

# Anspruch und Wirklichkeit von Hartz IV – Zwischenbilanz aus gewerkschaftlicher Sicht

WILHELM ADAMY

## Einleitung

Mit Hartz IV wurde ein grundlegender Systemwechsel eingeleitet, der zentrale Eckpfeiler des bundesdeutschen Sozialsystems verschoben hat. Mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und den Einschnitten bei der Arbeitslosenversicherung wurde ein Systemwechsel des sozialen Sicherungssystems hin zu einer bedürftigkeitsabhängigen Absicherung des Existenzminimums der Haushaltsgemeinschaft eingeleitet. Auf den ersten Blick sind die arbeitsmarktpolitischen Erfolge von Hartz IV beachtlich. Denn Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit fallen deutlich niedriger aus als noch zu dessen Einführung. Erst beim zweiten Blick zeigt sich die Diskrepanz von gesetzlichem Anspruch und empirisch beobachtbarer Wirklichkeit. Diese Diskrepanz beispielhaft aufzuzeigen und Hartz IV aus gewerkschaftlicher Sicht zu bilanzieren, ist Anliegen des vorliegenden Beitrags.

## Beschäftigungseffekte sind umstritten

Hartz IV hat zweifelsohne die Konzessionsbereitschaft und die Zugeständnisse von Arbeitslosen erhöht, schlechter entlohnte Jobs und ungünstigere Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. Dies hat die Ausbreitung von Niedriglohn und prekärer Beschäftigung begünstigt. Aus Sicht der Befürworter dieses Systemwechsels hat der Arbeitsmarkt davon „profitiert“.<sup>1</sup> Doch die Entwicklungsmuster haben sich im Vergleich zu vorangegangenen Konjunkturzyklen nicht grundlegend verändert. Außerdem werden die wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen völlig unzureichend einbezogen und gewichtet. Dies gilt z. B. für Innovationszyklen oder die moderate Lohnentwicklung. Der arbeitsmarktpolitische Kollateralschaden ist nicht zu übersehen und steht in deutlichem Kontrast zu einer Wirtschaft, die auf gut qualifizierte Arbeitskräfte und Produkte setzt, die international wettbewerbsfähig sind.

Auch zehn Jahre nach Errichtung dieses Systems sind immer noch mehr als sechs Mio. Menschen auf Hilfen zur Sicherung des Existenzmi-

nimums angewiesen. Die Zahl der erwerbstätigen Armen ist leicht auf rund 1,3 Mio. Menschen angestiegen, doch adäquate Hilfen für sie – in Richtung einer Aufwärtsmobilität – stehen nicht zur Verfügung.

## Geringe Integrationschancen

Die Chancen auf Übergang in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt sind deutlich ungünstiger als im Versicherungssystem. Von den Arbeitslosen des Hartz-IV-Systems konnten zuletzt im Monatsschnitt nur 3,3 % ihre Arbeitslosigkeit zumindest zeitweise beenden, gegenüber 14,9 % in der Arbeitslosenversicherung.<sup>2</sup> Die Eingliederungschancen von arbeitslosen Hilfebeziehern sind viermal ungünstiger als für jene im beitragsfinanzierten System. In den letzten Jahren sind die Beschäftigungschancen eher noch gesunken. Das Gefälle zwischen den beiden Systemen hat sich tendenziell vergrößert. Auch für Langzeitarbeitslose, die von den Jobcentern betreut werden, liegen die Eingliederungschancen mit nur 1,4 % noch niedriger als 2007. Vielfach gelingt es ihnen nicht, dauerhaft auf dem regulären Arbeitsmarkt Fuß zu fassen und die eigene Existenz zu sichern. Nicht einmal die Hälfte aller Arbeitsmarktintegrationen von Arbeitslosen im Hartz-IV-System führen zumindest vorübergehend zu einem existenzsichernden Einkommen. Mehrheitlich bleiben sie hilfebedürftig.

