

Für einen arbeitsmarktpolitischen Neustart

Sicherheit und Perspektiven statt Hartz IV

Von Hans-Jürgen Urban

Fünf Jahre ist es her, dass die so genannte Hartz-IV-Reform in Kraft getreten ist. Damit wurde die Arbeitslosen- und Sozialhilfe (für Erwerbsfähige) in einem Grundsicherungssystem für erwerbsfähige Hilfebedürftige zusammengeführt. Somit wurde die Arbeitslosenhilfe für hilfebedürftige Erwerbslose, deren Höhe von ihrem vorherigen Gehalt abhängig war, als eigenständiges Sicherungssystem aufgegeben. Diese »Reform« war von Anfang an hochgradig umstritten und polarisiert bis heute. Was hat Hartz IV gebracht? Und welche Veränderungen sind nötig? Mit diesen zentralen Fragen der aktuellen Debatte beschäftigt sich der folgende Beitrag. Er skizziert auch konkrete Reformvorschläge für ein sozialstaatliches Leistungsrecht.

Seit Beginn dieses Jahres ist erneut eine heftige öffentliche Debatte um das Hartz-IV-System entbrannt. Anlass hierfür bieten das fünfjährige Jubiläum von Hartz IV sowie die für den 9. Februar terminierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Hartz-IV-Regelsätze.¹ Zudem steht im Mai dieses Jahres die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen bevor und so geht es nicht zuletzt auch um Wahlkampf.

Auffällig an der Debatte ist: Aus allen Richtungen kommt Kritik. Selbst einstige Verteidiger von Hartz IV distanzieren sich. Allseits werden Veränderungen beim Hartz-IV-System verlangt. Die konkreten Vorschläge sind jedoch überaus unterschiedlich. Der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Jürgen Rüttgers fordert beispielsweise eine »Grundrevision von Hartz IV«. Das Fördern habe »nicht geklappt«. ² Die zuständige Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen stellt Nachbesserungen in Aussicht und möchte gern den Begriff Hartz IV aus dem allgemeinen Sprachgebrauch verbannen, weil er negativ besetzt sei.³ Arbeitgeberpräsident Dieter Hundt plädiert dafür, die »Anreize« für Hartz-IV-Bezieherinnen und -Bezieher zur Aufnahme einer Tätigkeit zu verstärken. »Für staatliche Leistungen der Grundsicherung kann die Gesellschaft, die dies finanziert, auch eine Gegenleistung erwarten. Es muss selbstverständlich sein, dass Hilfebedürftige durch Arbeitseinsatz zur Verminderung der staatlichen Solidarleistung auf das erforderliche Maß selbst beitragen. Die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten müssen deshalb konsequent angewandt werden.«⁴ Und in bekannt provokant-polemischen Stil schlägt der hessische Ministerpräsident Roland Koch in dieselbe Kerbe und fordert im Interview mit der WirtschaftsWoche eine Arbeitspflicht: »Wir müssen jedem Hartz-IV-Empfänger abverlangen, dass er als Gegenleistung für die staatliche Unterstützung einer Beschäftigung nachgeht, auch niederwertiger Arbeit, im Zweifel in einer öffentlichen Beschäftigung. Dass er eben nicht bloß zu Hause sitzt.« Und weiter: »Es kann aber kein funktionierendes Arbeitslosenhilfe-System geben, das nicht auch ein Element von Abschreckung enthält. Sonst ist das für die regulär Erwerbstätigen, die ihr verfügbares Einkommen mit den Unterstützungssätzen vergleichen, unerträglich.«⁵

Kein Zweifel: Auch aus gewerkschaftlicher Sicht gehört Hartz IV auf den Prüfstand. Aber: Die Gefahr ist groß, dass

die Debatte in die falsche Richtung läuft. Zu befürchten steht, dass am Kern des jetzigen Hartz-IV-Systems festgehalten wird und es sogar noch zu Verschärfungen kommt. Dies gilt insbesondere mit Blick auf Äußerungen wie denen von Hundt und Koch. Auch wenn beide versuchen, sich zu Anwälten der »Arbeitsplatzbesitzer« aufzuschwingen, ist doch klar: Ihre Angriffe richten sich nicht nur gegen die Empfängerinnen und Empfänger von Sozialleistungen. Sie richten sich am Ende gegen alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Denn die konkrete Ausgestaltung von Hartz IV ist Teil jener Drohkulisse, vor deren Hintergrund Beschäftigte zu Zugeständnissen beim Entgelt und bei Arbeitsbedingungen gezwungen werden sollen. Und diese Drohkulisse wirkt bis in die arbeitnehmerische Mitte hinein. Das Hartz-System zielt eben auch darauf, Beschäftigte zu verunsichern und damit die Verhandlungsmacht von Interessenvertretungen und Gewerkschaften zu schwächen.

Doch damit nicht genug. Neben der öffentlichen Debatte gibt es auch einen objektiven Problemdruck, der eine grundlegende Diskussion über das Hartz-IV-System notwendig macht: Es besteht die Gefahr, dass die Krise erst in diesem Jahr richtig auf den Arbeitsmarkt durchschlägt und in der Folge die Anzahl von Hartz-IV-Bezieherinnen und Beziehern wächst und der Druck auf die Belegschaften und ihre Interessenvertreter noch weiter zunehmen wird. Gründe genug, eine dezidierte gewerkschaftliche Positionierung in diese Debatte einzubringen. Wie lautet also die gewerkschaftliche Antwort auf die beiden genannten Fragen: Was hat Hartz IV gebracht? Welche Veränderungen sind nötig?

1 Der Termin für die Abgabe dieses Artikels lag vor der Urteilsverkündung des Bundesverfassungsgerichts am 9. Februar 2010. Das Urteil des Gerichts konnte daher noch nicht in diesem Beitrag berücksichtigt werden. Zum Verfassungsgerichtsurteil siehe den Artikel von Ulrich Wenner auf S. XXX in diesem Heft.

