurige Rekordhöhe der Kinderarmut zu dem genannten Zeitpunkt vermuten lässt, gehören die jüngsten Gesellschaftsmitglieder zu den Hauptverlierer(inne)n von Hartz IV.

Bis zum Jahr 2011 sank die Anzahl der in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften lebenden Kinder unter 15 Jahren zwar um ca. 300.000 auf 1,64 Mio.,<sup>42</sup> einen Stand, auf dem sie die nächsten zwei Jahre verharrte. Dies war jedoch weder der erfolgreichen Armutsbekämpfung durch die schwarz-gelbe Bundesregierung noch Vermittlungserfolgen der Jobcenter geschuldet, sondern Folge einer Bereinigung der Statistik und eine Begleiterscheinung des demografischen Wandels. Es gibt nämlich inzwischen weniger als 10,65 Mio. Kinder in dem besagten Alter, wodurch sich natürlich auch die Zahl der potenziellen Sozialgeld-Empfänger/innen verringerte. Außerdem hatte man vor allem Alleinerziehende im Alg-II-Bezug nach der Reform des Kinderzuschlages ab 1. Oktober 2008 gedrängt, diesen und Wohngeld für sich und ihren Nachwuchs in Anspruch zu nehmen, was sie meist nur knapp über den Regelsatz hievte, aber nichtsdestotrotz aus der leidigen Hartz-IV-Statistik katapultierte.

Die Hartz-Gesetze konterkarierten politische Bemühungen zur Armutsbekämpfung. Besonders Hartz IV trug durch das Abdrängen der Langzeiterwerbslosen samt ihren Familienangehörigen in den Fürsorgebereich dazu bei, dass Kinderarmut „normal“ wurde, was sie schwerer skandalisierbar macht. Auf das Leben der ostdeutschen Kinder wirkte sich das Gesetz wegen der katastrophalen Lage des dortigen Arbeitsmarktes besonders verheerend aus. Die finanzielle Lage von Familien mit Alh-Empfänger(inne)n verschlechterte sich durch den Übergang zum Alg II, was erhebliche materielle Einschränkungen für Kinder einschloss. Betroffen waren auch diejenigen Kinder, deren Väter aufgrund ihres gegenüber der Arbeitslosenhilfe niedrigeren Arbeitslosengeldes II keinen oder weniger Unterhalt zahlen konnten, denn die Unterhaltsvorschusskassen bei den Jugendämtern treten nur

maximal sechs Jahre lang und auch nur bis zum 12. Lebensjahr des Kindes ein: „Anschließend kann die Mutter für Sohn oder Tochter Sozialgeld beantragen, aber nur, wenn sie nicht genug verdient, um den Lebensunterhalt für sich und das Kind zu bestreiten.“<sup>43</sup>

Die mit Hartz IV einhergehenden Leistungskürzungen trafen hauptsächlich Langzeiterwerbslose, ihre Familien und Kinder. „Ob die Absenkung der Transferleistungen an diesen Teil der Gesellschaft, der sowieso zu den Verlierern gehört, die soziale Kohärenz einer Gesellschaft erhöht, darf bezweifelt werden. Möglicherweise sind die Kosten, die sich aus potentiell höherer Kriminalität, geringeren Entwicklungschancen von Kindern aus diesem Segment der Gesellschaft etc. ergeben, höher als die Einsparungen – ganz abgesehen von immateriellen Schäden einer Gesellschaft.“<sup>44</sup> Eine soziale Grundsicherung, wie sie Arbeitslosengeld II und Sozialgeld laut Gesetzestext sein möchten, muss vor Armut schützen, damit sie diesen Namen verdient. Das kann man in Anbetracht der äußerst niedrigen Zahlungsbeträge allerdings kaum behaupten.

Bedingt durch die mit Hartz I vorgenommene Herabsetzung der Vermögensfreigrenzen für Alh-Bezieher/innen ab 1. Januar 2003 und das ebenso geringe Schonvermögen für Alg-II-Empfänger/innen im SGB II fand im Zuge des rot-grünen Reformprogramms eine schleichende Enteignung der Langzeiterwerbslosen statt. Das nach Peter Hartz benannte Gesetzespaket hat diese Personengruppe offenbar noch ärmer gemacht, als sie es bereits war. Wie zwei Forscher des DIW, Markus M. Grabka und Christian Westermeier, herausgefunden haben, ist das durchschnittliche Nettovermögen

40 Siehe ebd., S. 355

41 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge/ Michael Klundt/Matthias Belke-Zeng, Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland, 2. Aufl. Wiesbaden 2008

42 Vgl. Thomas Öchsner, Weniger Kinderarmut in Deutschland. Bundesweit ist die Zahl der jungen Hartz-IV-Empfänger seit dem Jahr 2006 um 13,5 Prozent zurückgegangen, in: Süddeutsche Zeitung v. 26.1.2012

43 Katharina Sperber, Kein Unterhalt mehr vom Vater. Hartz IV lässt den Empfängern nicht genug Geld für die Zahlung – allein erziehende Mütter müssen dann aufs Amt, in: Frankfurter Rundschau v. 27.7.2004

44 Hansjörg Herr, Arbeitsmarktreformen und Beschäftigung. Über die ökonomietheoretischen Grundlagen der Vorschläge der Hartz-Kommission, in: PROKLA 129 (2002), S. 521



von Arbeitslosen zwischen 2002 (30.000 Euro) und 2012 (18.000 Euro) drastisch gesunken.<sup>45</sup> Grabka und Westermeier nennen als einen Grund dafür die Hartz-Gesetzgebung bzw. den Umstand, dass leistungsberechtigt im Grundsicherungssystem jetzt nur mehr ist, wer vorher sein Vermögen bis auf einen kleinen Rest aufgebraucht hat. Fast zwei Drittel der Hilfeberechtigten hatten zum Zeitpunkt der Erhebung überhaupt kein Vermögen oder waren sogar verschuldet.

Neben den genannten Verlierergruppen gab es bei Hartz IV auch manche Nutznießer/innen und eine geringe Zahl an Gewinner(inne)n. Dazu gehörten bisherige Sozialhilfebezieher/innen, die erwerbsfähig waren und ab 1. Januar 2005 die Eingliederungsmaßnahmen nach dem SGB II in Anspruch nehmen konnten, sofern die Jobcenter sie in deren Genuss kommen ließen und ihre Fördermaßnahmen nicht auf Höherqualifizierte konzentrierten. Die eigentlichen Profiteure der rot-grünen Arbeitsmarktreformen waren jedoch Unternehmen auf der Suche nach Arbeitskräften, die möglichst billig, willig und wehrlos sind. „Getreu dem Grundsatz, wonach (nahezu) jede Arbeit besser ist als keine, zielt Hartz

zu nutzen. Für exzessives Lohndumping betreibende Unternehmer, die häufig aus der Leiharbeitsbranche stammen, bildet das Arbeitslosengeld II eine willkommene Subvention, deren Gesamtsumme sich inzwischen auf mehr als 75 Mrd. Euro beläuft, die Erwerbsaufstocker/innen seit dem 1. Januar 2005 ausgezahlt bekommen haben.

### 3. Lebensmittelafeln, soziale Ausgrenzung und „neue Verhöhnung“ in der Hartz-IV-Gesellschaft

Um die Mitte der 1960er-Jahre, genau vor einem halben Jahrhundert, gab es zusammen nicht einmal 1 Mio. Bezieher/innen von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in der Bundesrepublik. Damals lebte nur jedes 75. Kind in einer HLU-empfangenden Familie. Bevor die Rezession 1966/67 mit der Illusion unkritischer Zeitgenoss(inn)en aufräumte, dass der Nachkriegskapitalismus weitgehend krisenfrei sei, herrschte in der breiten Öffentlichkeit die Überzeugung vor, Erwerbslosigkeit und Armut würden schon bald einer vergangenen Epoche angehören, weil eine sozial gestaltete Marktwirtschaft ewiges Wachstum und „Wohlstand für alle“ (Ludwig Erhard) gewährleisten könne.

