

# Zehn Jahre Hartz IV: Ein Grund zum Feiern?

Am 1. Januar 2005 trat das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ in Kraft. SPD und GRÜNE hatten diese „größte Sozialreform in der Nachkriegsgeschichte“ auf den Weg gebracht und CDU/CSU sowie FDP über den Bundesrat noch wesentlich zur Verschärfung des Hartz-IV-Gesetzes beigetragen. Das runde Jubiläum nehmen nunmehr die Befürworter dieses Systemwechsels zum Anlass, die Reform zu loben und zu feiern. Doch gibt es dazu tatsächlich einen Grund? Und wurden Beschäftigung und sozialstaatliche Entwicklung wirklich positiv beeinflusst?

## 1. Hohe Ziele – leider verfehlt

Die Ziele dieses Umbaus von Sozialstaat und Arbeitsförderung waren hoch gesteckt. Insbesondere sollte eine ganzheitliche Betreuung und bessere Kombination von Arbeitsförderung und sozialen Hilfen eröffnet und eine Leistung „aus einer Hand“ sichergestellt werden. Doch umgesetzt wurden sie zum Teil schlecht bzw. beschönigten oder verschleierte die tatsächlichen Absichten, wie die „Zusammenlegung“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II, das aber keine niedrige Versicherungsleistung, sondern eine staatliche Fürsorgeleistung ist, die das gesellschaftliche Existenzminimum definieren soll und richtigerweise „Sozialhilfe II“ heißen müsste.

Nach allgemeinem Sozialstaatsverständnis sollte die Sozialhilfe die letzte Stufe des Sicherungssystems sein. Dies System ist vollständig bedarfsorientiert, nachrangig gegenüber allen anderen Leistungen, Einkommen und Vermögen und orientiert auf die Bedarfsgemeinschaft, alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft haften vollständig. Sozialstaatlich ist es äußerst problematisch und nicht zu akzeptieren, wenn nach wie vor sechs Millionen Bürgerinnen und Bürger praktisch von der Sozialhilfe abhängig sind.

Andere Ziele – wie ein besserer Sozialversicherungsschutz und eine Einbeziehung vormaliger Sozialhilfeempfänger in die Rentenversicherung wurden schnell wieder rückgängig gemacht und das Armutsrisiko von Arbeitslosen im Alter über den vormaligen gefährdeten Personenkreis hinaus massiv ausgeweitet.

### Gliederung:

1. Hohe Ziele – leider verfehlt
2. Beschäftigungseffekte umstritten
3. Niedrige Integrationschancen für Hartz-IV-Empfänger
4. Arbeitsförderung massiv gekürzt
5. Zusätzliche Schnittstellen geschaffen
6. Soziale Teilhabe kommt meist zu kurz
7. Verschiebebahnhof eher ausgebaut
8. Negative Rückwirkungen auf Beschäftigte
9. Reformbedarf
10. Schlussbemerkungen

Es gibt aber auch einige Verbesserungen, wie die Einbeziehung der Sozialhilfeempfänger in die Arbeitsförderung und eine insgesamt intensivere Betreuung der Hilfebedürftigen. Die sog. Dunkelziffer der „verdeckt Armen“, die Leistungen aus Scham oder Unwissenheit nicht beantragen, konnte etwas reduziert, wenn auch nicht beseitigt werden. Richtig ist ebenso das Ziel einer besseren Verzahnung von Arbeitsförderung mit sozial stabilisierenden Maßnahmen wie den sozialintegrativen Leistungen der Kommunen (Kinderbetreuung, Schuldnerberatung etc.), die bisher aber nur völlig unzureichend umgesetzt werden.

Mit dieser Änderung sind aber auch die Anforderungen komplexer geworden. Zahlreiche Probleme der Menschen, die früher in der Sozialhilfe betreut wurden, sind heute in das Hartz-IV-System verlagert und waren teils auch willkommener Anlass anderer Institutionen, um ihr sozialstaatliches Engagement vorübergehend oder dauerhaft zu reduzieren – wie z. B. der Jugendhilfe. Dabei ist zweifelhaft, ob die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die eher auf die Arbeitsmarktintegration orientiert sind, hierauf ausreichend vorbereitet und geschult sind. Die Konflikte sind offensichtlich deutlich massiver als früher in der Sozialhilfe und können nur schwerer bewältigt werden.

Der Systemwechsel zeigt sich aber auch daran, dass das Fordern und eine auch nur kurzfristige Eingliederung Vorrang erhielten vor einer aktiven, auf stabile Integration ausgerichteten Förderung. Eigenverantwortliches Handeln wurde stärker betont und bei der Eingliederung insbesondere auf individuelle Verhaltensänderungen gesetzt und mit stärkerem Druck verknüpft. So wurden die Sanktionsmöglichkeiten und der Zwang zur Annahme ungünstiger und schlechter bezahlter Jobs bis an die Grenze der Sittenwidrigkeit und noch über die vormaligen Regelungen der Sozialhilfe hinaus erhöht. Verstärkt wurde dies durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Einführung eines an der Sozialhilfe orientierten Fürsorgesystems für zwei Drittel der Arbeitslosen.

Doch gut gemeint ist noch längst nicht gut gemacht, denn neue Instrumente und Hilfen wurden kaum geschaffen und der Rechtsrahmen nicht so erweitert, dass die sozialen Integrationshilfen auch tatsächlich bedarfsgerecht zur Verfügung stehen. Eine erfolgreiche Umsetzung wird oftmals aber auch dadurch erschwert, weil sozialstaatliche, arbeitsmarktpolitische sowie institutionelle Konflikte bzw. konfligierende Ziele in das System eingebaut und bisher politisch nicht adäquat angegangen wurden.