2 vgl. »Rüttgers will Grundrevision von Hartz IV«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 8. 1. 2010

3 vgl. »Von der Leyen: Der Begriff »Hartz IV« sollte verschwinden«, in: DIE WELT vom 1. 2. 2010

4 Statement von BDA-Präsident Dieter Hundt »Fördern und Fordern endlich konsequent umzusetzen« vom 11. 1. 2010 (vgl. www.arbeitgeber.de → Presse → Reden/Statements 2010)

5 Roland Koch, in: WirtschaftsWoche vom 18. 1. 2010, S. 24–26; siehe dazu auch »DGB zu Kochs Workfare-Vorstoß: »Bodenlose Frechheit«, in: Informationsdienst SoSi plus 1/2010, S. 2

1. Bilanz nach fünf Jahren: Hartz IV ist gescheitert

Rufen wir uns die Kernziele in Erinnerung, die mit den Hartz-Reformen verfolgt wurden: Vollständig erklärtes Ziel war es, die Arbeitslosigkeit innerhalb von drei Jahren zu halbieren, von damals vier auf zwei Millionen registrierte Arbeitslose. Der Baustein Hartz IV sollte den Betroffenen ausreichende Leistungen zur Sicherstellung des Lebensunterhalts gewährleisten und zu einer schnellen und passgenauen Vermittlung in Arbeit führen. Insbesondere die Zahl der Langzeitarbeitslosen sollte damit verringert werden.⁶ Spätestens jetzt, fünf Jahre nach Inkrafttreten, wird deutlich: Hartz IV hat keinen nachhaltigen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit geleistet, es hat die vorhandenen Probleme vielmehr verschärft und neue Probleme geschaffen. Die Fakten sprechen eine deutliche Sprache:

1.1 Keine positive Wirkung der Reformen am Arbeitsmarkt

2005 lag die Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt bei 11,7 Prozent; im Jahr 2008 lag sie demgegenüber bei 7,8 Prozent und 2009 bei 8,2 Prozent.⁷ Das selbst proklamierte Ziel der Halbierung der Arbeitslosigkeit wurde damit nicht erreicht. Und doch scheinen die Arbeitsmarktrefor-

men beitrugen zu haben. Hier muss allerdings genauer nach den Ursachen gefragt werden. Der Zeitraum von 2005 bis Ende 2008 war eine Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs. Wirtschaftsaufschwünge gehen gemeinhin mit positiven Entwicklungen am Arbeitsmarkt einher. Wenn die Arbeitsmarktrefor-

men gegriffen hätten, hätte der Aufschwung am Arbeitsmarkt in diesem Zeitraum merklich kräftiger ausfallen müssen als in vorhergehenden Aufschwungphasen. Das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung kommt bei einem Vergleich der Wirtschaftszyklen vor und nach dem Jahr 2005 jedoch zu dem Schluss, dass dies nicht der Fall ist. Das Schaubild 1 zeigt, dass die (indexierte) Arbeitslosigkeit im Aufschwung⁸ nach der Einführung von Hartz IV (Zyklus II) nicht merklich kräftiger abnahm als vor der Einführung von Hartz IV (Zyklus I). Im Vergleich zum vorherigen Aufschwung zeigten sich »allenfalls bislang leicht positive Effekte der Arbeitsmarktrefor-

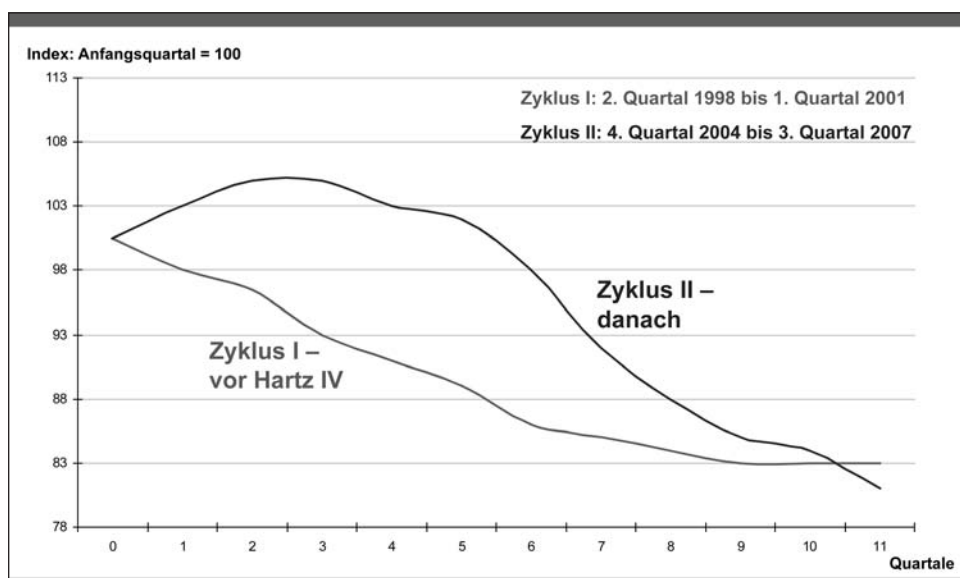
6 vgl. Kommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin 2002
 7 vgl. Statistiken der Bundesagentur für Arbeit (BA)
 8 hier gemessen als kumulierter Zuwachs über elf Quartale
 9 Gustav Horn/Camille Logeay/Rolf Zwiener: Wer profitierte vom Aufschwung?, in: IMK-Report 27/2008, S. 5; vgl. auch Gustav Horn/Camille Logeay/Diego Stapff: Viel Lärm um nichts? Arbeitsmarktrefor-

1.2 Die Zahl der Hartz-IV-Bedürftigen bleibt hoch

men zeigen im Aufschwung vor der Einführung von Hartz IV liegt laut IMK nicht an den Arbeitsmarktrefor-

men, sondern »hat einen anderen Grund: Das Arbeitsangebot geht derzeit zurück, während es im vorherigen Aufschwung noch relativ stark zunahm.«¹⁰ Es »ist also ein nicht zu vernachlässigender demografischer Arbeitsangebotseffekt am Werk.«¹¹

Schaubild 1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Zyklenvergleich (vor und nach Hartz IV)



Quelle: IMK-Report Nr. 27, März 2008, S. 6 (ILO-Zyklen)