Nachdem das *Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* am 1. Januar 2005 in Kraft getreten war, lebten zeitweilig fast 7,5 Mio. Personen, darunter etwa 5,5 Mio. Alg-II-Bezieher/innen

und rund 2 Mio. Sozialgeldempfänger/innen – meistens Kinder unter 15 Jahren – in über 4 Mio. Bedarfsgemeinschaften. Das waren mehr als ein Zehntel der Gesamtbevölkerung unter 65 Jahren. Erst nach Verschärfungen des Hartz-IV-Gesetzes nahm die Anzahl der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften ab Juni 2006 kontinuierlich ab, was auch für die Anzahl der unmittelbar von Hartz IV betroffenen Personen gilt, die jedoch im Gefolge der Banken-, Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise erneut anstieg. Gegenüber dem statistischen Gipfel im Mai 2006 ist die Anzahl der Grundsicherungsempfänger/innen zwar um ca. 20 Prozent auf rund 6 Mio. gesunken, dafür mittlerweile allerdings fast jeder zweite von ihnen im Dauerbezug.

Lena Koller-Bösel, Torsten Lietzmann und Helmut Rudolph haben die Entwicklung des Leistungsbezugs anhand einschlägiger BA-Statistiken bis zum 31. Dezember 2012 untersucht und herausgefunden, dass sich diese Hilfebedürftigkeit einerseits bei einer großen Gruppe von Langzeitbezieher(inne)n verfestigt, im Grundsicherungssystem andererseits jedoch eine große Dynamik herrscht. Wie ihre Längsschnitt- und Fluktuationsanalysen ergaben, befanden sich insgesamt erheblich mehr Menschen vorübergehend im Hartz-IV-System, als die (relativ hohen) Bestandszahlen ohnehin vermuten lassen. „So haben seit Anfang 2005 insgesamt 10,2 Mio. verschiedene Bedarfsgemeinschaften und ca. 15,3 Mio. verschiedene Personen zumindest zeitweilig Leistungen bezogen.“<sup>47</sup>

Aufgrund der hohen personellen Fluktuation innerhalb des SGB-II-Systems haben also sehr viel mehr Bürger/innen ein Mal oder sogar wiederholt die deprimierende Erfahrung von Hartz-IV-Hilfebedürftigkeit gemacht. Außerdem dürfte die sog. Dunkelziffer, d.h. der Anteil jener Personen, die zwar leistungsberechtigt sind, aber aus unterschiedlichen Gründen (Informationsdefizite, Angst vor den staatlichen Behörden, Scheu vor dem bürokratischen Aufwand, Scham gegenüber Verwandten, Nachbarn oder Freunden, falscher Stolz usw.) keinen Antrag stellen, weiterhin recht hoch sein. Dass die Gesamtzahl der Transferleistungsempfänger/innen zuletzt ebenso abgenommen hat wie die relative Höhe der Zahlungsbeträge, liegt nicht etwa an einem Rückgang der materiellen Bedürftigkeit von Leistungsberechtigten, sondern primär an den durch die Hartz-Reformen drastisch verschärften Anspruchsvoraussetzungen, Kontrollmechanismen und Repressalien der für die Leistungsgewährung zuständigen Jobcenter und Sozial- bzw. Grundsicherungsämter.

Bei einem Vergleich der Anzahl von Transferleistungsbezieher(inne)n einst mit der Anzahl von Leistungsempfäng-

### Hartz IV führt dem Niedriglohnsektor aufgrund der verschärften Zumutbarkeitsregeln und des enormen Sanktionsdrucks immer neuen Nachschub zu.

IV auf die möglichst umfassende Internalisierung eines allgemeinen Arbeitszwangs.<sup>46</sup> Hartz IV führt dem Niedriglohnsektor aufgrund der verschärften Zumutbarkeitsregeln und des enormen Sanktionsdrucks immer neuen Nachschub zu. Und sinkende Gehälter von Arbeitnehmer(inne)n bedeuten für deren Arbeitgeber ebenso höhere Gewinne wie die Abschaffung von aus Beitragsmitteln der Sozialversicherung finanzierten Transferleistungen. Während die Bezieher/innen von Arbeitslosengeld II durch scharfe Zumutbarkeitsregeln und strenge Sanktionen einem Zwangsregime unterworfen wurden, stellten die Grundsicherungsleistungen für Unternehmer eine Möglichkeit dar, Hartz IV gewinnsteigernd als Kombilohnmodell

45 Vgl. Markus M. Grabka/Christian Westermeier, Anhaltend hohe Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht 9/2014, S. 161

46 Klaus Dörre, Hartz-Kapitalismus. Vom erfolgreichen Scheitern der jüngsten Arbeitsmarktreformen, a.a.O., S. 295

47 Lena Koller-Bösel/Torsten Lietzmann/Helmut Rudolph, Bestand und Turnover in der Grundsicherung, in: WSI-Mitteilungen 6/2014, S. 454

er(inn)en jetzt bestätigt sich die Binsenweisheit, dass Quantität an einem bestimmten Punkt in Qualität umschlägt: Heute sind nicht bloß viel mehr Personen als vor 50 Jahren hilfebedürftig, sondern durch die erheblich höhere Quote der von Sozialtransfers abhängigen Personen hat sich auch das Verhältnis von Staat und Leistungsberechtigten sowie von Bürger(inne)n zu Leistungsbezieher(inne)n gewandelt. Mehr noch: Die Hartz-Gesetzgebung hat Deutschland mitsamt seinem Wohlfahrtsstaat, seiner (sozial)politischen Kultur und seinem jahrzehntelang auf Konsens orientierten gesellschaftlichen Klima viel stärker verändert als manche parlamentarische Weichenstellung der Nachkriegszeit. Fragt man nach den immateriellen Schäden, seelischen Verwundungen und Veränderungen im Alltagsbewusstsein, die besonders Hartz IV unter den Betroffenen hervorgerufen bzw. hinterlassen hat, braucht das Gesetzespaket wahrscheinlich selbst einen Vergleich mit beiden Weltkriegen nicht zu scheuen.

Wer in Hartz IV nur eine Arbeitsmarktreform sieht, versteht das Gesetzespaket daher ebenso wenig wie die sehr viel weiter reichenden Intentionen und die gesellschaftspolitischen Ambitionen seiner Urheber. Schließlich bilden die Hartz-Gesetze, vor allem deren viertes, den Kristallisationskern eines umfassenden Projekts zur Restrukturierung der Gesellschaft. Es ging dabei nicht bloß um Leistungskürzungen in einem Kernbereich des staatlichen Sicherungssystems, vielmehr um einen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Paradigmenwechsel, anders formuliert: um eine gesellschaftliche Richtungsentscheidung von grundsätzlicher Bedeutung, weil sie – dies war von Anfang an klar – das Gesicht der Bundesrepublik auf Jahrzehnte prägen wird. Die rot-grünen, durch eine Mehrheit der damaligen Oppositionsparteien CDU, CSU und FDP im Bundesrat, die Kompromissbereitschaft der Regierungsparteien und nachfolgende Bundesregierungen verschärften „Agenda“-Reformen haben den Wohlfahrtsstaat und Deutschland insgesamt so tiefgreifend verändert, dass man ohne Übertreibung von einer „Hartz-Gesellschaft“, einem „Hartz-Kapitalismus“ oder einer „Hartz-IV-Republik“ sprechen kann.<sup>48</sup>

Von einer Hartz-IV-Gesellschaft lässt sich schon deshalb sprechen, weil der

SGB-II-Leistungsbezug eine große Reichweite hat, also bis in die Mittelschicht und das gesellschaftliche Gravitationszentrum ausgreift: „Das System wirkt weit über Langzeitarbeitslose hinaus und bildet eine Grundsicherung nicht nur für Arbeitsuchende, sondern für