## Arbeitsförderung massiv gekürzt

Auch die arbeitsmarktpolitischen Förderchancen sind deutlich schlechter als im Versicherungssystem. Von den Jobcentern werden zugleich eher kurzfristigere und weniger kostenintensive Maßnahmen eingesetzt. Bei deutlich größerem Handlungsbedarf kommt z. B. der beruflichen Weiterbildung im SGB II eine deutlich geringere Bedeutung zu. Zugleich fungieren die sozialrechtlichen Arbeitsgelegenheiten des ehemaligen Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) weitgehend als Ersatz für die vormalige arbeitsmarktpoliti-

sche Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung.

Mit der Kürzung der arbeitsmarktpolitischen Fördermittel bis 2010 haben sich Förderchancen für Langzeitarbeitslose fast halbiert. Beispielsweise haben 2008 im Monatsschnitt zumindest noch 2,7 langzeitarbeitslose Hartz-IV-Bezieher eine arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahme begonnen, gegenüber nur noch 1,4 Langzeitarbeitslosen in 2013 und 2014.<sup>3</sup> Die viel zu knappen Fördermittel begünstigen kurzfristige Maßnahmen und Selektionsprozesse unter den Hilfebeziehenden. Von den 3,2 Mio. erwerbsfähigen Hilfebeziehenden älter als 17 Jahre erhielten im November 2015 rund 2,5 Mio. in den letzten zwölf Monaten keine arbeitsmarktpolitische Förderung. Dies waren über 400.000 Menschen mehr als fünf Jahre zuvor. Der Anteil jener ohne aktivierende Hilfe erhöhte sich um gut zehn Prozentpunkte auf 78 % aller Erwerbsfähigen. Eine analoge Entwicklung zeigte sich bei den Langzeitbezieher. Zwar wurden vormalige Sozialhilfeempfänger grundsätzlich in die arbeitsmarktpolitische Förderung einbezogen, doch insgesamt haben sich die Fördermöglichkeiten im Hartz-IV-System nicht etwa verbessert, sondern in den letzten Jahren deutlich verschlechtert.

## Problemlagen verfestigen sich

Die Zahl der Langzeitarbeitslosen hat sich in den letzten zehn Jahren erfreulicherweise verringert, doch seit 2011 verändert sie sich kaum noch. Ihr Anteil an den Arbeitslosen insgesamt

1 Möller, J./Walwei, U./Koch, S./Kupka, P. K./Steinke, J. (2009): Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz. Der Arbeitsmarkt hat profitiert, IAB-Kurzbericht 29/2009, Nürnberg.

2 Bundesagentur für Arbeit (BA) (2016): Grundicherung für Arbeitsuchende in Zahlen, März, Nürnberg, S. 30.

3 Adamy, W. (2016): Langzeitarbeitslose: Warum ihre Zahl seit fünf Jahren stagniert, in: Soziale Sicherheit 64 (12), S. 446–451.

liegt aber nach wie vor auf dem Niveau von 2002. Viele Bewegungen in und aus Langzeitarbeitslosigkeit sind eher statistischer Natur, und die Übergänge in Arbeitsunfähigkeit oder stille Reserve übersteigen deutlich die Zahl jener, die in Beschäftigung integriert werden können. Wer hierzulande arbeitslos und hilfebedürftig wird, bleibt es oftmals für lange Zeit. Viele sind erwerbstätig oder anderweitig aktiv, ohne finanzielle Not aus eigener Kraft überwinden zu können. Von allen Hilfebedürftigen im erwerbsfähigen Alter sind zwei Drittel bereits zwei Jahre oder länger auf Hartz IV angewiesen. Knapp die Hälfte (48 %) aller Erwerbsfähigen bezieht sogar mehr als vier Jahre Hartz IV. Armutslagen verfestigen sich und erhöhen das Risiko sozialer Exklusion. Kurzfristige Aktivierung greift hier meist zu kurz.

### Materielle Versorgung auf prekärem Niveau

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von Februar 2010 wurde die bis dahin geltende Regelsatzermittlung bereits einmal sowohl für Kinder als auch für Erwachsene als verfassungswidrig verworfen. Eine neue Qualität hat ebenso die stärkere Verknüpfung der Fürsorgeleistung mit einer Gegenleistung. All dies hat maßgeblich dazu beigetragen, dass die Armutsgefährdung von Arbeitslosen deutlich höher ist als in vielen anderen EU-Staaten.