## 2. Beschäftigungseffekte umstritten

Kernelemente des Hartz-IV-Systems sind mehr Druck auf Arbeitslose und die stärkere Betonung des Prinzips des Forderns; so wurden die Zumutbarkeitsregelungen und Sanktionsmöglichkeiten verschärft, die zu individuellen Verhaltensänderungen führen sollten. Dies 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 und wurde die Überwindung der Arbeitsmarktkrise beschleunigt“<sup>11</sup>. Dabei haben sich die Entwicklungsmuster 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, für die moderate Lohnentwicklung sowie für Veränderungen von Währungsrelationen, sowie für die Geld- und Zinspolitik, die einen weit größeren Einfluss auf die makroökonomische Entwicklung und den Arbeitsmarkt haben. So hat das Hartz-IV-System wohl kaum die Wettbewerbsfähigkeit der exportorientierten Wirtschaft fördern können, wohl aber die Zahl der Beschäftigten, die von ihrer Arbeit nicht leben können bzw. unter ihrem Qualifikationsniveau arbeiten und Erwerbsbiografien in gesellschaftlichen Randzonen die Prekarität begünstigt. 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 10 Jahre nach Errichtung dieses Systems sind immer noch mehr als 6 Mio. Menschen auf Hilfen zur Sicherung des Existenzminimums angewiesen. Die Zahl der erwerbstätigen Armen ist leicht angestiegen auf rund 1,3 Mio. Menschen, doch adäquate Hilfen für sie – in Richtung einer Aufwärtsmobilität – stehen nicht zur Verfügung. Die Fortschritte beim Abbau des Hilfebezugs sind relativ bescheiden, wenn auch Mitte 2014 noch 9,5 Prozent der Bevölkerung von der Geburt bis zur Regelaltersgrenze auf diese Fürsorgeleistung angewiesen sind und dies bei insgesamt relativ guter Wirtschaftssituation und Beschäftigungsentwicklung.

### 3. Niedrige Integrationschancen für Hartz-IV-Empfänger

Der sozialstaatliche Paradigmenwechsel sollte die Integrationschancen bisher benachteiligter Personengruppen verbessern und einer Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit bzw. Verhärtung von Armutslagen entgegenwirken.

Erfreulicherweise hat sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen dann auch in der Praxis deutlich verringert auf gut 900.000 Menschen allein im Hartz-IV-System. Sie liegt aber nach wie vor höher als im Schnitt der Industrieländer (OECD) und der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen hat sich noch erhöht auf rund 37 Prozent. Zudem darf ein zahlenmäßiger Rückgang nicht verwechselt werden mit einer Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt. Vielmehr haben rein statistische Effekte oder Übergänge in Rente oder auch Krankheit einen weit größeren Einfluss auf die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit als Übergänge in Erwerbsarbeit. So wurde die Statistik geändert und die Teilnahme an Fördermaßnahmen führt grundsätzlich zur statistischen Beendigung der Langzeitarbeitslosigkeit.

---

<sup>11</sup> IAB-Kurzbericht 29/2009

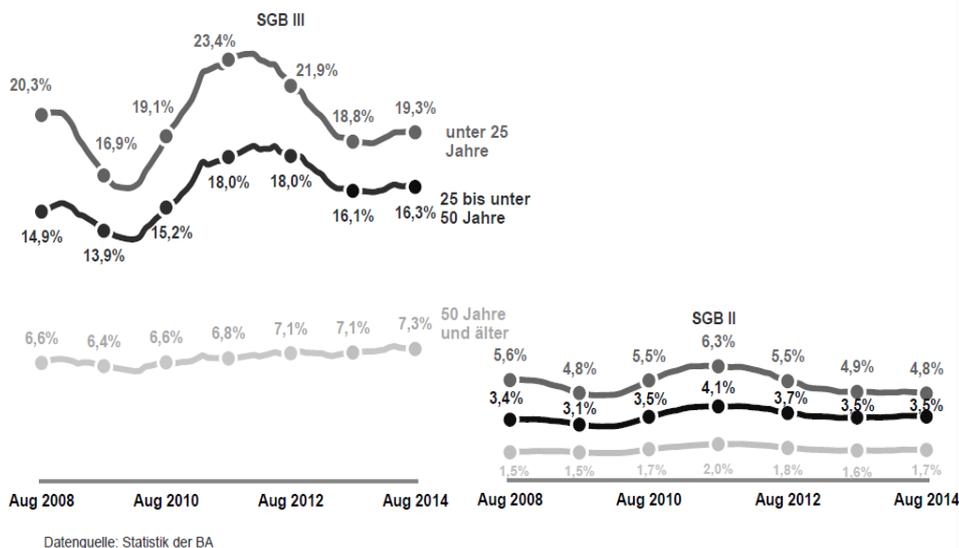
Schaut man genauer hin, sind die Chancen für Hartz-IV-Empfänger generell sehr ungünstig. Die Abgangsrate in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zeigt nur leichte konjunkturelle Schwankungen und ist 2014 nicht höher als noch 2008. So sind die Integrationschancen für unterschiedliche Altersgruppen im Hartz-IV-System viermal ungünstiger als für jene im Versicherungssystem. Berücksichtigt man das Qualifikationsniveau, zeigt sich ein annähernd gleiches Bild bezüglich der weit ungünstigeren Integrationschancen von Hartz IV-Empfängern. Die niedrigeren Integrationsquoten zeigen sich über alle Qualifikationsstufen hinweg.