## Die Hartz-Gesetze bilden den Kristallisationskern zur Restrukturierung der Gesellschaft.

einen großen Teil der Bevölkerung im Erwerbsalter und ihre Kinder.“<sup>49</sup> Totalitär ist das Hartz-IV-System insofern, als es sämtliche Poren der Gesellschaft durchdringt und die Betroffenen nicht mehr loslässt, ihren Alltag völlig beherrscht und sie zwingt, ihr gesamtes Verhalten danach auszurichten. „Arbeitslosigkeit“ wird laut Matthias Bohlender als Problem eines unzulänglichen, mangelhaften Subjekts begriffen, das aufgrund eines psychosozialen Defekts in seinem Zustand verharrt, weshalb ein psychopolitischer Raum des Eingreifens, Veränderns und Aktivierens geschaffen werden müsse: „Damit wird nicht nur der Umbau ganzer Verwaltungsmaschinen gerechtfertigt (vom Arbeitsamt zur Arbeitsagentur, Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe etc.), sondern es wird ein umfassendes politisches Interventionsfeld erzeugt, auf dem Technologien eingesetzt werden, die bis in die intimsten Verhältnisse, die sozialen Beziehungen, die Wohnbedingungen, die Tagesabläufe, die Nahrungsgewohnheiten – kurz: in die gesamte Lebensführung von Individuen, Familien, Partnerschaften etc. eingreifen.“<sup>50</sup> Wie sehr der Staat sich anmaßt, über die Lebensweise von Grundsicherungsbezieher(inne)n zu entscheiden, zeigte die einstweilige Verfügung, mit der das Landgericht Köln im März 2011 den Lotto-Annahmestellen in Nordrhein-Westfalen untersagte, Hartz-IV-Empfänger(inne)n eine Sportwette zu verkaufen.<sup>51</sup>

Längst gibt es, was man „Hartz-IV-Welt“ nennen kann und eine Armutsökonomie sowie eine ausgeprägte Subkultur im Bereich der nach Millionen zählenden Alg-II-Empfänger/innen samt ihren Familien bildet, die von Hartz-IV-Kochbüchern über Sozialkaufhäuser bis zu Hartz-IV-Kneipen reicht, wo

Leistungsbedürftige unter sich bleiben und ihr Bier zu Niedrigpreisen trinken. Praktischerweise galt ab 1. Januar 2003 zusammen mit den ersten beiden Hartz-Gesetzen auch die Pfandpflicht, wodurch die rot-grüne Koalition dafür gesorgt hat, dass Transferleistungsbezieher/innen und Niedriglöhner/innen ebenso wie Altersrentner/innen ihr karges Haushaltseinkommen durch das Sammeln und die Rückgabe von Pfandflaschen und Getränkedosen aufbessern können. Seither gehören Dosen- und Flaschensammler/innen, die Mülltonnen und Abfalleimer durchwühlen, vielerorts zum normalen Stadtbild.

Die Sozialwissenschaftlerin Anne Ames hat im Auftrag des Zentrums Gesellschaftliche Verantwortung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau untersucht, welche Erfahrungen die Betroffenen mit der Umsetzung und den Auswirkungen des SGB II gemacht haben. Selbst wenn man den Hilfebedürftigen das ihnen zustehende Geld rechtzeitig und in rechtmäßiger Höhe bewilligt, was nach Auffassung der meisten Betroffenen, die sich „verarmt, verunsichert, ausgegrenzt und ohne Perspektive“ fühlen, sowie der Anlaufstellen, die ihnen mit Rat und Tat zur Seite stehen, immer noch viel zu selten geschieht, bietet Hartz IV keine hinreichende materielle Grundsicherung: „Die Regelleistung ist zu niedrig, um soziale Kontakte pflegen und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können, zu

48 Siehe Klaus Dörre, Hartz-Kapitalismus. Das „Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und seine sozialen Folgen, in: Wilhelm Heitmeyer (Hg.), Deutsche Zustände, Folge 3, Frankfurt am Main 2005, S. 252 ff.; Martin Staiger, Die Hartz-IV-Republik. Demütigung statt Förderung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 10/2007, S. 1199 ff.; Christoph Butterwege, Hartz-Gesellschaft und Sozialstaat, in: Johannes Rehm/Hans G. Ulrich (Hg.), Menschenrecht auf Arbeit? – Sozialethische Perspektiven, Stuttgart 2009, S. 69 ff.

49 Tobias Graf/Helmut Rudolph, Dynamik im SGB II 2005-2007: Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig, a.a.O., S. 8

50 Matthias Bohlender, Von „Mienthal“ zu „Hartz IV“. Zur Geschichte und Gegenwart des Regierens von „Langzeitarbeitslosen“, in: Mathias Lindemann/Marcel Meier Kressig (Hg.), Zwischen Sicherheitserwartung und Risikoerfahrung. Vom Umgang mit einem gesellschaftlichen Paradoxon in der Sozialen Arbeit, Bielefeld 2012, S. 163 f.

51 Vgl. Christian Rath/Stefan Sauer, Keine Chance auf Glück. Kölner Gericht untersagt Losverkauf an Hartz-IV-Empfänger, in: Kölner Stadt-Anzeiger v. 11.3.2011

niedrig, um ein Leben zu führen, das nicht von ständigen Geldsorgen und fortwährender Angst vor selbst geringfügigen Missgeschicken überschattet ist.“<sup>52</sup>

Wer die brisante Mischung von berechtigter Empörung, ohnmächtiger Wut und blankem Hass auf „die Etablierten“ kennt, wie sie wohl nur in Hartz-IV-Beratungsstellen und Versammlungen von Erwerbsloseninitiativen existiert, sofern die Betroffenen nicht schon resigniert und sich ganz aus der Öffentlichkeit zurückgezogen haben, kommt zu dem Schluss, dass innerhalb der Bundesrepublik zwei Welten oder „Parallelgesellschaften“ existieren und die Brücken dazwischen abgebrochen worden sind. Auf der einen Seite entstehen Luxusquartiere, in denen sich die „Superreichen“ hinter den hohen Mauern ihrer Villen verschanzen und von privaten Sicherheitsdiensten bewachen lassen; auf der anderen Seite konzentrieren sich die Armen in despektierlich als „soziale Brennpunkte“

## Die Furcht vor dem materiellen Absturz greift in fast allen Bevölkerungsgruppen um sich.

oder euphemistisch als „Stadtteile mit besonderem Erneuerungs-“ bzw. „Entwicklungsbedarf“ genannten Elendsquartieren der Großstädte.

Hier besuchen die „Abgehängten“ jene Suppenküchen, die sich heute nobel „Lebensmitteltafeln“ nennen, erhalten Wäsche in Kleiderkammern der Wohlfahrtsverbände, holen sich Einrichtungsgegenstände aus Möbellagern und beschaffen sich vieles, was sie darüber hinaus zum Leben benötigen, in Sozialkaufhäusern. „Besonders nach dem Inkrafttreten der Hartz-Gesetze 2005 stieg die Zahl der Tafeln rapide an.“<sup>53</sup> Inzwischen gibt es über 1.000 Tafeln, die teilweise mehrere Ausgabestellen haben, der Hartz-IV-Armut jedoch schon deshalb nicht Herr werden können, weil sie oft gerade in den Regionen fehlen, wo man Hilfe am dringendsten braucht, sich aber weniger Sponsoren, Großspender/innen und Ehrenamtler/innen finden. „Der Versorgungsgrad ist gerade dort am schlechtesten, wo die Armut am größten ist, in weiten Teilen Ostdeutschlands etwa.“<sup>54</sup>

Es soll nicht selten vorkommen, dass Arbeitslosengeld-II-Bezieher/innen, die sich im Jobcenter über Geldmangel auf-

grund der Verweigerung ihnen eigentlich zustehender Leistungen beklagen, von den Sachbearbeiter(inne)n zur Lebensmitteltafel des betreffenden Ortes geschickt werden. Hier zeigt sich die ganze Ambivalenz der Tafelbewegung, die im Einzelfall sinnvolle Hilfe leisten mag, das Problem der sich hierzulande ausbreitenden Armut aber nicht lösen kann, sondern möglicherweise zementiert.<sup>55</sup> Ebenso wie die Hartz-Gesetze trägt sie dazu bei, dass der Sozialversicherungsstaat à la Bismarck allmählich zu einem Fürsorge-, Almosen- und Suppenküchenstaat verkommt, in dem Wohlhabende und Reiche darüber entscheiden, ob, welchen und wie Bedürftigen geholfen wird, aber damit auch, wohin sich unsere Gesellschaft entwickelt. Wenn aus dem „Land der Dichter und Denker“ ein Land der Stifter und Schenker wird, die für Arme und Bedürftige sorgen, zieht sich der Staat mit Hinweis auf ihre karitative Tätigkeit und den expandierenden Markt der Barmherzigkeit am Ende ganz aus der Verantwortung für die soziale Sicherung seiner Bürger/innen zurück. Zivilgesellschaftliches bzw. bürgerschaftliches Engagement kann, so wichtig es sein mag, die im *Grundgesetz* verankerten sozialen (Staats-)Bürgerrechte aber nie vollwertig ersetzen.