1.3 Hartz IV befördert Armut

Zwar sind durch Hartz IV Teile der vormaligen Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher tatsächlich bessergestellt worden. Zugleich hat aber ein be-

trächtlicher Teil an Personen durch die in den Regelsätzen enthaltenen Pauschalierungen für frühere einmalige Leistungen (z. B. für dringend notwendige Haushaltsgeräte oder Kleidung) aber auch eine Schlechterstellung erfahren. Ganz unabhängig vom Vergleich mit der vorherigen Situation gewährleistet Hartz IV den Betroffenen keine menschenwürdige Existenz. Die Bedarfsdeckung sowohl für Erwachsene¹³ als auch für Kinder¹⁴ ist unzureichend. Mit Blick auf die Zukunft wird Hartz IV zudem die Ausweitung von Altersarmut massiv befördern. Wesentliche Ursachen hierfür sind die geltenden Regelungen der Vermögensanrechnung sowie die unzureichenden Regelungen zur Abführung von Rentenbeiträgen bei Hartz-IV-Bezieherinnen und Beziehern. Die »Zusammenführung« von Arbeitslosen und Sozialhilfe wurde zwar u. a. damit begründet, dass auch ehemalige Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger nunmehr einen Rentenanspruch erwerben würden. Tatsächlich führte 2009 ein einjähriger Bezug von Hartz IV mit den damit verbundenen Beiträgen von lediglich 40,80 Euro pro Monat¹⁵ aber nur zu einem zusätzlichen monatlichen Rentenanspruch von 2,17 Euro.¹⁶

1.4 Hartz IV befördert Ausbreitung von prekärer Beschäftigung und Niedriglöhnen

Seit Jahren vollzieht sich ein schleichender Umbau der Beschäftigungsverhältnisse. Während sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung zurückging, ist prekarierte Arbeit auf dem Vormarsch: Leiharbeit stieg im Juli 2008 auf ihren Höchststand von 823.000 Personen, der Niedriglohnsektor verfestigte sich und weitete sich aus. Von März 2005 bis März 2009 stieg die Zahl geringfügig entlohnter Beschäftigter von 6,4 auf 7,1 Millionen.¹⁷

Diese Entwicklungen sind nicht allein auf Hartz IV zurückzuführen. Hartz IV ist aber ein wesentlicher Teil der arbeitsmarktpolitischen Veränderungen der letzten Jahre, die zu einer Prekarisierung der Arbeitswelt beigetragen haben. Insbesondere die seit Hartz IV geltenden verschärften Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen bei der Arbeitsaufnahme haben die Ausbreitung prekärer, niedrig entlohnter Arbeit massiv begünstigt: Hauptsache Arbeit, egal welche, lautet das vorherrschende Motto. Das Resultat ist: Reguläre Arbeit wird verdrängt, immer mehr Menschen können von ihrer Arbeit nicht mehr leben, immer mehr haben unsichere Zukunftsperspektiven. So hat die Zahl der »Aufstocker«, also derjenigen, die trotz Erwerbstätigkeit ergänzend Hartz IV beziehen, seit Einführung des

Hartz-IV-Systems erheblich zugenommen. Im September 2005 lag die Zahl dieser erwerbstätigen Leistungsbezieherinnen und -bezieher bei ca. 951.000, bis August 2009 stieg sie auf rund 1,34 Millionen an (vgl. Schaubild 2).¹⁸

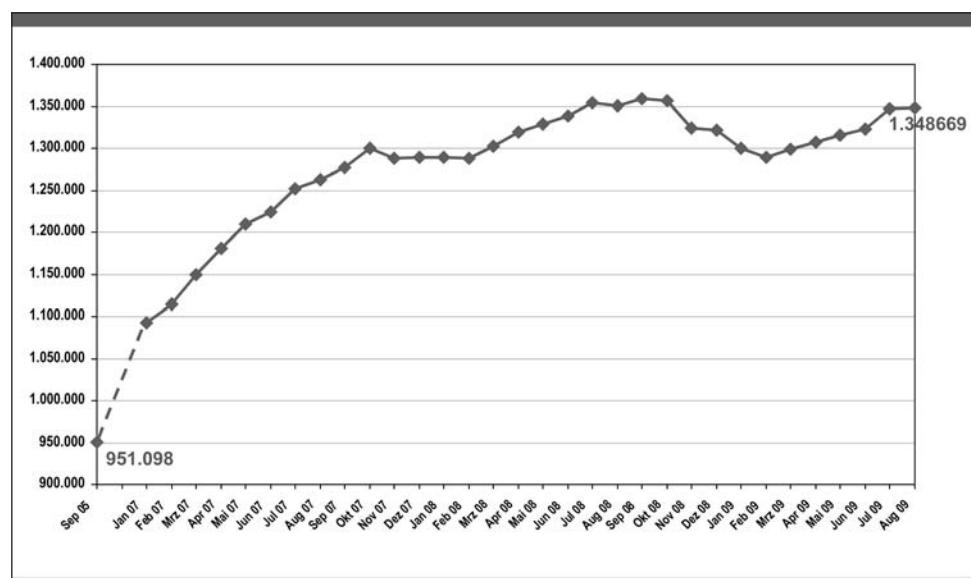
1.5 Die Ausstiegsperspektiven aus Hartz IV sind schlecht und prekär

Der Ausstieg aus Hartz IV gelingt nur wenigen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) kommt auf der Basis einer Befragung zu dem Ergebnis, dass drei Viertel der Betroffenen nach zwölf Monaten immer noch Hartz IV beziehen, nur ein Viertel schafft den Ausstieg. Von diesem findet wiederum nur knapp die Hälfte eine neue Beschäftigung (vgl. Schaubild 3).

Die Abgänger arbeiten dabei oftmals zu Niedriglöhnen und nicht selten in Jobs unter ihrer Qualifikation. Annähernd jeder zweite Abgänger verdient weniger als 7,50 Euro brutto pro Stunde. Mehr als ein Viertel der Personen arbeiten unterhalb ihres formalen Qualifikationsniveaus.¹⁹ Dabei ist die Eingliederung in Beschäftigung selten nachhaltig. Bei der Arbeitsvermittlung dominieren kurzzeitige Maßnahmen, allem voran die so genannten Ein-Euro-Jobs und Trainingsmaßnahmen, und vielfach findet eine Ver-