Hinzu kommt, dass Hilfeperioden häufig nur vorübergehend unterbrochen werden können und die Dauer des Hilfebezugs insgesamt unterschätzt wird. Die positiven Ansatzpunkte für Förderungen auf individueller Ebene können zwar die Integration fördern, doch die neuen Jobs sind meist nicht von Dauer und die Überwindung der Bedürftigkeit ist vielfach nicht nachhaltig. Die Daten hierzu etwa des IAB sind seit langem bekannt, führen in Politik und Praxis aber nicht ausreichend zu entsprechenden Konsequenzen.

Wie stark sich Armutslagen verfestigen, zeigt die Zahl der Langzeitbezieher. Zwei Drittel aller Hilfebezieher erhielten im Sommer 2014 bereits 24 Monate oder länger Hartz-IV-Leistungen und rund die Hälfte seit mehr als vier Jahren. Die Betroffenen sind meist nicht durchgehend arbeitslos. Vielmehr spielt sich ihr Leben meist zwischen Leiharbeit, befristeten Stellen sowie geringfügiger Beschäftigung und Arbeitslosigkeit bzw. Arbeitsförderung ab, ohne dass Hartz IV überwunden und ein Sprung über die Schwelle hin zu stabiler Normalarbeit gelingt. Aber auch jene, die Hartz IV beenden können, fallen oftmals nach kurzer Zeit wieder darauf zurück. Etwa die Hälfte jener, die eine Beschäftigung finden, ist spätestens nach einem halben Jahr wieder „Kunde“ des Jobcenters. Eine nachhaltige Überwindung der Bedürftigkeit gelingt vielen nicht. Schnell wird dies den Betroffenen selbst zugeschrieben, während allzu gerne ausgeblendet wird, dass Niedriglohnbeschäftigung hierzulande oftmals zur beruflichen Sackgasse werden kann und relativ hohe Mieten bzw. unfreiwillige Teilzeitarbeit oder gesundheitliche Einschränkungen das Hartz-IV-Risiko deutlich steigen lassen.

Zwischenzeitlich haben weit mehr Menschen mit diesem Fürsorgesystem Erfahrung machen müssen, als die Bestandszahlen vermuten lassen. Mehr als 15 Mio. Menschen haben zumindest zeitweilig mit Hartz IV Erfahrung machen müssen. Dies sind zweieinhalb Mal so viele Menschen wie monatlich unterstützt werden müssen. Je länger Menschen auf Hartz IV angewiesen sind, desto eher sinkt der Lebensstandard, zeigen sich gesundheitliche Probleme und drohen Qualifikationen entwertet zu werden. Die Gefahr einer sozialen und arbeitsmarktpolitischen Abwärtsspirale steigt. Doch politische Antworten auf den hohen Anteil dauerhaft Bedürftiger und der hohen Fluktuation am Rande des Hartz-IV-Bezugs gibt es bisher nicht.

Abgangsrate in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt nach Rechtskreis und Alter  
gleitender Jahresdurchschnitt  
Deutschland, August 2008 bis August 2014



#### 4. Arbeitsförderung massiv gekürzt

Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Hartz-IV-System sind zunächst – unter Berücksichtigung der dominierenden 1-Euro-Jobs – deutlich gestiegen, wurden dann aber massiv beschnitten. Diese Kürzungen gingen weit über den Rückgang der Arbeitslosigkeit hinaus. Bezogen auf die Zahl der als aktivierbar geltenden Personen nahm die Zahl der geförderten Hilfeempfänger deutlich ab. Die Aktivierungsquote im Bereich des Fürsorgesystems lag zuletzt nur bei 15,1 Prozent.

Die viel zu knappen Fördermitteln führen in der Praxis dazu, dass eher kurzfristige Maßnahmen übergewichtet werden, wie die 279.000 Hartz-IV-Empfänger zeigen, die auch 2013 noch einen sogenannten Ein-Euro-Job antraten. Die Unterstützung und Förderung von Menschen mit Behinderung im Hartz-System ist heute eher noch schlechter, als 10 Jahre zuvor für Bezieher von Arbeitslosenhilfe. Längerfristige Maßnahmen wie zweijährige Qualifizierungsmaßnahmen oder längerfristige Reha-Maßnahmen hingegen sind vielerorts untergewichtet. Zwischenzeitlich sind die arbeitsmarktpolitischen Fördermittel wieder auf ein Niveau gesunken, das für Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger bereits vor Errichtung des Hartz-IV-Systems aufgewendet wurde.

So wurde Anfang 2011 noch gut ein Fünftel (20,6 Prozent) der Hilfeempfänger/innen gefördert, gegenüber nur noch 15 Prozent Anfang 2014. Zwar hat sich der Anteil der Geförderten im Versicherungssystem deutlich stärker verringert, als im Hartz-IV-System, doch sind die Förderchancen in den letzten Jahren in dem neu errichteten System nahezu durchgängig schlechter, als im beitragsfinanzierten System. Dabei ist der Unterstützungsbedarf für die Hilfeempfänger deutlich höher. So haben arbeitslose Hartz-IV-Empfänger/innen zu 55 Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung und sind damit in der Regel häufiger

und länger von Arbeitslosigkeit betroffen. Im Versicherungssystem ist der Anteil der Arbeitslosen ohne Berufsabschluss nicht einmal halb so hoch. Doch die bisherige Konzentration der Mittel auf Kurzzeitmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten löst nachweisbar nicht die qualifikationsbedingten Wettbewerbsprobleme.

Die sozialen und arbeitsmarktpolitischen Ansätze für Arbeitslose mit schlechten Vermittlungschancen greifen zu kurz. Neue Instrumente und Hilfen für sie wurden kaum geschaffen. Zwar werden immer wieder neue Sonderprogramme für Langzeitarbeitslose aufgelegt, die die vorangegangene Kürzung der Fördermittel aber nicht einmal haben kompensieren können. Diese Sonderprogramme zeigen zugleich, wie wenig auf den Erfolg der Regelförderinstrumente des Hartz-IV-Systems gesetzt wird. Es dominiert politischer Aktionismus mit einem hohen PR-Anteil.