Seit die rot-grüne Koalition den Arbeitsmarkt restrukturiert und stärker fragmentiert hat, nahm nicht bloß der Druck auf Löhne und Gehälter, sondern auch die Bereitschaft eines Teils der Bevölkerung zu, ein Anwachsen extremer Armut hinzunehmen, wenn dadurch nur für mehr Beschäftigung gesorgt würde. In weiten Bevölkerungskreisen überzog offenbar die Meinung, dass die Massenerwerbslosigkeit individuelle Ursachen habe und man bloß den Druck auf die Betroffenen erhöhen müsse, wiewohl besonders in Ostdeutschland mehreren Millionen Erwerbslosen nur ein Bruchteil offener Stellen gegenüberstanden. Außerdem gehört die Hoffnung, dass Menschen, die mit jeder Arbeit zufrieden sind, in Krisenzeiten „den Gürtel enger schnallen“ und (zumindest vorübergehend) Verzicht üben, schlussendlich von allem Leid erlöst werden, seit Jahrhunderten zum Alltagsglauben des christlichen Abendlandes. Wenn nicht alles täuscht, haben die Hartz-Reformen einen gesamtgesellschaftli-

chen Mentalitätswandel in Richtung dieser Zumutungsmentalität gegenüber (Langzeit-)Erwerbslosen bewirkt, der sich als sozialdarwinistischer Schub im Massenbewusstsein niederschlug und dort auf unabsehbare Zeit spürbar sein dürfte.

Die soziale Fallhöhe hat sich hierzulande erheblich vergrößert: Aufgrund der Lockerung des sozialen Netzes durch das Reformprogramm greift die Furcht vor dem materiellen Absturz in fast allen Bevölkerungsgruppen um sich. Die mit der Agenda 2010 und den Hartz-Reformen in Gang gesetzte soziale Abwärtsspirale erschwert den normalen Alltag vieler Durchschnittsbürger/innen, beeinträchtigt jedoch auch ihren aufrechten Gang. Ein „sozialer Fahrstuhleffekt“ (Ulrich Beck), bei dem alle Gesellschaftsschichten entweder gemeinsam nach oben oder gemeinsam nach unten fahren, ist ausgeblieben. Stattdessen gibt es einen sozialen Paternostereffekt, den Hartz IV noch verstärkt hat: Während die einen nach oben fahren, fahren die anderen zur selben Zeit nach unten. Das führt, wenn dem nicht konsequent entgegengesteuert wird, zu einer tieferen Spaltung der Gesellschaft in Arm und Reich, zu einem Zerfall unserer Städte und zu einer Gefährdung der Demokratie.

Hartz IV, die „Mutter aller Reformen“ (Wolfgang Clement), macht aber nicht bloß zahllose Menschen arm, sondern auch viele krank. Die gesundheitlichen, psychischen und soziokulturellen Folgewirkungen der Reformpolitik für die unmittelbar oder mittelbar Betroffenen werden jedoch meist unterschätzt. Hartz-IV-Betroffene werden sozial ausgegrenzt, fast in allen Lebensbereichen diskriminiert und tagtäglich zurückgesetzt. Das von Klaus Dörre und seiner Jenaer Forschungsgrup-

52 Anne Ames, „Ich hab's mir nicht ausgesucht ...“ – Die Erfahrungen der Betroffenen mit der Umsetzung und den Auswirkungen des SGB II. Eine Studie im Auftrag des Zentrums Gesellschaftliche Verantwortung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau, Mainz 2007, S. 107

53 Stefan Selke, Schamland. Die Armut mitten unter uns, Berlin 2013, S. 231

54 Ebd.

55 Vgl. dazu: Stephan Lorenz (Hg.), Tafel-Gesellschaft. Zum neuen Umgang mit Überfluss und Ausgrenzung, Bielefeld 2010; Stefan Selke (Hg.), Kritik der Tafeln in Deutschland. Standortbestimmungen zu einem ambivalenten sozialen Phänomen, Wiesbaden 2010; Stephan Lorenz, Tafeln im flexiblen Überfluss. Ambivalenzen sozialen und ökologischen Engagements, Bielefeld 2012



pe als „Regime strenger Zumutbarkeit“ charakterisierte Hartz-IV-System führt die Alg-II-Bezieher/innen in einen Teufelskreis aus Perspektivlosigkeit und Passivität hinein, in dem mit sich kumulierenden Frustrationserfahrungen, langsam Überhand nehmenden Resignationstendenzen und sinkendem Anspruchsniveau auch die Eigenaktivität nachlässt: „Wer sich nicht mehr intensiv um sich selbst sorgt, wer permanent Abstriche nicht nur bei der Job-, sondern auch bei der Lebensqualität macht, der verliert allmählich auch den Antrieb, seine individuelle Erwerbs- und Lebenslage aktiv zu verändern.“<sup>56</sup>

Dass ob solcher Aussichten überall im Land die Angst umgeht, Millionen Menschen aufgrund der Furcht vor einem Arbeitsplatzverlust, aufgrund mangelnder Berufsperspektiven und aufgrund drohender Sanktionen ihres Jobcenters nicht schlafen können, gehört wegen des gleichzeitig wachsenden gesellschaftlichen Reichtums zu den großen Widersprüchen unserer Zeit. Während die gesundheitlichen Probleme und psychosozialen Beeinträchtigungen der unmittelbar oder mittelbar Betroffenen zunehmen, fehlen oft die finanziellen Ressourcen für eine fachgerechte Behandlung. In dieser Situation erhalten bürokratische Schikanen und juristische Drangsalierungen geradezu eine kompensatorische Funktion: „Arbeitsmarktpolitik wird zu einer Form der medizinisch-psychologischen (Zwangs-)Therapie.“<sup>57</sup> Inge Hannemann, selbst jahrelang Mitarbeiterin eines Jobcenters, suchte die These empirisch zu untermauern, dass der Bezug von Arbeitslosengeld II negative Auswirkungen auf die Gesundheit hat. „Insbesondere die Zunahme von psychischen Erkrankungen wie Depressionen und psychosomatischen Störungen ist auffällig.“<sup>58</sup>

Verschiedentlich als ein „Gesetz der Angst“ bezeichnet, bildet Hartz IV den sozialrechtlichen Humus einer Gesellschaft der Angst und macht die Bundesrepublik gleichzeitig zu einem Land, in welchem Teile der Mittelschicht durch Verachtung gegenüber sog. Randgruppen, sozialen Absteiger(inne)n und beruflichen Verlierer(inne)n ihre Furcht vor dem gleichen Schicksal zu bewältigen suchen. Wilhelm Heitmeyer, Leiter des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld (IKG), und sein Forschungsteam, die von 2002 bis 2011

eine Langzeituntersuchung „Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ (GMF) durchgeführt haben, sprechen gar von einer „neuen Verhöhnung“, die seit den Reformen in weiten Bevölkerungskreisen um sich begriffen habe, woraus der Journalist Bruno Schrep folgert, dass die Solidargemeinschaft der Bundesbürger/innen auseinandergebrochen sei: „Viele Arbeitsplatzbesitzer, viele Nichtbetroffene haben einen stillschweigenden Pakt geschlossen: Sie grenzen sich von den Hartz-IV-Empfängern ab, reißen Witze über sie, vermeiden Kontakte, brechen Freundschaften ab. Dahinter steckt die pure Angst, womöglich schon bald selbst betroffen zu sein.“<sup>59</sup>

Neben materiellen Einbußen für Millionen Langzeiterwerbslose und ihre Familien durch die Arbeitsmarktreformen diagnostizierte Martin Staiger daher eine Verschlechterung des sozialen Klimas, die er als Folge der Hartz-Gesetze und dadurch gekennzeichnet sah, dass der in Art. 1 GG fixierte Konsens, wonach jedem Menschen unabhängig von dem, was er zu leisten vermag, eine unveräußerliche Würde zukommt, aufgekündigt worden sei: „Eine kaum mehr gehemmte Wut auf langzeitarbeitslose Menschen und ihre Familien bricht sich Bahn, es grassiert der Sozialneid ausgerechnet gegenüber denjenigen, die zu einem großen Teil unter dem Existenzminimum leben.“<sup>60</sup>

Wie es scheint, werden Langzeit- und Dauererwerbslose heute stärker als „Sozialschmarotzer/innen“ etikettiert, stigmatisiert und diskriminiert als vor der Hartz-IV-Reform. Hierauf deuten auch Teilergebnisse der GMF-Studien hin. Wilhelm Heitmeyer nennt die Einführung von Hartz IV neben den Terroranschlägen am 11. September 2001 sowie der globalen Finanz-, Weltwirtschafts- und Fiskalkrise als weiteres „Signalereignis“, mit dem sich für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen ein zeitweiliger bzw. dauerhafter Statusverlust oder eine Statusbedrohung verband.<sup>61</sup> Hartz IV hat in erheblichem Ausmaß zur sozialen Entrechtung, Entsicherung und Entwertung eines wachsenden Bevölkerungsteils beigetragen, der besonders in einer wirtschaftlichen Krisensituation als „unproduktiv“ und „unnützlich“ galt. Dass diesem Empathie und Solidarität

entzogen wurde, führt Heitmeyer im Wesentlichen auf die Ökonomisierung des Sozialen zurück.