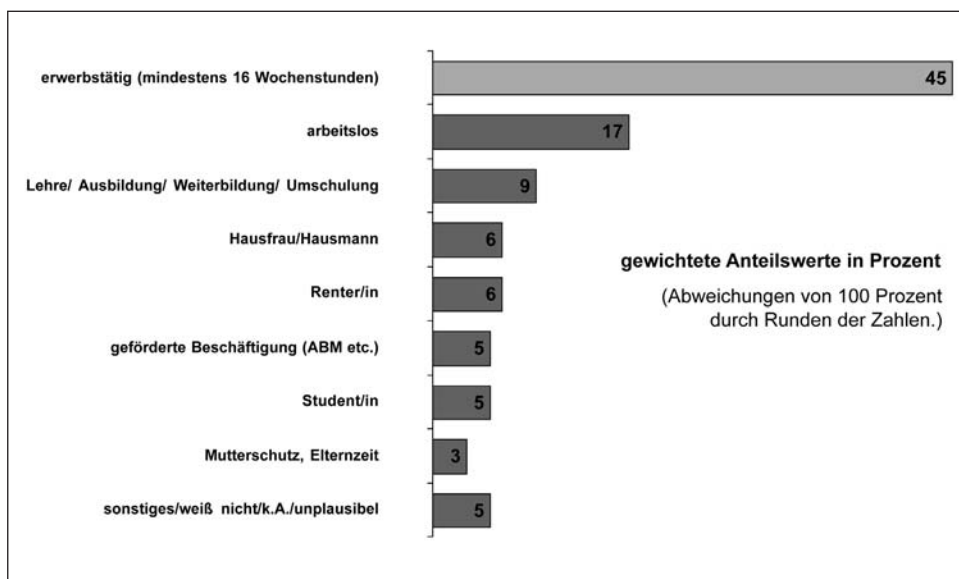
- 13 vgl. Paritätischer Wohlfahrtsverband: »Zum Leben zu wenig...«. Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum beim Arbeitslosengeld II und in der Sozialhilfe. Expertise, Berlin, Dezember 2004
- 14 vgl. Paritätischer Wohlfahrtsverband: »Was Kinder brauchen...«. Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe). Expertise, Berlin, September 2008
- 15 vgl. § 166 Abs. 1 Nr. 2a SGB VI
- 16 2010 liegt der aktuelle Betrag nur noch bei 2,09 Euro, vgl. Neue Osnabrücker Zeitung vom 16. 1. 2010. Darin nennt der Präsident der Deutschen Rentenversicherung Bund, Herbert Rische, nicht nur den aktuellen Betrag von 2,09 Euro, sondern fordert auch, dass der Bund mehr Geld für Langzeitarbeitslose in die Rentenkasse einzahlen sollte.
- 17 vgl. Statistiken der Bundesagentur für Arbeit
- 18 vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit
- 19 vgl. IAB-Kurzbericht 28/2009; SoSiplus 12/2009, S. 1

Schaubild 2: Entwicklung der erwerbstätigen ALG-II-Bezieher (»Aufstocker«)



Quelle: BA-Statistik/eigene Darstellung. Für Sept. 05 – Jan. 07 standen keine Daten zur Verfügung.

Schaubild 3: Verbleib der Hartz-IV-Abgänger



Quelle: IAB-Panelerhebung (PASS), erste Welle (2006/2007), eigene Darstellung

mittlung in Leiharbeit statt. Diese Instrumente führen in der Regel nicht zu einer stabilen Beschäftigung.

Entgegen mancher Schönfärberei lautet die Bilanz nach fünf Jahren: Hartz IV ist gescheitert. Hartz IV ist eine Zumutung für die Betroffenen und Türöffner für Lohndumping. Damit wirkt das Hartz-IV-System nicht nur auf die ALG-II-Bezieherinnen und -Bezieher. Es stellt auch ein Bedrohungsszenario für die Erwerbstätigen und ihre Interessenvertretungen dar. Diese Entwicklungen müssen beendet werden.

2. Reformvorschläge: Sozialstaatliches Leistungsrecht statt Hartz IV

Eine solidarische und sozialstaatliche Reform muss sich an folgenden Zielen orientieren: Leistungen müssen bedarfsgerecht und existenzsicher sein und der Zwang in Richtung unterwertiger Arbeit muss beendet werden. Es sind Regelungen notwendig, die vor Lohndumping schützen. Arbeitslosigkeit und vor allem Langzeitarbeitslosigkeit muss vorgebeugt und ein Abrutschen in Hartz IV muss möglichst vermieden werden.

2.1 Leistungen bedarfsgerecht und existenzsicher gestalten

Um die Leistungen tatsächlich bedarfsgerecht und existenzsicher zu gestalten, ist ein Bündel an Reformmaßnahmen notwendig:

20 vgl. Paritätischer Wohlfahrtsverband: »Zum Leben zu wenig...« – Neue Regelsatzberechnung 2006, Berlin 19. Mai 2006; Rudolf Martens: Neue Regelsatzberechnung 2006: Zu den Vorschlägen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes und der Bundesregierung, in: SozSich 6/2006, S. 182–194
 21 vgl. Paritätischer Wohlfahrtsverband: »Was Kinder brauchen...«, a. a. O.; Rudolf Martens: Was arme Kinder brauchen... Bestimmung von bedarfsgerechten Kinderregelsätzen, in: SozSich 10/2008, S. 340–346
 22 Ohne die Einführung einmaliger Leistungen hält der Paritätische – je nach Altersstufe – Sätze von 276, 332 und 358 Euro für bedarfsgerecht (www.5jahre-hartz4.de/index.php?id=1697).

Anhebung des Regelsatzes auf 440 Euro und neues Verfahren der Bedarfsermittlung: Der Paritätische Wohlfahrtsverband hat aufgezeigt, dass die Regelsätze nach dem geltenden Berechnungsmodell der Bundesregierung zu niedrig sind.²⁰ Der Regelsatz (derzeit 359 Euro) müsste aktuell bei 440 Euro liegen. Im Zuge dieser Erhöhung wären entsprechende Größen in anderen Rechtsbereichen (z. B. steuerliches Existenzminimum, Pfändungsgrenzen) anzupassen. In einem zweiten Schritt wäre das Berechnungsmodell der Bundesregierung grundsätzlich zu

hinterfragen. Denn das bestehende Modell definiert die Regelsätze anhand des tatsächlichen Verbrauchs unterer Einkommensgruppen und nicht anhand dessen, was zur Armutsvermeidung tatsächlich erforderlich ist. Notwendig wäre ein Modell, mit dem die Regelsatzhöhe künftig anhand von Bedarfskriterien ermittelt werden kann.