Aktivierungsquote Arbeitsloser – Januar 2011 bis Januar 2014 nach Rechtskreisen

	<b>Arbeitslosenversicherung</b>	<b>Hartz IV</b>
Januar 2011	26,2%	20,6%
Januar 2012	24,6%	16,4%
Januar 2013	15,1%	16,8%
Januar 2014	15,7%	15,1%

Quelle: eigene Berechnungen nach Statistik der BA

## 5. Zusätzliche Schnittstellen geschaffen

Die institutionelle und finanzielle Trennung von Versicherungs- und Fürsorgesystem erschwert und behindert eine stabile und nachhaltige Betreuung und kann eine einheitliche Rechtsanwendung nicht sicherstellen. Neue Schnittstellen wurden geschaffen, die mit Reibungsverlusten und häufig mit Nachteilen für Erwerbslose verbunden sind. So führen wechselnde Lebenssituationen von Arbeitssuchenden oder Niedriglohnempfängern – aber auch von im Haushalt lebenden Personen – schnell zu einem Wechsel des Rechtskreises und der organisatorischen Zuständigkeit. Aber auch die Leistungsgewährung ist komplizierter und personalintensiver als noch bei der vormaligen Sozialhilfe.

Die Vielzahl von Schnittstellen und bürokratischen Regelungen gehen mit Effizienzverlusten einher. Auch das große Engagement der im System Beschäftigten kann daran kaum etwas ändern. Äußerst kompliziert und aufwendig sind z. B. die Aufsichts- und Überwachungs-

mechanismen. Die kaum zu durchschauenden Verantwortlichkeiten begünstigen ein „institutionelles Schwarzes-Peter-Spiel“, das Umsetzungsprobleme schnell an andere Beteiligte weiterleitet.

Die problematischen Auswirkungen des neu geschaffenen arbeitsmarktpolitischen Flickenteppichs zeigen sich exemplarisch bei der Ausbildungsvermittlung junger Menschen. So können die (armen) Kinder von Hartz-IV-Empfängern zwar die Berufsberatung der Arbeitslosenversicherung aufsuchen, bei der konkreten Vermittlung einer Ausbildungsstelle werden sie vom Gesetz aber auf die Ansprechpartner des Fürsorgesystems verwiesen. Eine eindeutige und personell stabile Begleitung von Jugendlichen beim Eintritt ins Ausbildungssystem ist nicht immer gewährleistet, auch wenn in der Praxis teilweise versucht wird, untergesetzliche Vereinbarungen zu treffen. Die jetzt diskutierten Jugendberufsagenturen wollen diese und andere Schnittstellen nunmehr zumindest für junge Menschen durch eine bessere Kooperation unterschiedlicher Institutionen verringern und nicht über einen nochmaligen institutionellen Umbau zentraler sozialstaatlicher Systeme.

Viel unübersichtlicher als vor 2005 sind gleichfalls die Regelungen zur beruflichen Rehabilitation von Hartz-IV-Empfängern, die die Eingliederungschancen hilfebedürftiger Menschen mit Behinderungen eher erschweren.

## 6. Soziale Teilhabe kommt meist zu kurz

Als unterstes Auffangnetz leitet das Hartz-IV-System seinen sozialpolitischen Auftrag auch aus dem Bundessozialhilfegesetz ab. Doch auch diese Regelungen wurden nicht eins zu eins übertragen, sondern zum Teil verschärft, etwa bei den Sanktionen. Dies zeigen nicht nur die über die vormalige Sozialhilfe hinausgehenden Regelungen, sondern auch einzelne verfassungswidrige Regelungen, die zur Unterschreitung des gesellschaftlichen Existenzminimums führten und vom Bundesverfassungsgericht korrigiert werden mussten<sup>2</sup>.

Nach dem BSHG musste der Staat zugleich beraten, wenn eine soziale Notlage sichtbar und bekannt wurde, der Staat war dann zum aktiven Handeln verpflichtet, während heute Fürsorgeleistungen erst ab dem Zeitpunkt der Antragstellung gewährt werden. Rückschritte gibt es ebenso hinsichtlich einer aufsuchenden Sozialarbeit, die heute kaum noch ein Thema ist.

Das BSHG zielte weit stärker auf persönliche Hilfe und die Stabilisierung auch der sozialen Lebensverhältnisse. Es schloss intensive persönliche Hilfe auch in lebensweltlichen Fragen ein und war nicht zwangsläufig auf vorrangige arbeitsmarktliche Integration ausgerichtet. Es konnte folglich auch stärker präventiv und langfristig angesetzt werden.