Die von 2002 bis 2004 dauernde Hartz-Gesetzgebung und die sich anschließende stärkere Abwertung von

## Wie es scheint, werden Langzeit- und Dauererwerbslose heute stärker stigmatisiert und diskriminiert als vor der Hartz-IV-Reform.

Transferleistungsbezieher(inne)n hingen insofern miteinander zusammen, als materielles Recht soziale Wirklichkeit und gesellschaftliches Bewusstsein schafft: „Mittels solcher Gesetze und politischer Maßnahmen wird der Druck erhöht, auf dem ‚Jedermann-Arbeitsmarkt‘ zur Verfügung zu stehen und auch Beschäftigungsverhältnisse einzugehen, für die man eigentlich überqualifiziert ist. Mit der Diskriminierung wird den Betroffenen signalisiert, sie sollten ihre Ansprüche an die Erwerbsarbeit zurücknehmen.“<sup>62</sup>

Eva Gross, Julia Gundlach und Wilhelm Heitmeyer fanden die Abwertung von Langzeiterwerbslosen, als Element

56 Klaus Dörre u.a., Bewährungsproben für die Unterschicht? – Soziale Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt am Main/New York 2013, S. 366

57 Dirk Hauer, Law and Order auf die sanfte Tour. Der „aktivierende Sozialstaat“ und sein autoritärer Charakter, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hg.), Eine Politik sozialer Menschenrechte in Zeiten von Verarmung und Repression. Dokumentation einer Tagung des Komitees für Grundrechte und Demokratie in Kooperation mit der Evangelischen Akademie Arnoldshain vom 12. Bis 14. September 2003 in Arnoldshain, Köln 2004, S. 93

58 Inge Hannemann, Negative psychische Auswirkungen durch Hartz IV, Norderstedt 2012, S. 20

59 Bruno Schrep, Die neue Verhöhnung: „Bierdosen sind Hartz-IV-Stelzen“, in: Wilhelm Heitmeyer (Hg.), Deutsche Zustände, Folge 6, Frankfurt am Main 2008, S. 222

60 Martin Staiger, Hartz IV oder Sozialneid nach unten, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/2006, S. 782

61 Siehe Wilhelm Heitmeyer, Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (GMF) in einem entsicherten Jahrzehnt, in: ders. (Hg.), Deutsche Zustände, Folge 10, Berlin 2012, S. 19

62 Wilhelm Heitmeyer/Kirsten Endrikat, Die Ökonomisierung des Sozialen. Folgen für „Überflüssige“ und „Nutzlose“, in: ders. (Hg.), Deutsche Zustände, Folge 6, a.a.O., S. 67

des GMF-Syndroms begriffen, hauptsächlich bei Menschen, die sich der Oberschicht zurechnen, was sich mit der Dominanz neoliberaler Überzeugungen erklären lässt.<sup>63</sup> Heitmeyer spricht in diesem Zusammenhang von „rohe(r) Bürgerlichkeit“, die einen Rückzug aus der Solidargemeinschaft einschließt: „Die Entkultivierung des Bürgertums offenbart sich im Auftreten seiner Angehörigen und in der Art und Weise, wie sie versuchen, eigene Ziele mit rabiatischen Mitteln durchzusetzen. Das zeigt sich nicht zuletzt in der Abwertung schwacher Gruppen.“<sup>64</sup>

Hatte man Bezieher/innen der Arbeitslosenhilfe vorwiegend als Sozialversicherte und ehemalige Beitragszahler/innen wahrgenommen, wurden Langzeiterwerbslose nach dem Inkrafttreten von Hartz IV und Medienberichten über die zeitweilig steigende Belastung des Bundeshaushalts durch das Arbeitslosengeld II, das Sozialgeld und die Übernahme eines Teils der Unterkunftskosten häufiger als faule Müßig- bzw. teure Kostgänger des Steuerstaates empfunden, was sich im Gefolge der globalen Banken-, Finanz- und Weltwirtschaftskrise 2008 ff. noch verstärkte. Michael Hartmann deckt jedoch die wahren Hintergründe für die damals rapide zunehmende Staatsverschuldung auf: „Wer angesichts der horrenden öffentlichen Verschuldung mit dem Finger auf die Hartz-IV-Empfänger zeigt, lenkt von den wirklichen Verursachern ab. Die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen für den Finanzsektor, die sich weltweit

#### 4. Eine andere Republik: Demokratieabbau im Fürsorge-, Almosen- und Suppenküchenstaat

Hartz IV war als bisheriger Höhepunkt einer Abkehr von der aktiven Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik früherer Zeiten ein gesellschaftliches Menetekel. Gleichzeitig wiesen die Hartz-Gesetze quasi den Weg in eine andere Republik. „Der im 19. Jahrhundert erkämpfte und in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts etablierte Kompromiss zwischen Kapital und Arbeit gerät ins Wanken; Arbeitgeberbeiträge zu den sozialen Sicherungssystemen, Arbeitszeitregulierungen und das Prinzip der Mitbestimmung stehen zur Disposition.“<sup>65</sup> Neben den materiellen Einbußen, die Arbeitnehmer/innen (vor allem solche im Niedriglohnsektor) und Erwerbslose hinnehmen mussten, werden die mentalen Verletzungen, die man ihnen zufügte, oft übersehen oder ihrer Bedeutung nach unterschätzt. Noch stärker vernachlässigt man im Allgemeinen die aus Hartz IV resultierenden Gefahren für die Demokratie.

Dass sich unter dem Einfluss der „Agenda“-Politik und der Hartz-Gesetze sozialdarwinistische Stimmungen ausbreiteten, hatte auch unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten negative Auswirkungen, was die Hartz-IV-Bezieher/innen überdeutlich zu spüren bekamen. Wie die *Bild*-Zeitung am 23. Mai 2008 auf ihrer Titelseite berichtete, hatte Gottfried Ludewig, damals Bundesvorsitzender des CDU-nahen Rings

Christlich-Demokratischer Studenten (RCDS), ein „Drei Thesen zur Stärkung der Leistungsträger“ überschriebenes Diskussionspapier an sämtliche Gliederungen seiner Partei verschickt, das ohne Rücksicht auf die Verfassung und demokratische Grundrechte eine staatsbürgerrechtliche Privilegierung dieser Perso-

nengruppe ins Gespräch brachte, um durch Neuauflage des Mehrklassenwahlrechts zu verhindern, dass (Langzeit-)Erwerbslose und Rentner/innen weiter gleiche Mitentscheidungsmöglichkeiten haben: „Diejenigen, die den deutschen Wohlfahrtsstaat finanzieren und stützen, müssen in diesem Land wieder mehr Einfluss bekommen. Die Lösung könnte ein doppeltes Wahl-

Stimmrecht sein.“<sup>67</sup> Der damalige FDP-Vorsitzende Guido Westerwelle wies zwar in der ARD-Talkshow „Anne Will“ am 25. Mai 2008 darauf hin, dass auch das Stimmrecht der Studierenden nach den RCDS-Plänen halbiert werden müsste – „Das wäre aber dumm gelaufen“, sagte er zu Ludewig gewandt –, hatte aber seinerseits durch Tiraden gegen Arbeitslosengeld-II-Empfänger/innen das geistige Klima mit erzeugt, in dem solche Ideen gedeihen konnten.