Finanziell können Hilfebedürftige keine großen Sprünge machen. Bei kurzfristigen Notlagen und stabilem sozialen Umfeld können Ausgaben möglicherweise noch zurückgestellt oder begrenzte Rücklagen aufgebraucht werden. Mit der Dauer des Hilfebezugs verstärken sich die finanziellen Sorgen und Probleme. Der Umgang mit knappen Ressourcen erfordert hohe Ausgabendisziplin. Einige unterliegen der Verlockung scheinbar günstiger Teilzahlungen bei (unerwarteten) Belastungen, die über den Kopf wachsen können. Andere üben Verzicht und wollen Unvorhergesehenes vom Munde absparen oder stellen Gesundheitsvorsorge zurück. Diese individuellen Alltagsorgen können viel Kraft binden und arbeitsmarktpolitische Aktivitäten beeinträchtigen.<sup>4</sup>

Die zunächst angestrebte Einbeziehung aller Hilfebedürftigen in die gesetzliche Rentenversicherung wurde schnell wieder fallen gelassen. Seit 2011 zahlt der Bund für Hartz-IV-Bezieher keine Rentenbeiträge mehr und verschärft so das Armutsrisiko im Alter für alle erwerbsfähigen Hilfebeziehenden. Zugleich leistet der Bund für Hartz-IV-Bezieher Beiträge zur Gesetzlichen

Krankenversicherung in nicht kostendeckender Höhe und belastet so die Solidargemeinschaft der Beitragszahler. Die Arbeitsförderung für jüngere Hartz-IV-Bezieher muss weitgehend über Beiträge zur Arbeitslosenversicherung finanziert werden.

### Soziale Teilhabe kommt meist zu kurz

Die vormaligen Regelungen der Sozialhilfe wurden nicht eins zu eins übertragen, sondern zum Teil verschärft, etwa bei den Sanktionen. Einzelne Regelungen, die zur Unterschreitung des gesellschaftlichen Existenzminimums führten, waren verfassungswidrig und mussten vom Bundesverfassungsgericht korrigiert werden.<sup>5</sup> Nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) musste die Kommune intervenieren, sobald eine soziale Notlage sichtbar und bekannt wurde, während heute Fürsorgeleistungen erst ab dem Zeitpunkt der Antragstellung gewährt werden. Das BSHG schloss intensive persönliche Hilfe auch in lebensweltlichen Fragen ein und war nicht zwangsläufig auf vorrangige arbeitsmarktlche Integration ausgerichtet.

Der Bedarf an diesen besonderen Integrationshilfen – wie Kinderbetreuung, Schuldnerberatung – ist groß, zumal dem Hartz-IV-Bezug oftmals schwierige Lebenssituationen und schlechende gesellschaftliche Ausgrenzung vorausgehen können. Diese sozialen Integrationshilfen stellen eine wichtige Weiterentwicklung gegenüber der früheren Arbeitslosenhilfe dar. Im Vergleich zum arbeitsmarktpolitischen Auftrag sind die persönlichen und sozialen Hilfen jedoch konzeptionell und instrumentell weniger stark konkretisiert. Die unzureichende gesetzliche Konkretisierung dieser Hilfen und die ungünstige finanzielle Situation vieler Kommunen, die für diese Leistungen zuständig sind, verweisen auf ein großes Umsetzungsdefizit.

### Effiziente und bürgerfreundliche Betreuung beeinträchtigt

Positiv ist die erstmals gesetzlich konkretisierte und verbesserte personalintensive Betreuung. Doch die Zahl der Hilfebedürftigen stieg ebenso wie der Verwaltungsaufwand, da für alle Haushaltsmitglieder der existenzminimale Bedarf sowie darüber hinausgehendes anrechenbares Einkommen zu ermitteln ist. Mehr als 20 Mio. Leistungsbescheide müssen bisher pro Jahr versandt werden.