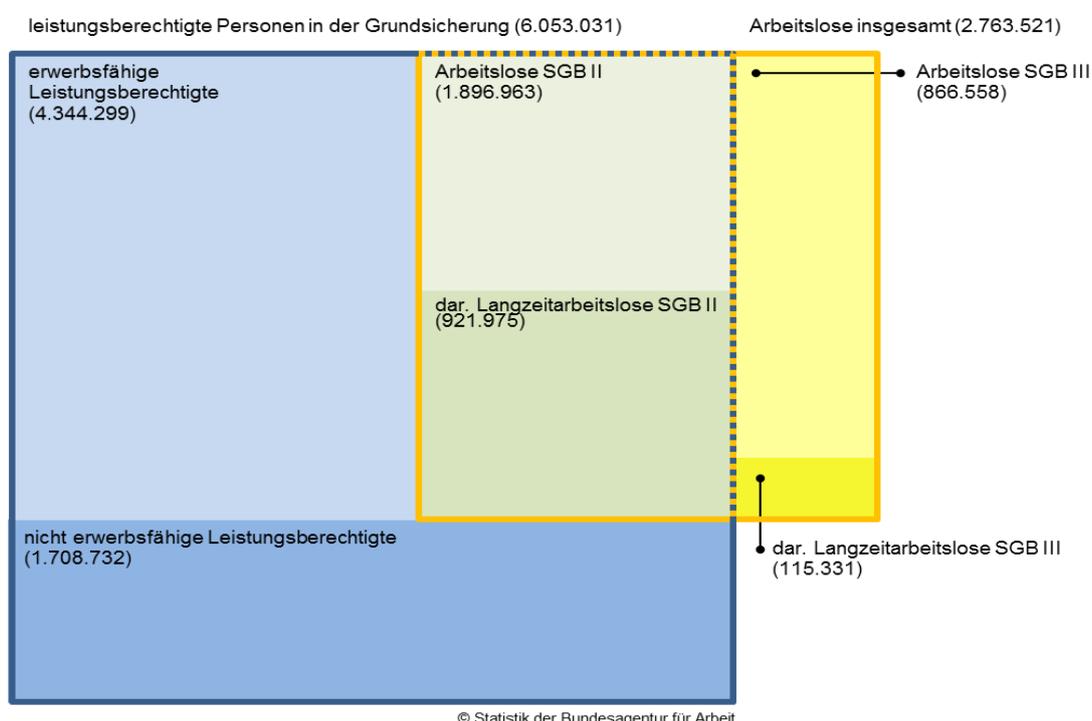
Im Unterschied zum arbeitsmarktpolitischen Auftrag sind die persönlichen und sozialen Hilfen im Hartz-IV-System konzeptionell und instrumentell weniger stark konkretisiert. Die unzureichende gesetzliche Konkretisierung dieser Hilfen und die ungünstige Finanzierungssituation vieler Kommunen verweisen auf ein großes Umsetzungsdefizit. Zugleich wurde

---

<sup>2</sup> vgl. BVerfG 1, BvL 1/09 vom 09.02.2010

die vormalige Flexibilität der Sozialämter beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente eher eingeschränkt. Schnell wieder gestrichen im Zuge der sog. Instrumentenreform wurde zugleich die Einbeziehung der Hartz-IV-Empfänger in den Schutz der Rentenversicherung, für den der Bund in 2010 immerhin noch knapp 2 Mrd. Euro im Jahr aufgewendet hat.

Die heutige Aktivierung in Richtung Arbeitsmarkt erfolgt nur für einen Teil der Hartz-IV-Empfänger, während der andere eher schlechter versorgt wird als unter den Bedingungen des BSHG. Die starke arbeitsmarktpolitische Zentrierung des Hartz-IV-Systems sollte daher dringend durch eine gesetzliche Normierung zur sozialen Teilhabe ergänzt und korrigiert werden. Als ein Schritt sollte ein Rechtsanspruch auf flankierende, soziale Leistungen eingeführt werden.



## 7. Verschiebepark eher ausgebaut

Angekündigtes Ziel der „Reform“ sollte ebenso sein, einseitige finanzielle Lastenverschiebungen zwischen öffentlichen Haushalten zu vermeiden und die Kommunen zugleich um 2,5 Mrd. Euro zu entlasten.

Eine Mischfinanzierung wurde eingeführt, wobei die Kosten der Unterkunft größtenteils von den Kommunen, die Hilfe zum Lebensunterhalt sowie die Arbeitsförderung und anteilige Verwaltungsaufgaben aus Steuermitteln des Bundes finanziert werden sollen. Mit der Mischfinanzierung wurden die Verteilungs- und Zuständigkeitskonflikte zwischen den Gebietskörperschaften noch stärker in das Hartz-IV-System hineingetragen.

So musste zunächst über die Sozialbeiträge zur Arbeitslosenversicherung ein so genannter Aussteuerungsbetrag direkt an den Bundeshaushalt abgeführt werden – quasi als „Strafzahlung“ für jene Arbeitslosen, die nach Arbeitslosengeld ins Hartz-IV-System rutschten. Da diese Regelung aber für den Bund nicht die gewünschten Einnahmen brachte, wurde der Aussteuerungsbetrag durch den Eingliederungsbeitrag ersetzt. Von 2005 bis zu seiner Abschaffung Ende 2012 wurden so Beitragsmittel von insgesamt gut 33 Mrd. Euro in den Bundeshaushalt zweckentfremdet. Arbeitgeber hatten zuvor den Rechtsweg eingeschlagen, um die aus ihrer Sicht verfassungswidrige Regelung abzuschaffen. Über diese bis 2012 greifende hälftige Finanzierung der arbeitsmarktpolitischen Hilfen des Hartz-IV-Systems hinaus musste und muss das Beitragssystem auch einzelne Förderleistungen übernehmen und wird so nochmals um knapp 1 Mrd. Euro belastet. Dies gilt beispielsweise für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen für hilfebedürftige Jugendliche.

Kontroversen gab es und gibt es immer wieder auch um die Kostenverteilung der Hartz-Aufwendungen zwischen Bund und Kommunen. Mehrfach wurde der Verteilungsschlüssel zu den Kosten der Unterkunft geändert bei insgesamt bis 2010 steigenden Aufwendungen der Kommunen, die seitdem bis 2013 allerdings um 1,5 Mrd. Euro verringert werden konnten. Zugleich wurden die Kommunen schrittweise von den Aufwendungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung entlastet. Doch diese versprochene Entlastung von Städten und Gemeinden holte sich der Bund unmittelbar von der Arbeitslosenversicherung zurück. Zunächst wurden die der BA zur Verfügung gestellten Mehrwertsteuerpunkte reduziert und Ende 2012 ganz gestrichen. In 2011 waren dies noch gut 8 Mrd. Euro, die der Arbeitslosenversicherung aus der Mehrwertsteuer zur Verfügung gestellt wurde.