Hartz IV bedeutete weniger Sozial-, gleichzeitig jedoch mehr Überwachungsstaat. Für erheblichen Unmut sorgte das 16-seitige Antragsformular, mit dem die Betroffenen nicht bloß ihre eigenen Wohn-, Einkommens- und Vermögensverhältnisse, sondern ggf. auch jene der mit ihnen zusammen in einer „Bedarfgemeinschaft“ lebenden Menschen darlegen müssen. Datenschutzbestimmungen wurden erst nach Kritik, wie sie etwa Rolf Gössner, Rechtsanwalt und Vizepräsident der Internationalen Liga für Menschenrechte übte,<sup>68</sup> ernster genommen. Bislang geltende Standards des Datenschutzes entfielen für Langzeiterwerbslose und andere Leistungsbedürftige ersatzlos. Werner Rügemer hat frühzeitig auf diesen stark vernachlässigten Aspekt der Reformpolitik hingewiesen, als er ihre Demokratiedefizite beklagte. Maßnahmen zur effektiveren Kontrolle der Bankguthaben und Zinseinnahmen von Arbeitslosengeld-II-/Sozialgeld-Bezieher(inne)n, die u.a. das am 1. April 2005 in Kraft getretene *Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit* ermöglichte, schränkten nach Rügemers

### Wer angesichts der horrenden öffentlichen Verschuldung mit den Fingern auf die Hartz-IV-Empfänger zeigt, lenkt von den wirklichen Verursachern ab.

auf mehrere Billionen Euro summieren und die sich allein in Deutschland auf mehrere hundert hundert Milliarden Euro belaufen (ein wesentlicher Grund für die enorme Zunahme der Staatsverschuldung), sind in erster Linie denen zugute gekommen, die bereits über nennenswerte Geldvermögen verfügten und/oder mit Finanzspekulationen Gewinne erzielt haben und weiter erzielen.“<sup>65</sup>

63 Vgl. Eva Gross/Julia Gundlach/Wilhelm Heitmeyer, Die Ökonomisierung der Gesellschaft. Ein Nährboden für Menschenfeindlichkeit in oberen Status- und Einkommensgruppen, in: ders. (Hg.), Deutsche Zustände, Folge 9, a.a.O., S. 145 ff.

64 Wilhelm Heitmeyer, Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (GMF) in einem entscherten Jahrzehnt, a.a.O., S. 35

65 Michael Hartmann, Klassenkampf von oben. Die gezielte soziale Desintegration, in: Wilhelm Heitmeyer (Hg.), Deutsche Zustände, Folge 9, a.a.O., S. 274

66 Ute Behning, Hartz IV und Europa, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/2005, S. 217

67 Zit. nach: Jung-Politiker (CDU) fordert: Doppeltes Wahlrecht für alle, die arbeiten!, in: Bild v. 23.5.2008; Absurder Vorstoß: CDU-Verbands-Chef will Rentner zu Wählern zweiter Klasse degradieren, in: Spiegel Online v. 23.5.2008

68 Vgl. Rolf Gössner, Gläserne Leistungsempfänger. Die Bundesagentur für Arbeit verstößt mit ihren Fragebögen zum Arbeitslosengeld II massiv gegen den Sozialdatenschutz, in: Frankfurter Rundschau v. 30.10.2004

Ansicht nicht bloß Grundrechte der unmittelbar davon Betroffenen, sondern aller Bewohner/innen der Bundesrepublik ein. „Durch Zentralisierung, einheitliche Identifikationsnummer und gegenseitige Amtshilfeverpflichtung entsteht ein tief gestaffeltes Schnüffel- und Meldesystem, das einen ‚gläsernen Bürger‘ Wirklichkeit werden lässt, wie es ihn in Deutschland bisher zu keiner Zeit gab – auch nicht im Nationalsozialismus.“<sup>69</sup>

Wenn sich dieser Trend zur totalen Kontrolle im Zeichen des NSA-Skandals verfestigt, steht am Ende womöglich ein Sozialpolizeistaat, der keine faschistische Diktatur sein muss, um die Menschen-, Bürger- und Freiheitsrechte unserer Verfassung ad absurdum zu führen. Aufgrund der Hartz-Gesetze durchdringt die staatliche Kontrolle das gesamte Alltagsleben der Leistungsbedürftigen: „Eigentum, Schonvermögen, Größe der Wohnung, Formen des Zusammenlebens, Kindererziehung und selbst der Umfang eines Geburtstagsgeschenks – alles kann zum Gegenstand staatlicher Aufsicht und Reglementierung werden. Finanzen, Wohnverhältnisse und Lebensweise werden für die kontrollierende Instanz transparent. Wer so leben muß, der steht beständig unter dem Generalverdacht, die Gesellschaft als ‚Schmarotzer‘ zu belasten.“<sup>70</sup>

Die rot-grünen Arbeitsmarktreformen haben daher nicht bloß das Leben der Erwerbslosen, der Geringverdiener/innen und ihrer Familien erschwert, sondern auch ihre demokratischen Rechte beeinträchtigt und die politische Kultur der Bundesrepublik beschädigt. Friedhelm Hengsbach, katholischer Sozialethiker und früher Professor an der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen, nimmt einen „Bürgerkrieg der politischen Klasse gegen die arm Gemachten“ wahr, denn Hartz IV sei mehr als ein Gesetz: „Es ist ein marktradikales, wirtschaftsliberales Denkmuster in arbeitgesellschaftlichen Körperwelten, eine für die Demokratie destruktive Weltanschauung.“<sup>71</sup>

Die extreme soziale Ungleichheit im Risikokapitalismus ist Gift für den Zusammenhalt der Gesellschaften und für die Demokratie. Zwar führt die sich vertiefende Kluft zwischen Arm und Reich nicht automatisch zu einer Krise des parlamentarischen Repräsentativsystems. Ursächlich dafür sind vielmehr Formen der Entpolitisierung, durch welche die

etablierten Parteien sowohl Frustrationserlebnisse wie auch Abwehrreaktionen der Bürger/innen hervorrufen.<sup>72</sup> Sowohl das Ideal der politischen Gleichheit aller Staatsbürger/innen wie auch die Legitimationsbasis der Demokratie leiden unter wachsender sozialer Ungleichheit, weil diese in aller Regel mit einer schwindenden Partizipationsbereitschaft der Armen verbunden ist. „Möchte eine Gesellschaft das Ideal politischer Gleichheit verteidigen, muss sie sicherstellen, dass die soziale Ungleichheit nicht ausufert. Denn je ungleicher ein Land ist, desto weniger vertrauen die Bürger ihren Politikern und Parlamenten und desto unzufriedener sind sie mit der Demokratie.“<sup>73</sup>

Der finanzmarktgetriebene Kapitalismus ist eine Gefahr für die Demokratie, weil er parlamentarische Entscheidungsmechanismen außer Kraft setzt sowie das Gemeinwohl und den Mehrheitswillen

### **Aufgrund der Hartz-Gesetze durchdringt die staatliche Kontrolle das gesamte Alltagsleben der Leistungsbedürftigen.**

missachtet. Von einer angemessenen politischen Repräsentation der Armen kann in diesem System kaum die Rede sein, wohingegen die Interessen der Reichen, bedingt durch Lobbyismus und andere Einflussmöglichkeiten, signifikant überrepräsentiert sind: Großbanken, Versicherungsgesellschaften, Industriekonzerne bestimmen zusammen mit anderen Kapitalanlegern maßgeblich die staatliche Politik und darüber, welche Entwicklungstrends sich durchsetzen. Ein moderner Staat, der Armen und Reichen unterschiedlich große Chancen der politischen Partizipation und der parlamentarischen Repräsentation einräumt, verliert auf diese Weise seine demokratische Legitimation. Wenn die Finanzmärkte im Gegenwartskapitalismus zum politischen Souverän avancieren, wird das durch Hartz IV auf den Verkauf seiner Arbeitskraft um fast jeden Preis zurückgeworfene Individuum entmündigt und die moderne Demokratie entkernt.