Reibungsverluste sind teils auch damit verbunden, dass die „gemeinsamen Einrichtungen“,

also drei Viertel der für die Betreuung von Hartz-IV-Empfängern zuständigen Jobcenter, kein eigenes Personal haben, sondern dies von der Arbeitslosenversicherung bzw. den Kommunen zur Verfügung gestellt wird, mit jeweils spezifischen tarif- und dienstrechtlichen Regelungen. Der neu geschaffene Flickenteppich der verschiedenen Arbeitsmarktinstitutionen geht mit mehr und nicht weniger Schnittstellen einher, häufig zum Nachteil der Betroffenen. Viel unübersichtlicher als vor 2005 sind bspw. die Regelungen zur beruflichen Rehabilitation, die die Eingliederungschancen hilfebedürftiger Menschen mit gesundheitlicher Beeinträchtigung erschweren. Dies gilt auch für Jugendliche aus Hartz-IV-Haushalten. Sie können zwar die Berufsorientierung und Berufsberatung der Arbeitsagenturen in Anspruch nehmen, doch bei der konkreten Vermittlung einer Ausbildungsstelle verweist das Gesetz auf die Jobcenter. Die jetzt vielerorts aufgebauten Jugendberufsagenturen wollen die Schnittstellen für junge Menschen durch eine bessere Kooperation von Arbeitsagentur, Jobcenter und Jugendamt verringern.

Personalintensiv sind gleichfalls die fast eine Million verhängten Sanktionen sowie die mehr als 600.000 eingelegten Widersprüche im Jahr sowie gut 110.000 Klagen vor den Sozialgerichten. Auch das Gesetz selbst bleibt eine ständige Baustelle: Immerhin 61-mal wurden bisher gesetzliche Regelungen zum SGB II geändert, unter Berücksichtigung von Verordnungen und Regelsatzanpassungen sogar rund 80-mal.

Die komplexen und nicht immer durchschaubaren Verantwortlichkeiten begünstigen ein „institutionelles Schwarze-Peter-Spiel“, da Defizite schnell der jeweils anderen Organisation zugeschrieben werden können. So wird entweder die größere arbeitsmarktpolitische Kompetenz der Arbeitsagenturen betont oder die kommunalen Erfahrungen bei der sozialen Integration benachteiligter Menschen. Die damit einhergehenden Denk- und Lernschulen sowie die Ziele und Steuerungsmechanismen sind keinesfalls deckungsgleich. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf die Praxis der Hilfeleistung und zieht innerorganisatorische Konflikte nach sich. ►

4 Zur materiellen Situation im Hilfebezug vgl. etwa Hirsland, A./Lobato, P. R. (2010): Armutsdynamik und Arbeitsmarkt. Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen, IAB-Forschungsbericht 3/2010, Nürnberg.

5 BVerfG 1, BvL 1/09 vom 09.02.2010.

## Negative Rückwirkungen auf Beschäftigte

Mittelbar strahlt das Hartz-IV-System auch auf das Beschäftigungssystem aus. Sowohl in Betrieben wie im sozialen Umfeld der Beschäftigten wird die Gefahr eines sozialen Abstiegs erkennbar und beeinflusst das Klima. Auch die Fallhöhe bei Verlust des Arbeitsplatzes hat sich deutlich erhöht. Nahezu ein Viertel der sozialversichert Beschäftigten, die nach Job-Verlust arbeitslos werden, rutscht direkt und ohne Umwege ins Hartz-IV-System. Der Weg vom Beschäftigten in den Bereich der Fürsorge hat sich deutlich verkürzt. Im Jahresschnitt sind 600.000 Beschäftigte, die ihre Arbeit am ersten Arbeitsmarkt verloren haben, bereits bei Eintritt der Arbeitslosigkeit auf Hartz IV angewiesen.

Diese Abschreckungseffekte sind mit Ursache dafür, dass freiwillige Arbeitsplatzwechsel tendenziell abnehmen und Kernbelegschaften eher länger an einem Arbeitsplatz bleiben. Berufliche Aufstiegschancen verringern sich, und dadurch auch die Eintrittschancen für bisher benachteiligte Arbeitslose.

## Reformbedarfe

Das Hartz-IV-System ist und bleibt eine Großbaustelle. Die Arbeiten können sich aber nicht auf die Renovierung der Fassade oder einzelner Räume reduzieren, noch darf in die Planung eines auf dem Papier viel schöneren Neubaus geflüchtet werden. Stattdessen sollte an mehreren Stellen zugleich angesetzt werden.