Einführung eigenständiger, bedarfsgerechter Regelsätze für Kinder: Derzeit wird der Regelsatz für Kinder aus dem Regelsatz für allein lebende Erwachsene abgeleitet. Kinder sind aber nicht einfach kleine Erwachsene, für die ein willkürlich pauschal geminderter Regelsatz ausreichend ist. Sie haben teilweise andere Bedarfe als Erwachsene. Nötig ist daher eine eigenständige, bedarfsgerechte Ermittlung der Regelsätze für Kinder.²¹ Eine Orientierung gibt auch hier der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes. Unter der Voraussetzung, dass die Möglichkeit der Gewährung einmaliger Leistungen wieder eingeführt wird, hält der Paritätische derzeit folgende Regelsätze für Kinder für bedarfsgerecht:²²

- 0 bis 6 Jahre: 254 Euro (derzeit 215 Euro),
- 6 bis unter 14 Jahre: 297 Euro (derzeit 251 Euro),
- 14 bis unter 18 Jahre: 321 Euro (derzeit 287 Euro).

Wiedereinführung der Gewährung einmaliger Leistungen: Mit den Hartz-Reformen wurden so genannte einmalige Leistungen für besonderen Bedarf weitgehend pauschaliert und in den Regelsatz integriert. Leistungsempfängerinnen und -empfänger sind damit gefordert, Rücklagen für einmalige oder unregelmäßig wiederkehrende Bedarfe (z. B. zum Kauf von Haushaltsgeräten etc.) von ihren Regelsatz-Leistungen zu bilden. Dies ist angesichts der niedrigen Regelsätze real jedoch zumeist nicht möglich. Selbst die hier vorgeschlagene Erhöhung der Regelsätze reicht nicht aus, um derartige Bedarfe abdecken zu können.

Ergänzend müssten einmalige Leistungen wieder eingeführt werden. Vor diesem Hintergrund sind auch die im schwarz-gelben Koalitionsvertrag geforderten weiteren Pauschalierungen (für Unterkunft- und Energiekosten)²³ abzulehnen. Sie stehen zum einen mit dem Bedarfsgrundsatz nicht in Einklang, zum anderen gingen Pauschalierungen in der Vergangenheit immer mit Niveaукürzungen einher.

Fortschreibung der Regelsatzhöhe wie bei Löhnen und Gehältern: Aktuell ist die Entwicklung des Regelsatzes an die Rentenentwicklung geknüpft. Die Rentenentwicklung ist jedoch von der Lohn- und Gehaltsentwicklung entkoppelt worden. Zudem ist die Preisentwicklung in den letzten Jahren deutlich stärker gestiegen als die Rente.²⁴ Dies hat zur Folge, dass die Kaufkraft des Hartz-IV-Regelsatzes abgenommen hat. Diesem ständigen Wertverfall könnte mit einer Wiederankopplung der Rentenentwicklung an die Entwicklung der Entgelte und damit auch der Hartz-IV-Regelsatzentwicklung an die Lohn- und Gehaltsentwicklung entgegengewirkt werden.

Höhere Abführungen für ALG-II-Bezieher an die Rentenversicherung: Soll Langzeitarbeitslosigkeit nicht zu Altersarmut führen, werden u. a. neue Regelungen zur Abführung von Rentenbeiträgen für Hartz-IV-Bezieherinnen und -Bezieher notwendig. Die IG Metall fordert in ihrem Memorandum zur solidarischen Alterssicherung »Für einen Neuen Generationenvertrag« neben einer Reihe von rentenrechtlichen Verbesserungen für Geringverdiener (u. a. Rente nach Mindesteinkommen) für Empfänger von Arbeitslosengeld (ALG) II eine Anhebung der Abführungen zur Rentenversicherung auf Basis von 75 Prozent des Durchschnittseinkommens. So entsteht ein zusätzlicher monatlicher Rentenanspruch in Höhe von etwa 20 Euro.²⁵

Anhebung des Schonvermögens: Hartz IV hat mit seiner Verschärfung des Bedürftigkeitsbegriffs dazu geführt, dass erwerbslos gewordene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihre Ersparnisse weitgehend aufbrauchen müssen, bevor sie einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben. Zurzeit dürfen sie nur ein frei verfügbares Vermögen in Höhe von 150 Euro pro Lebensjahr, maximal aber 9.750 Euro besitzen, um noch als bedürftig zu gelten. Hinzu kommen 250 Euro pro Anzahl ihrer Lebensjahre für spezielle Formen der privaten Altersvorsorge. Aktuell wird in der Politik über die Anhebung dieses so genannten Schonvermögens für die Alterssicherung auf 750 Euro pro Lebensjahr diskutiert. Eine solche Heraufsetzung ist positiv. Allerdings sollte künftig kein gesondertes Schonvermögen für die Alterssicherung vorgesehen werden, sondern sinnvoll wäre es, das Schonvermögen generell auf 900 Euro pro Lebensjahr anzuheben. Dies entspräche dem regierungsseitig geplanten Gesamtanrechnungsniveau, ohne den Betroffenen vorzuschreiben, ob und in welcher Form sie private Alterssicherung betreiben müssen.

2.2 Zumutungen beenden – vor Lohndumping schützen

Um dem Hartz-IV-System zu entkommen, sind Bezieherinnen und Bezieher zu hohen Konzessionen bei der Jobsuche bereit. Sie nehmen niedrige Einkommen, Tätigkeiten unter

ihrem Qualifikationsniveau, lange Arbeitswege, ungünstige Arbeitszeiten und auch belastende Arbeitsbedingungen in Kauf.²⁶ Hier entfalten nicht zuletzt die aktuellen Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen Wirkung, wonach grundsätzlich jede Arbeit und jede Teilnahme an Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit als zumutbar gilt und die Ablehnung einer angebotenen zumutbaren Arbeit mit Leistungskürzungen verbunden ist. Damit erweisen sich die geltenden Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen aber letztlich als ein zentraler Motor für die Ausbreitung des Niedriglohnssektors. Hier besteht dringender Veränderungsbedarf.