Das schwindende Vertrauen vieler Bürger/innen zu den etablierten Parteien und Politikern hängt stark von ihrer

Schichtzugehörigkeit ab. Mangels besser geeigneter Indikatoren ist die Wahlbeteiligung ein aussagekräftiges Maß für die politische Partizipationsfähigkeit bzw. -bereitschaft der Bürger/innen eines Landes. In der Bundesrepublik ist sie bereits seit über zwei Jahrzehnten rückläufig. Armin Schäfer weist auf die soziale Verzerrung von Wahlergebnissen durch eine sinkende Beteiligung der Stimmbürger/innen hin: „Bei einer niedrigen Wahlbeteiligung wählen vorwiegend sozial Bessergestellte, während jene zu Hause bleiben, die mangels individueller Ressourcen auf kollektives Handeln angewiesen sind, um ihre Lebensumstände zu ändern. Lernen Politiker, dass bestimmte Gruppen ohnehin nicht wählen, richten sie ihr Augenmerk auf wahlrelevante Milieus. Durch die soziale Ungleichheit der Nichtwahl wird die politische Kommunikation zwischen Wählern und Volksvertretern zulasten der sozial Schwachen verzerrt.“<sup>74</sup>

Hauptopfer des schichtspezifischen Bias hinsichtlich der Wahlbeteiligung sind sozial Benachteiligte. Da die tiefere Spaltung unserer Gesellschaft in Arm und Reich mit einem sozialräumlichen Zerfallsprozess einhergeht, der besonders die (west)deutschen Großstädte trifft, fiel die Wahlbeteiligung in einzelnen Stadtteilen derselben Metropole zuletzt äußerst unterschiedlich aus. Zwar ist die Wahlbeteiligung am 22. September 2013 nach dem Negativrekord bei der Bundestagswahl 2009 (70,8 Prozent) nicht weiter gesunken, vielmehr sogar wieder

69 Werner Rügemer, Hartz IV oder Der gläserne Mensch, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 11/2004, S. 1289

70 Klaus Dörre, Hartz-Kapitalismus. Vom erfolgreichen Scheitern der jüngsten Arbeitsmarktreformen, a.a.O., S. 301

71 Friedhelm Hengsbach, Bürgerkrieg der politischen Klasse gegen die arm Gemachten, in: Rudolph Bauer/Holdger Platta (Hg.), Kaltes Land. Gegen die Verrohung der Bundesrepublik – für eine humane Demokratie, Hamburg 2012, S. 57

72 Vgl. Winfried Thaa, Die Krise politischer Repräsentation – eine Folge der Auflösung gesellschaftlicher Großgruppen und soziokultureller Milieus?, in: Markus Linden/Winfried Thaa (Hg.), Krise und Reform politischer Repräsentation, Baden-Baden 2011, S. 126

73 Armin Schäfer, Alles halb so schlimm? – Warum eine sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, in: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Hg.), MPiFG Jahrbuch 2009-2010, Köln 2009, S. 10

74 Ebd., S. 7



leicht gestiegen. Schaut man genauer hin, konnten die 71,5 Prozent jedoch keineswegs beruhigen. Denn noch bei keiner Bundestagswahl zuvor gab es im Vorfeld ähnlich viele gutgemeinte Werbekampagnen und Mobilisierungsaktionen mit dem Ziel einer Steigerung der Wahlbeteiligung. Vor allem hat sich jedoch die soziale Schieflage bei der Wahlabstinenz offenbar noch verschärft: Betrug die Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2009 etwa in Köln-Chorweiler, einer Hochhaussiedlung mit ganz wenigen Einfamilienhäusern, noch 43 Prozent, wurden dort 2013 nicht einmal mehr 42,5 Prozent erreicht. Dagegen stieg die Wahlbeteiligung in Köln-Hahnwald, einem noblen Villenviertel, sogar von immerhin schon 87 Prozent (2009) weiter auf fast 89 Prozent.

Wahlabstinenz ist häufig die Konsequenz einer prekären Existenz. Sebastian Ch. Fückel, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie der Universität Trier, diagnostiziert im Gefolge der Hartz-Gesetze einen allgemeinen „Rückzug der Arbeitsmarktteilnehmer vom politischen Prozess“, welcher bei solchen in atypischen bzw. prekären Beschäftigungsverhältnissen („Outsidern“) aber deutlich stärker ausgeprägt sei als bei gut entlohnenden und sozial abgesicherten Beschäftigten („Insidern“).<sup>75</sup> Transferleistungsbezieher/innen werden nicht bloß sozial ausgegrenzt, sondern auch politisch ins Abseits gedrängt. „Während Bessergestellte weiterhin mit hoher Wahrscheinlichkeit wählen, bleiben viele Arme zu Hause.“<sup>76</sup>

Bei der offenbar seit geraumer Zeit zunehmenden „Politikverdrossenheit“ sozial Benachteiligter handelt es sich um eine Folge der Repräsentationskrise,<sup>77</sup> die mit einer sich im Hinblick auf die Verteilung von materiellen Ressourcen, Finanzmitteln und begehrten Gütern manifestierenden Ungerechtigkeit zusammenhängt. Wenn der Sozialstaat durch eine neoliberale Reformpolitik zerstört wird, sinkt bei den Verlierer(inne)n das Vertrauen in die Institutionen des parlamentarisch-demokratischen Repräsentativsystems. Die daraus folgende Neigung, sich nicht mehr (regelmäßig) an Wahlen und Abstimmungen zu beteiligen, stärkt wiederum jene politischen Kräfte, die um eine Sicherung der Privilegien mächtiger

Interessengruppen bemüht sind. So entsteht ein Teufelskreis sich wechselseitig verstärkender Wahlabstinenz sozial Benachteiligter und einer deren Interessen vernachlässigenden oder konterkarierenden Regierungspraxis.

Die rot-grüne Reformpolitik, Gerhard Schröders Agenda 2010 und die Hartz-Gesetze haben den Armen nicht bloß

### **In einer wohlfahrtsstaatlichen Demokratie ist Freiheit zuallererst die Möglichkeit der Finanzschwächsten, über ihr Leben eigenständig zu bestimmen.**

zusätzliche materielle Probleme beschert und den auf ihnen lastenden Druck hinsichtlich verschärfter Kontrollmechanismen und Sanktionsdrohungen nach der Leitnorm „Fördern und Fordern“ erhöht, sie vielmehr auch soziokulturell gedemütigt und politisch weitgehend entmündigt. Unter den Hartz-IV-Betroffenen dürfte sich der Eindruck mangelnder politischer Repräsentation seither noch verstärkt haben.<sup>78</sup> Dies gilt aber nicht bloß für das parlamentarische System und Wahlen, sondern in vergleichbarer Form auch für andere Formen der politischen Partizipation, etwa die Betätigung in Parteien.<sup>79</sup>

Demokratie ist mehr als ein Regelwerk, das es Staatsbürger(inne)n erlaubt, alle vier oder fünf Jahre ihre Stimme abzugeben. Demokratie bedeutet, dass alle Wohnbürger/innen eines Landes über dessen Entwicklung mitbestimmen (können), indem sie an den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen teilnehmen. Hierzu müssen sie über die materiellen Mittel verfügen, um auch in weit entfernten Orten – z.B. der Bundeshauptstadt Berlin – stattfindende politische und Bildungsveranstaltungen sowie Aktionen, Kundgebungen und Demonstrationen zu besuchen. Wie soll dies jedoch ein Alg-II-Bezieher tun, dessen Regelbedarf-Anteil für Mobilität nicht einmal ausreicht, um sich innerhalb der eigenen Stadt fortzubewegen, also etwa eine Monatsfahrkarte für den öffentlichen Nahverkehr zu bezahlen?

Aufgrund der eindeutigen Dominanz ökonomischer Argumente zur Begründung sozialpolitischer Reformmaßnah-

men wie der Hartz-Gesetze sind eigenständige republikanische, humanistische und karitative Motive offenbar ins Hintertreffen geraten.<sup>80</sup> Um eine Legitimation für die neoliberale Transformation des Sozialstaates bemüht, feierten die politischen, Wirtschafts- und Verwaltungseliten sie als langersehnte „Befreiung“ bevormundeter Bürger/innen, was Martin Kutscha als „ideologische Verkehrung“ bezeichnet, die perfekter und wohl auch perfider kaum sein könnte: „Die Freiheit aller, unter Brücken zu schlafen, wird wiederentdeckt. Dass soziale Sicherheit jedoch die Grundlage für die Wahrnehmung auch von Freiheitsrechten ist, gerät dabei gänzlich aus dem Blick.“<sup>81</sup> In einer wohlfahrtsstaatlichen Demokratie ist Freiheit aber zuallererst die Möglichkeit der Finanzschwächsten, über ihr Leben eigenständig zu bestimmen, statt wie im Hartz-IV-System unabhängig von der eigenen beruflichen Qualifikation und familiären Situation *jeden* Arbeitsplatz annehmen zu müssen.