Von Haushaltsklarheit- und -wahrheit kann keine Rede sein. All diese Verschiebemanöver der letzten Jahre hatten und haben die Funktion, den Bund zu Lasten der Beitragszahler insbesondere von Hartz-IV-Aufwendungen zu entlasten und seinen Rückzug aus der arbeitsmarktpolitischen Verantwortung möglichst zu verschleiern. Die politisch sinnvolle Entlastung der Kommunen wiederum kann aus Sicht der Hilfeempfänger schnell zu einer Kürzung ihrer Leistungen führen.

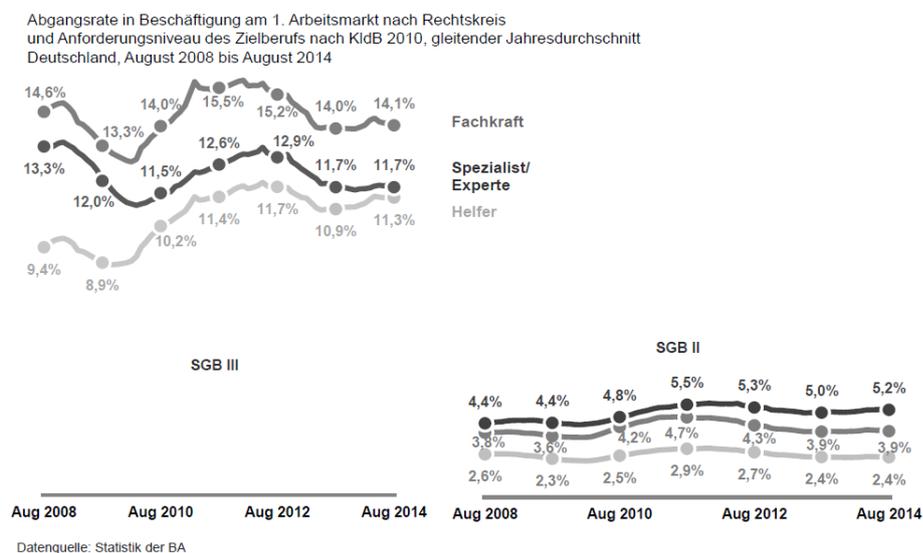
## **8. Negative Rückwirkungen auf Beschäftigte**

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. Eine Fürsorgeleistung auf Sozialhilfeniveau, scharfe Sanktionen und Zumutbarkeitsregeln entfalten ihre disziplinierende Wirkung auf die gesamte Arbeitnehmerschaft. Dies wirkt so in die Mitte von Arbeitswelt und Gesellschaft zurück.

Die Bereitschaft zu Lohnkonzessionen und zur Annahme auch prekärer Beschäftigung im Zuge der „Hartz-Reformen“ hat die Ausbreitung des Niedriglohnsektors zwar nicht initiiert, aber forciert. Genau dies war die Intention der 2003/2004 politisch Verantwortlichen.

Auch die Fallhöhe bei Verlust des Arbeitsplatzes hat sich deutlich erhöht. Nahezu ein Viertel der sozialversichert Beschäftigten rutscht nach Job-Verlust direkt und ohne Umwege ins Hartz-IV-System. Der Weg vom Beschäftigten zum Hartz-IV-Bezieher hat sich deutlich verkürzt.

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



## 9. Reformbedarf

Das Hartz-IV-System ist äußerst komplex und schnell überfordert, da immerhin fast 10 Prozent der Bevölkerung unter 65 Jahren auf existenzminimalem Niveau abgesichert und deren Integration gefördert werden soll und dies durch ein unübersichtliches Steuerungssystem noch erschwert wird. Die mehr als 20 Millionen individuellen Leistungsbescheide pro Jahr zeigen den hohen Verwaltungsaufwand exemplarisch. Die institutionelle und finanzielle Trennung der Systeme erschwert und behindert eine stabile und nachhaltige Dienstleistung und eine einheitliche Rechtsanwendung und schafft neue Schnittstellen, die mit Reibungsverlusten und häufigen Nachteilen für Erwerbslose verbunden sind. Wechselnde Lebenssituationen von Arbeitssuchenden führen teils schnell zu einem Wechsel des Rechts-

kreises und der organisatorischen Zuständigkeit. Angesichts der Komplexität und Unübersichtlichkeit dieser sozialstaatlichen Architektur, sollte an mehreren Stellen gleichzeitig mit dem Umbau begonnen werden. Ein sozialstaatlicher Umbau muss daher auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen.

Hier nur einige Stichworte<sup>3</sup>:

- Das Hartz-IV-System muss entlastet und die vorgelagerten Sicherungssysteme (insbesondere die Arbeitslosenversicherung) ausgebaut werden. So sollten befristet Beschäftigte bei Jobverlust einen besseren Zugang zur Arbeitslosenversicherung erhalten (Rahmenfrist von 2 auf 3 Jahre erhöhen) und über ein Mindest-Arbeitslosengeld die Zahl jener reduziert werden, die nach Job-Verlust unmittelbar auf staatliche Fürsorge abrutschen. Sozialversichert Beschäftigte mit aufstockendem Hartz IV sollten gleichfalls von der Arbeitslosenversicherung betreut werden.
- Das Zwei-Klassen-System mit vielfältigen Schnittstellen muss reduziert werden. Bisher kann eine Gleichbehandlung von Erwerbslosen nach Rechtskreiszugehörigkeit und nach Region oftmals nicht sichergestellt werden; Jugendliche werden bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz vom Gesetz z. B. unterschiedlichen Systemen zugeordnet – in Abhängigkeit vom Einkommen der Eltern. Dies gilt ähnlich für die berufliche Rehabilitation behinderter Menschen, die durch die Trennung in unterschiedliche Rechtskreise äußerst unübersichtlich geworden ist. Sowohl die Ausbildungsvermittlung als auch die berufliche Reha sollten daher bei der Arbeitslosenversicherung zusammengefasst werden. Zugleich sollte die Zusammenarbeit unterschiedlicher Institutionen ausgebaut werden, wie dies jetzt mit den Jugendberufsagenturen geplant ist. Notwendig ist ebenso ein Rechtsanspruch auf soziale Integrationshilfen (wie Kinderbetreuung oder Schuldnerberatung) für alle Erwerbslosen.
- Die Arbeitsförderung muss ausgebaut werden. So sollte die Dominanz des „Forderns“ zugunsten des Förderns korrigiert und Rechte für die Betroffenen auf Förderung ausgebaut werden. Eine Verpflichtung zur möglichst nachhaltigen und existenzsichernden Integration ist notwendig und eine gesetzliche Gleichbehandlung muss sichergestellt werden, egal von welchem System man betreut wird. Existenzgefährdende Sanktionen müssen aufgehoben werden. Sozialstaatliche Zumutbarkeitsregelungen sind ebenso notwendig, die keine Sanktionen mehr bei nicht existenzsichernder Arbeit vorsehen.
- Insbesondere die Mittel für Weiterbildung müssen erhöht und finanzielle Anreize für Hartz-IV-Empfänger geschaffen werden, die einen Berufsabschluss anstreben. Bisher sind sie finanziell schlechter gestellt als jene, die einen Ein-Euro-Job ausüben.

---

<sup>3</sup> Ausführlicher siehe [DGB-Positionspapier 2014, Für eine sozialstaatliche Arbeitsmarktpolitik](#)

- Die sozialen Integrationshilfen und das Ziel der sozialen Teilhabe müssen für jene ausgebaut werden, die auf absehbare Zeit keine Chance auf dem regulären Arbeitsmarkt haben. Dies sollte mit einer besseren Zusammenarbeit und Kooperation unterschiedlicher Institutionen – wie den Jobcentern und den Krankenkassen – verknüpft werden.
- Arbeitsförderung sollte eine „neue Ordnung auf dem Arbeitsmarkt“ unterstützen. Prekäre Beschäftigung muss zurückgedrängt und auch Langzeitarbeitslosen Mindestlöhne von 8,50 Euro gezahlt werden. Lohnkostenzuschüsse müssen daran geknüpft werden, dass keinesfalls schlechtere Löhne gezahlt werden. Um Armut von Erwerbstätigen mit Kindern wirksamer bekämpfen zu können, sollte ergänzend zum Mindestlohn der Kinderzuschlag sowie das Wohngeld für Geringverdiener ausgebaut werden. Notwendig sind zudem soziale Standards in der Arbeitswelt, die der Leiharbeit wie den Werkverträgen sozialstaatliche Grenzen setzen und Scheinselbständigkeit wirksam bekämpfen.

## 10. Schlussbemerkungen

Hartz IV wurde nicht nur schlecht gemacht, sondern hat zentrale Eckpfeiler und die Grundarchitektur des bundesdeutschen Sozialsystems massiv verschoben. Das gesetzliche Räderwerk ist äußerst kompliziert und die einzelnen Elemente so wenig aufeinander abgestimmt, dass es häufig knirscht im Gebälk. Die Diskrepanz von gesetzlichem Anspruch und Wirklichkeit ist nicht zu übersehen. Vielfältige Stellschrauben verhindern vielfach eine optimale Betreuung. Die Beschäftigten im Hartz-IV-System müssen eine äußerst schwere Arbeit verrichten und meist die Suppe auslöffeln, die Politik und Gesetzgeber angerührt haben. So musste der Bundesrechnungshof bereits feststellen: „Die jetzigen Schnittstellen zwischen verschiedenen Trägern im Verwaltungsvollzug und bei der Aufsicht erfordern fehleranfällige Abstimmungsprozesse und schaffen Einfallstore für unwirtschaftliches, rechtswidriges und bundesweit uneinheitliches Verwaltungshandeln.“ (Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, 29.04.2008, S. 7)

Doch dies wollen die Befürworter des Systems allzu gerne verschweigen. Läuft etwas schief im System, wird der schwarze Peter zu gerne von einer Institution an die andere weitergegeben oder auf Akteure innerhalb des Hartz-IV-Systems reduziert. Aktivierende und stark fordernde Arbeitsförderung sowie die Bereitschaft zu individuellen Verhaltensänderungen werden zu zentralen Stell- und Steuerungsgrößen. Eine arbeitszentrierte Aktivierung auf Sozialhilfeniveau schlägt aber schnell fehl und hat insbesondere disziplinierenden Charakter, insbesondere für die Personengruppen, die bei gegebenen Arbeitsmarktbedingungen auf absehbare Zeit nicht integriert werden können. Der Paradigmenwechsel zeigt sich insbesondere daran, dass der Gesetzgeber nicht etwa die möglichst nachhaltige und existenzsichernde Eingliederung zum wichtigsten Ziel erklärt, sondern die auch vorübergehende Verringerung und Verkürzung von Hartz-IV-Leistungen.

Dieses System ist und bleibt die Achillesferse der deutschen Arbeitsmarkt- wie Sozialhilfepolitik.