Das Hartz-IV-System muss entlastet und die vorgelagerten Sicherungssysteme (insbesondere die Arbeitslosenversicherung) wieder gestärkt werden. So sollten Beschäftigte bei Jobverlust einen besseren Zugang zur Arbeitslosenversicherung erhalten, etwa indem die Rahmenfrist von derzeit zwei wieder auf drei Jahre erhöht wird. Mittels eines Mindest-Arbeitslosengelds sollte zudem die Zahl jener Arbeitslosen reduziert werden, die nach dem Verlust ihres Arbeitsplatzes unmittelbar auf staatliche Fürsorge angewiesen sind.

Das Zwei-Klassen-System mit vielfältigen Schnittstellen muss reduziert werden. Sowohl die Ausbildungsvermittlung als auch die berufliche Rehabilitation sollten bei der Arbeitslosenversicherung zusammengefasst werden. Die Arbeitsförderung muss finanziell aufgestockt und inhaltlich erweitert werden. Zudem muss die bisherige Dominanz des „Forderns“ zugunsten einer stärkeren Förderung der Leistungsempfänger

ger korrigiert werden. Eine Verpflichtung der Jobcenter zur möglichst nachhaltigen und existenzsichernden Integration ist ebenso notwendig wie die Neufassung der sozialstaatlichen Zumutbarkeitsregelungen. So sollten Arbeitslose nicht sanktioniert werden, wenn sie sich weigern, nicht existenzsichernde Arbeit aufzunehmen. Zudem sollte innerhalb des Hartz-IV-Systems ein eigenes Weiterbildungsbudget vorgesehen und die berufliche Weiterbildung von erwerbstätigen Aufstockern ausgebaut werden. Dafür müsste der gesetzliche Vermittlungsvorrang relativiert werden.

Darüber hinaus müssen die sozialen Integrationshilfen sowie das Ziel der Sicherstellung bzw. Verbesserung sozialer Teilhabe ausgebaut werden. Hierfür gilt es, die Kooperationsbeziehungen der Jobcenter mit anderen sozialstaatlichen Institutionen, wie etwa den Krankenkassen oder den Jugendämtern, stärker zu institutionalisieren.

Um die Armut von Erwerbstätigen mit Kindern wirksamer zu bekämpfen und dadurch den Bezug von Hartz-IV-Leistungen zu vermeiden, sollte ergänzend zum Mindestlohn der Kinderzuschlag sowie das Wohngeld für Geringverdiener ausgebaut werden. Der DGB fordert ferner ein Sonderprogramm für Haushalte mit Kindern, in denen beide Elternteile bisher keiner geregelten Erwerbstätigkeit nachgehen.

Der vormalige sozialstaatliche Auftrag des Bundessozialhilfegesetzes, den Hilfeempfängern ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, sollte gestärkt und gesetzlich konkretisiert werden. Dies würde zunächst bedeuten, die soziale Stabilisierung der Leistungsempfänger sowie die Verhinderung ihrer sozialen Ausgrenzung neben der Überwindung der Hilfebedürftigkeit als gleichwertige Ziele des Hartz-IV-Systems zu etablieren. Dann dürfte es eher möglich sein, Menschen mit komplexen Problemen besser zu fördern. Notwendig ist weiterhin eine gesamtgesellschaftliche Diskussion über sozialstaatliche Gerechtigkeit sowie die gesamtwirtschaftliche Verortung von Arbeitslosigkeit und Armut. Anstelle einer isolierten sollte vielmehr eine integrative Betrachtung der verschiedenen sozialstaatlichen Unterstützungssysteme im Mittelpunkt der arbeitsmarktpolitischen Diskussion stehen. Eine solche Perspektive würde helfen, der Spaltung der arbeitsmarktpolitischen Institutionen entgegenzuwirken und den Blick auf den Arbeitsmarkt als Ganzes sowie die gesamtgesellschaftlichen Voraussetzungen sozialer Teilhabe zu schärfen. ■

## AUTOR

**WILHELM ADAMY**, Dr., ist Abteilungsleiter des Bereichs Arbeitsmarktpolitik beim DGB-Bundesvorstand und Sprecher der Gewerkschaftsgruppe im BA-Verwaltungsrat.

@ wilhelm.adamy@dgb.de