Neue Zumutbarkeitsregelungen, die vor Lohndumping schützen: Orientierungspunkte für eine solche Neuregelung wären:

- Auch Langzeitarbeitslose müssen ein Recht auf tariflich gesicherte oder ortsübliche Löhne haben. Die Zumutbarkeitsregelungen müssen so geändert werden, dass Tätigkeiten mit Entgelten unter Tarif bzw. unterhalb des ortsüblichen Lohns nicht als zumutbar gelten.
- Einführung eines gestaffelten Qualifikationsschutzes für Bezieherinnen und Bezieher von ALG I und ALG II. Ein solcher Qualifikationsschutz müsste kombiniert werden mit der
- Einführung eines zeitlich gestaffelten Verdienstschutzes für Bezieherinnen und Bezieher von ALG I und ALG II. Schon heute existiert im Bereich des ALG I in gewissem Rahmen ein gestaffelter Verdienstschutz.²⁷ Dieser ist jedoch nicht ausreichend. Denn danach muss schon ab dem siebten Monat der Arbeitslosigkeit jede Stelle angenommen werden, bei der das Nettoentgelt (abzüglich »Werbungskosten«) auf der Höhe des Arbeitslosengeldes I liegt.

Entschärfung von Sanktionen und Verbesserung des Rechtsschutzes: Im Zuge der Hartz-Gesetzgebung wurden nicht nur die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld I und II erhöht, sondern die Sanktionen selbst und die Sanktionspraxis wurden verschärft: Die Dauer der Sperrzeiten wurde verlängert. Zudem wurde eine vollständige Streichung der Leistung ermöglicht.²⁸ Besonders hart trifft es junge Menschen unter 25 Jahren. Ihnen kann – von Meldeversäumnissen abgesehen – beim ersten Pflichtverstoß der gesamte Regelsatz für drei Monate gestrichen werden.²⁹ Angesichts der Tatsache, dass

23 vgl. Die Vorhaben der neuen Regierung. Aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, in: SozSich 11/2009, S. 378; Hans Nakielski: Schwarz-gelbe Arbeitsmarktpolitik: Es regiert das Prinzip Hoffnung, in: ebenda S. 364; Andy Groth: Hartz IV und Heizkosten, in: ebenda, S. 393 und 398

24 vgl. Rudolf Martens: Hartz-IV-Regelsatz und Preisentwicklung: Vorschlag für einen spezifischen Preisindex zur Anpassung der Regelsätze, in: SozSich 2/2008, S. 68–73

25 vgl. IG Metall Vorstand: Für einen Neuen Generationenvertrag. Memorandum der IG Metall für eine solidarische Alterssicherung, Frankfurt a. M. 2009

26 vgl. IAB-Kurzbericht 19/2009

27 vgl. § 121 Abs. 3 SGB III

28 vgl. Annett Wunder/Alexander Diehm: SGB-II-Fortentwicklungsgesetz verschärft die Sanktionen: Sind Kürzungen des Arbeitslosengeldes II um bis zu 100 Prozent verfassungswidrig?, in: SozSich 6/2006, S. 195–199

29 vgl. § 31 Abs. 5 SGB II

Widersprüche gegen Leistungskürzungen aktuell keine aufschiebende Wirkung haben, kann dies für die Betroffenen existenzbedrohend sein. Eine Veränderung der Sanktionsmechanismen im ALG-I- und ALG-II-Bereich ist unerlässlich. Sanktionen dürfen zukünftig nur so bemessen werden, dass die verbleibenden Sozialleistungen das soziokulturelle Existenzminimum nicht unterschreiten. Darüber hinaus müssen Widersprüche gegen Leistungskürzungen mit einer aufschiebenden Wirkung versehen und die Möglichkeiten des einstweiligen Rechtsschutzes verbessert werden.

Keine Subvention von Niedriglöhnen durch Anhebung der Hinzuverdienstgrenzen: Die geltenden Hinzuverdienst-Regelungen führen dazu, dass Hartz-IV-Empfänger oftmals nur einen kleinen Teil ihres Hinzuverdiensten behalten können. Eine Anhebung der Hinzuverdienstgrenzen, wie sie derzeit diskutiert wird, scheint daher auf den ersten Blick für betroffene Bezieher und Bezieherinnen von ALG II attraktiv. Die aktuellen Vorschläge zur Anhebung der Hinzuverdienstgrenzen beinhalten aber nicht die Perspektive, die Menschen in existenzsichernde Beschäftigung zu vermitteln, sondern sie steigern vielmehr den Lohndruck auf dem Arbeitsmarkt. Arbeitgeber werden zudem davon entbunden, existenzsichernde Löhne zu zahlen. Niedriglöhne werden so dauerhaft subventioniert. Überdies ist eine Anhebung der Hinzuverdienstgrenzen mit erheblichen Mehrkosten verbunden, die besser für die Anhebung des generellen Leistungsniveaus verwendet werden sollten. Vor diesem Hintergrund sind die aktuellen Vorschläge zur allgemeinen Anhebung der Hinzuverdienstgrenzen abzulehnen. Näher zu prüfen wäre dagegen, ob die Hinzuverdienstgrenzen – beispielsweise bei Teilzeitbeschäftigten – so gestaltet werden können, dass sie einerseits einen besseren Hinzuverdienst für Hartz-IV-Bezieherinnen und -Bezieher ermöglichen, andererseits aber nicht zu Lohn- und Niedriglöhnen auf dem Arbeitsmarkt führen.

2.3 Hartz IV vermeiden

Die Datenlage zeigt unmissverständlich: Hartz IV ist mit sozialem Abstieg und Armut (trotz Arbeit) verbunden. Der Verbleib im Hartz-IV-System ist für die übergroße Mehrheit keine vorübergehende, sondern eine längerfristige, wenn nicht gar dauerhafte Situation. In das Hartz-IV-System gerät die übergroße Mehrheit der Betroffenen dabei nicht, weil sie »arbeitsunwillig« ist. Das Problem ist, dass existenzsichernde Arbeitsplätze fehlen. Mit zunehmender Dauer der Krise verschärft sich diese Lage. Vor diesem Hintergrund sind auch Reformschritte notwendig, die das Abrutschen in Hartz IV von vornherein vermeiden.