Die soziale Exklusion von (Langzeit-) Erwerbslosen und Armen hindert diese Personen an der Partizipation und schwächt die politische Repräsentation. Colin Crouch spricht von einer „Post-

75 Siehe Sebastian Chr. Fückel, Weder an die Urne noch auf die Straße. Politische Beteiligung von Arbeitsmarktteilnehmern vor und nach den Hartz-Reformen, in: GWP 1/2014, S. 11

76 Armin Schäfer, Der Nichtwähler als Durchschnittsbürger: Ist die sinkende Wahlbeteiligung eine Gefahr für die Demokratie?, in: Evelyn Bytze/Sigrid Roßteutscher (Hg.), Der unbekannte Wähler? – Mythen und Fakten über das Wahlverhalten der Deutschen, Frankfurt am Main/New York 2011, S. 139

77 Vgl. dazu: Detlef Horster, Die Krise der politischen Repräsentation. Hannah-Arendt-Lectures und Hannah-Arendt-Tage 2007, Weilerswist 2008. Dieser Begriff schiebt den Betroffenen im Unterschied zu den geläufigeren Termini „Politikverdrossenheit“ und „Wahlmüdigkeit“ die Schuld am Rückgang ihrer Partizipationsneigung nicht selbst zu.

78 Vgl. Markus Linden/Winfried Thaa, Einleitung: Eine Krise der Repräsentation von Fremden und Armen?, in: dies. (Hg.), Die politische Repräsentation von Fremden und Armen, Baden-Baden 2009, S. 11

79 Vgl. dazu: Heiko Biehl, Nur noch Sprachrohr von Gewinnern? – Repräsentation sozial schwacher Bevölkerungsgruppen durch politische Parteien, in: Markus Linden/Winfried Thaa (Hg.), Ungleichheit und politische Repräsentation, Baden-Baden 2014, S. 110 ff.

80 Vgl. Markus Linden/Winfried Thaa, Einleitung: Eine Krise der Repräsentation von Fremden und Armen?, a.a.O., S. 11

81 Martin Kutscha, Erinnerung an den Sozialstaat, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/2006, S. 359

demokratie“, weil zwar immer noch regelmäßig Parlamentswahlen stattfinden, Wahlkämpfe aber zu bloßen Spektakeln verkommen sind, miteinander konkurrierende PR-Profis die öffentlichen Debatten bestimmen und mittels aufwändiger Propagandakampagnen steuern.<sup>82</sup> Oft wird ignoriert, dass mit dem nach neoliberalen Rezepten erfolgten Sozialstaats- auch ein Demokratieabbau verbunden ist. Breitet sich die Armut in einem reichen Land aus, wird ein Großteil der Bevölkerung ausgegrenzt, die Menschenwürde massenhaft verletzt und den Betroffenen „strukturelle Gewalt“ (Johan Galtung) angetan.

Chantal Mouffe macht nicht zuletzt die Volksparteien, besonders die sich der neoliberalen Hegemonie mehr und mehr anpassende Sozialdemokratie, für die Entfremdung unterprivilegierter Bevölkerungsgruppen von politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen verantwortlich: „Indem sie es versäumten, zu erkennen, dass Politik ihrem Wesen nach parteiisch sein muss und dass demokratische Politik agonistische Debatten zwischen widerstreitenden Projekten und die Wahlmöglichkeit zwischen realen Alternativen braucht, hat die Politik des ‚dritten Weges‘ zu der ‚Entpolitisierung‘ beigetragen, die im Zentrum unseres ‚postdemokratischen‘ Zustands steht.“<sup>83</sup> Die belgische Politikwissenschaftlerin hat den Begriff „Postdemokratie“ in Anführungszeichen gesetzt, ist er doch unpräzise und wenig aussagekräftig, wiewohl sich die damit verbundene Analyse des Gegenwartsstaates als zutreffend erweist.

Petra Böhnke spricht von einem „Repräsentationsdefizit benachteiligter Lebenslagen“, weil Personen, die sich in einer prekären Situation befinden, oft auf die Abgabe ihrer Stimme bei Wahlen verzichten.<sup>84</sup> Während relativ kurze Phasen der Armut im Lebensverlauf eines Menschen seine Partizipationsbereitschaft und -fähigkeit kaum tangieren, treten bei längerer Dauer solcher Perioden spürbare Veränderungen im Partizipationsverhalten auf.<sup>85</sup> Besonders demotivierend wirkt die Angst vor einem sozialen Absturz bzw. einem drastischen Statusverlust, wie sie manche Angehörige der Mittelschicht ergreift, die durch Reformen wie Hartz IV zwischen Oben und Unten zerrieben zu werden droht.

Der Trierer Politikwissenschaftler Winfried Thaa interpretiert die zuneh-

mende Wahlabstinenz und die verbreitete Enttäuschung vieler Bürger/innen über die sog. Volksparteien als Resultat des Versagens der Eliten im Hinblick auf die Formulierung demokratisch entscheidbarer Handlungsalternativen.<sup>86</sup> Vor allem die SPD habe es unter ihrem Bundeskanzler Gerhard Schröder versäumt, die vom Niedergang bedrohte Klientel der klassischen Industriearbeiterschaft durch Modifikation der überkommenen Konfliktlinien politisch zu integrieren, und stattdessen die Anpassung der Gesellschaft an vermeintliche ökonomische Sachzwänge postuliert. Für Thaaas prononcierte These bieten die Hartz-Gesetze vermutlich das schlagendste Beispiel. Den vielen direkt Betroffenen drängt sich das ungute Gefühl auf, von der Gesellschaft, in der sie leben, nicht gebraucht und verachtet zu werden.

Arme sind – wenn man so will – Fremde im eigenen Land. Wie den meisten Zuwanderern bleibt Hartz-IV-Betroffenen eine politische Repräsentation, die den Namen verdient, in aller Regel verwehrt. Auch fehlt es ihnen aufgrund des Ressourcenmangels an wirksamen Partizipationsmöglichkeiten. Zwar gewährt man den Armen heute – anders als im Wilhelminischen Kaiserreich, wo sie noch das preußische Dreiklassenwahlrecht benachteiligte und der Bezug staatlicher Fürsorgeleistungen mit dem Wahlrechtsentzug verbunden war –, die vollen Staatsbürgerrechte, enthält ihnen aber die für deren Wahrnehmung erforderlichen finanziellen Mittel vor. ■

82 Siehe Colin Crouch, *Postdemokratie*, Frankfurt am Main 2008

83 Chantal Mouffe, „Postdemokratie“ und die zunehmende Entpolitisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* 1-2/2011, S. 4

84 Petra Böhnke, *Am Rande der Gesellschaft – Risiken sozialer Ausgrenzung*, Opladen 2006, S. 157

85 Vgl. dies., *Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1-2/2011, S. 24

86 Winfried Thaa, *Die Krise politischer Repräsentation – eine Folge der Auflösung gesellschaftlicher Großgruppen und soziokultureller Milieus?*, a.a.O., S. 145

## Gesundheitsverantwortung



### Gesundheitsverantwortung zwischen Markt und Staat

Interdisziplinäre Zugänge

Herausgegeben von  
A. Katarina Weiler

2015, ca. 449 S., brosch., ca. 79,- €  
ISBN 978-3-8487-1292-2

Erscheint ca. März 2015

[www.nomos-shop.de/22642](http://www.nomos-shop.de/22642)

Wissenschaftler verschiedener Disziplinen beantworten in diesem Band grundlegende Fragen nach der Abgrenzung staatlicher Fürsorgeverpflichtung und individueller Eigenverantwortung. Die Zukunftsgestaltung des zunehmend marktwirtschaftlich organisierten Gesundheitsbereiches ist eine der großen politischen Herausforderungen der Gegenwart.



**Nomos**