Überbrückungsgeld nach Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld I: Insbesondere jetzt in der Krise bedarf es Maßnahmen, die das Abrutschen in Hartz IV vermeiden. Der DGB fordert daher allgemein ein einjähriges

Überbrückungsgeld nach Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld I. Dieses soll die Höhe des Arbeitslosengeldes I umfassen.³⁰

Verbesserung der aktiven Arbeitsförderung: Ziel der Arbeitsförderung muss es sein, die von Arbeitslosigkeit Betroffenen wieder nachhaltig in eine existenzsichernde Beschäftigung zu vermitteln. Aktuell überwiegen in der Arbeitsförderung jedoch kurzfristige Maßnahmen, allen voran Vermittlungen in Ein-Euro-Jobs, die nicht zu nachhaltiger und existenzsichernder Beschäftigung führen. Statt Ein-Euro-Jobs müssen künftig längerfristige Maßnahmen ins Zentrum der Arbeitsförderung gestellt werden, die regulär und sozialversicherungspflichtig abgesichert sind und auf eine nachhaltige Vermittlung zielen.

Verlängerung der Rahmenfrist für Arbeitslosengeld I: Mit der Hartz-Gesetzgebung wurde die so genannte Rahmenfrist für den Anspruch auf Arbeitslosengeld I von vormals drei auf zwei Jahre verkürzt.³¹ Um einen Anspruch auf ALG I zu haben, müssen Erwerbslose seither innerhalb der letzten zwei Jahre mindestens zwölf Monate sozialversicherungspflichtig gearbeitet haben. Vielen befristet Beschäftigten gelingt es nicht, diese Voraussetzung zu erfüllen. Eine Verlängerung der Rahmenfrist auf den alten Zeitraum von drei Jahren würde dazu beitragen, dass auch viele befristet und instabil Beschäftigte (wieder) Anspruch auf Arbeitslosengeld I erhielten und (vorerst) vom Abrutschen in Hartz IV verschont blieben.

3. Perspektiven für eine gerechte und nachhaltige Finanzierung

Zweifelsohne sind diese Maßnahmen nicht zum Nulltarif zu haben. Die genaue Kostenwirkung der vorgeschlagenen Maßnahmen kann nur überschlägig abgeschätzt werden, da sie von diversen Determinanten abhängig ist. Insbesondere die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit und die Entwicklung der »Bedürftigkeit« der betroffenen Personenkreise sind von hoher Bedeutung für die künftige Bruttokostenentwicklung. Für die letztlich entscheidenden Nettokosten sind die mit den Reformmaßnahmen verbundenen Auswirkungen auf die Kaufkraft sowie auf die Einnahmesituation des Fiskus und der Sozialkassen von Belang.

Eine reine Erhöhung des Hartz-IV-Regelsatzes von derzeit 359 Euro auf 440 Euro würde – bei gleicher Zahl der Bezieher – rechnerisch zu Bruttomehrkosten in Höhe von rund fünf Mrd. Euro im Jahr führen. Das IAB weist darauf hin, dass weitere Kosten durch Anpassungen an Regelungen anderer Systeme in Betracht zu ziehen seien. Gemeint sind damit z. B. die Anhebung des steuerfreien Existenzminimums sowie eine mit der Anhebung des Regelsatzes einhergehende Erweiterung des betroffenen Personenkreises. In diesem Kontext kommt das IAB auf eine Bruttokostenwirkung in Höhe von zehn Milliarden Euro für den Fall einer Regelsatzanhebung um 69 Euro auf 420 Euro.³²

Der zweite wesentliche Kostenfaktor besteht in der Anhebung der vom Bund zu zahlenden Beiträge für Empfängerinnen und Empfänger von ALG II an die gesetzli-

30 vgl. DGB Bereich Arbeitsmarktpolitik: 5 Jahre Hartz IV – keine Erfolgsstory, in: Arbeitsmarkt aktuell, Berlin, Dezember 2009, S. 7; SoSiplus 9/2009, S. 1

31 vgl. Hans Nakielski/Rolf Winkel: Arbeit und Soziales: Das ändert sich Anfang 2006, in SozSich 1/2006, S. 21

32 vgl. IAB-Kurzbericht 11/2008

che Rentenversicherung. Hierdurch entstehen ebenfalls zusätzliche Ausgaben im Umfang von knapp zehn Mrd. Euro.³³ Ergänzt man noch die zusätzlichen Ausgaben, die durch die Umsetzung der weiteren Reformvorschläge entstehen, erscheint ein Umfang der Bruttokosten zwischen 20 und 25 Mrd. Euro im Jahr realistisch.

Dem stehen aber Entlastungen in anderen Bereichen gegenüber. Zum Beispiel erhielte die gesetzliche Rentenversicherung jährlich zusätzlich zehn Mrd. Euro, ohne dass dies in den nächsten Jahren signifikant mit Mehrausgaben für die Rente verbunden wäre. Höhere Rentenausgaben entstünden erst in späteren Zeiten. Auch die Ausgaben für Wohngeld dürften merklich sinken. Zudem steigerten die Maßnahmen die Kaufkraft – und zwar nicht nur derjenigen, die ALG II beziehen. Aus der mit der Regelsatzerhöhung verbundenen Erhöhung des steuerlichen Existenzminimums würden sich auch Entlastungen für Arbeitnehmer ergeben, deren Umfang etwa drei Mrd. Euro betragen würde. Das würde den Konsum und damit das Wirtschaftswachstum stärken und letztlich das allgemeine Steueraufkommen erhöhen. Damit könnten die Mindereinnahmen durch die Anhebung des steuerlichen Existenzminimums jedenfalls zum Teil kompensiert werden.

Festzustellen aber bleibt: Trotz der beschriebenen Entlastungswirkungen würden unter dem Strich merkliche Nettobelastungen entstehen. Und: Ent- und Belastungen ergeben sich an unterschiedlichen Stellen, was den politischen Umsetzungsprozess nicht erleichtert. Wie sie sich im Einzelnen verteilen, hängt von der Ausgestaltung der Einzelmaßnahmen ab. Wenn – bezogen auf den ALG-II-Bezug – präventive Maßnahmen gestärkt werden, z. B. durch die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I oder die Ausweitung von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, würde ein größerer Teil der Mehrkosten bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) entstehen. Beschränkt man sich hingegen unmittelbar auf das Leistungsrecht im SGB II, würde primär der Fiskus belastet.

Zur Finanzierung der BA ist kurzfristig an die Wiedereinführung der Defizithaftung des Bundes und längerfristig an die Einführung eines regelgebundenen Bundeszuschusses zur BA zu denken. Die Defizithaftung war lange Zeit gesetzlich geregelt und wurde als Ausdruck der Mitverantwortung des Staates für die Beschäftigungssituation und die soziale Sicherung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verstanden. Dennoch hat der Gesetzgeber mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 die Defizithaftung abgeschafft und durch eine Verschuldensoption der BA gegenüber dem Bund ersetzt.³⁴ Ein regelgebundener Bundeszuschuss könnte – bei entsprechender Ausgestaltung – auch antizyklisch wirken. Wäre seine Höhe beispielsweise an die Höhe der Arbeitslosigkeit geknüpft, erhielte die BA immer dann zusätzliche Einnahmen, wenn das Beitragsaufkommen wegen eines niedrigen Lohnniveaus und eines geringen Beschäftigungsstandes niedrig und der Umfang der Ausgaben wegen starker Arbeitslosigkeit hoch ist. Ein solcher Zuschuss hätte überdies den Vorteil, die BA in die Lage zu versetzen, bei ihrer Haushaltsfestlegung mehr Mittel für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu veranschlagen.³⁵

Ferner wäre eine moderate Anhebung des Beitragssatzes in Betracht zu ziehen. Sie könnte die Arbeitgeber angemessen an den erforderlichen Aufwendungen beteiligen und den steuerfinanzierten Anteil in Grenzen halten. Der Wirtschafts-Sachverständigenrat etwa sieht in seinem Jahresgutachten 2009/10 einen »nachhaltigen Beitragssatz« zur BA für das 2009 bei über vier Prozentpunkten³⁶, interne Berechnungen der BA legen einen niedrigeren Wert nahe.

Neben der Finanzierung der BA ist aber eine generelle Verbesserung der Einnahmesituation des Fiskus von Nöten. Steuersenkungsdebatten, wie sie zurzeit von der schwarz-gelben Bundesregierung geführt werden, verbieten sich daher. Notwendig wäre vielmehr die Umsetzung gewerkschaftlicher Forderungen zur Steuerpolitik, etwa die Wiedereinführung einer angemessenen Besteuerung großer Vermögen. Zu diskutieren sind aber auch Finanzierungsinstrumente, die in einem direkteren Sachzusammenhang mit der Arbeitsmarktpolitik stehen. Zu denken wäre an eine Arbeitsmarktsteuer für Selbstständige, Freiberufler und Beamte. Diese Gruppen sind zwar nicht in der Arbeitslosenversicherung (pflicht-)versichert, partizipieren aber indirekt an einem intakten Arbeitsmarkt: Auch der Bäcker hat etwas davon, wenn er den Arbeitslosen noch Brötchen verkaufen kann, weil diese sozialstaatliche Leistungen erhalten. Er sollte daher auch bis zu einem gewissen Grade zur Mitfinanzierung herangezogen werden. Zum anderen bedarf es eines Arbeitgeberanreizes zur Vermeidung von Entlassungen. Sinnvoll wäre es, im Falle der Entlassung älterer Beschäftigter die entlassenden Arbeitgeber gemäß dem Verursacherprinzip zur Finanzierung der entstehenden Kosten in der Arbeitslosenversicherung mit heranzuziehen.

4. Fazit: Für einen arbeitsmarktpolitischen Neustart

Hartz IV hat nicht zu einem nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit, sondern zu einer Ausweitung und Verfestigung des Niedriglohnssektors beigetragen. Belegschaften wurden erpressbarer und das Leistungsniveau ist unzureichend. Mit anderen Worten: Hartz IV ist gescheitert.

Das Herumdoktern an einzelnen Problemen und immer neue Vorschläge, die gar weitere Verschärfungen beinhalten, sind als Problemlösungsstrategien unbrauchbar. Die hier skizzierten Reformvorschläge markieren Schritte in eine andere Richtung. Sie orientieren sich an der Leitidee eines sozialstaatlichen Leistungsrechts und einer Neuaus-

33 vgl. Hans-Jürgen Urban/Christoph Ehlscheid/Axel Gerntke: Für einen Neuen Generationenvertrag, in: Soziale Sicherheit 10/2008, S. 349 ff.

34 vgl. Wilhelm Adamy: Haushaltsbegleitgesetz 2006: Finanzieller Druck auf die Sozialversicherungen wird erhöht, in: SozSich 3/2006, S. 93–97

35 Die Forderung nach einem regelgebundenen Bundeszuschuss wurde bereits in den 90er-Jahren vom damaligen »Arbeitskreis AFG-Reform« (später Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik) bei der IG Metall im »Memorandum für ein neues AFG« (1994) bzw. in den »Eckpunkten zur Reform der Arbeitsförderung« (2000) aufgestellt und hat bis heute nichts an Aktualität eingebüßt.

36 vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2009/2010: Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, Wiesbaden, November 2009, S. 207

richtung der Arbeitsmarktpolitik. Es bedarf eines arbeitsmarktpolitischen Konzeptes, das unterwertige Beschäftigung vermeidet, das Arbeitskräftepotenzial fördert und im Falle von Erwerbslosigkeit hilft, den Lebensstandard zu sichern und Armut zu vermeiden. Zweifelsohne bedarf es auch einer umgehenden Lösung zur Neuorganisation der Aufgabenwahrnehmung bei der Grundsicherung, die die Betroffenen aus der Geiselhaft parteilicher Taktiererei befreit. Doch dies wäre ein neues Thema.

Sicherlich liefe es auf eine Überforderung der Arbeitsmarktpolitik hinaus, von ihr allein die Lösung der gegenwärtigen Arbeitsmarktprobleme zu erwarten. Gefordert ist hier eine offensive Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. Doch eine sozialstaatliche Arbeitsmarktpolitik ist ein un-

verzichtbares, eigenständiges Element in einem beschäftigungspolitischen Gesamtkonzept. Wer die Zwangslagen von Langzeitarbeitslosen zur persönlichen Imagepflege oder als Wahlkampfmunition missbraucht, verspielt seine politische Glaubwürdigkeit. Wer aber das Hartz-IV-System in Richtung einer sozialstaatlichen Arbeitsmarktverfassung überwinden will, hat die Gewerkschaften an seiner Seite. ■

Der Autor:

*Dr. Hans-Jürgen Urban ist geschäftsführendes
Vorstandsmitglied der IG Metall*