Was Not tut, sind an der Praxis orientierte Lösungsansätze, die eine sozialstaatliche Weiterentwicklung eröffnen. Dabei sollte auch der vormalige sozialstaatliche Auftrag des Bundessozialhilfegesetzes mit Bezug zur Menschenwürde wieder gestärkt und die staatliche Verpflichtung von Armut und zur sozialen Teilhabe betont werden. Es sollte gesetzlich konkretisiert werden, dass die soziale Stabilisierung und die Verbesserung der Teilhabechancen sowie die Verhinderung sozialer Ausgrenzung zu gleichwertigen Zielen des Hartz-IV-Systems zählen, um Menschen mit komplexen Problemen besser fördern zu können.

Der DGB hält eine Debatte um eine neue soziale Grundausrichtung der Arbeitsförderung für notwendig, die der Spaltung der arbeitsmarktpolitischen Institutionen entgegenwirkt und den Blick auf den einheitlichen Arbeitsmarkt und die soziale Teilhabe schärft. Der Gefahr einer sich vertiefenden sozialen Ungleichheit muss wirksamer entgegengewirkt werden.

Zeitreihe zu Strukturwerten SGB II

Daten mit Wartezeit von 3 Monaten  
Berichtszeitraum Januar 2005 bis August 2014  
Stand: 08.02.15

© DGB  
SE 1.04.4

Bundesrepublik Deutschland	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
	August	Jahresdurchschnitt								
	1	9	22	35	48	61	74	87	100	18
SGB II-Quote <sup>3)</sup>	9,5	9,6	9,6	9,9	10,3	10,3	10,5	11,0	x	x
Bedarfsgemeinschaften	3.296.210	3.323.832	3.325.078	3.422.691	3.583.624	3.559.636	3.577.717	3.726.104	3.978.753	3.717.108
Personen in Bedarfsgemeinschaften	6.087.951	6.126.322	6.142.658	6.353.482	6.712.953	6.726.800	6.908.991	7.241.250	7.347.140	6.756.097
Erwerbsfähige Leistungsberechtigte	4.376.932	4.423.731	4.442.894	4.615.057	4.884.219	4.909.085	5.011.438	5.277.556	5.392.186	4.981.748
arbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte	1.884.019	1.899.620	1.907.446	1.992.069	2.073.251	2.147.459	2.186.352	2.445.672	x	x
Aufstocker (von ALG)	92.093	99.235	88.214	81.839	102.945	120.718	100.781	108.102	x	x
erwerbstätige Leistungsbezieher <sup>2)</sup>	...	1.309.761	1.324.387	1.354.548	1.381.382	1.325.438	1.323.941	1.221.027	x	x
mit Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit	...	1.193.574	1.208.634	1.237.767	1.265.385	1.220.150	1.233.528	1.152.774	x	x
dar. <= 450 Euro <sup>4)</sup>	...	657.089	644.486	689.524	722.388	692.818	688.035	606.153	x	x
> 450 Euro bis <= 650 Euro <sup>4)</sup>	...	227.820	240.737	239.952	232.913	224.092	218.905	197.485	x	x
> 650 Euro <sup>4)</sup>	...	308.666	323.411	308.291	310.084	308.240	346.589	349.136	x	x
mit Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit	...	126.985	126.165	126.710	125.138	112.883	96.463	72.172	x	x
Nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte	1.711.019	1.702.591	1.699.764	1.738.425	1.818.734	1.817.715	1.897.553	1.963.894	1.954.975	1.774.349

## Impressum

Herausgeber: DGB Bundesvorstand  
Abteilung Arbeitsmarktpolitik  
Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin  
Telefon: 030-24060 729  
[www.dgb.de](http://www.dgb.de)  
Mail: [ais@dgb.de](mailto:ais@dgb.de)

verantwortlich: Annelie Buntenbach  
Kontakt: Dr. Wilhelm Adamy, Ingo Kolf  
Stand: Januar 2015

Sie können die DGB-Publikation „Arbeitsmarkt aktuell“ und andere DGB-Informationen zur Arbeitsmarktpolitik „druckfrisch“ per Mail bekommen. „Arbeitsmarkt aktuell“ erscheint mit Analysen und Statistiken ca. 8 bis 10 Mal im Jahr und wird im PDF-Format verschickt.

Es ist notwendig, dass Sie sich einmalig in die Verteilerliste eintragen. Folgen Sie diesem Link: <http://www.dgb.de/service/newsletter> (Bitte „Arbeitsmarkt aktuell“ - Newsletter Arbeitsmarktpolitik“ mit einem Häkchen markieren).

Zum Abbestellen von „Arbeitsmarkt aktuell“ benutzen Sie bitte folgenden Link:  
<https://www.dgb.de/service/newsletter?unsubscribe=dgb.bv.arbeitsmarktpolitik>

## DGB-Broschüre: Für eine sozialstaatliche Arbeitsmarktpolitik – DGB-Vorschläge zur Neuausrichtung der Arbeitsförderung



Angesichts der Ausbreitung prekärer Beschäftigung, der demografischen Entwicklung, des Strukturwandels am Arbeitsmarkt und der zunehmenden Öffnung der europäischen Arbeitsmärkte ist eine Debatte über die Grundausrichtung der Arbeitsmarktpolitik notwendig.

Arbeitsmarktpolitik muss aus ihrem engen Korsett befreit werden, welches sie nur auf die Vermeidung oder Verkürzung von Arbeitslosigkeit mit einem möglichst kostengünstigen Instrumenteneinsatz reduziert. Vielmehr braucht es eine am Sozialstaat orientierte Neuausrichtung der Arbeitsförderung, welche Ungleichgewichten und Fehlentwicklungen am Arbeitsmarkt entgegenwirken kann.

Der DGB formuliert mit dieser Broschüre gewerkschaftliche Anforderungen an eine sozialstaatliche Arbeitsmarktpolitik, die die aktuellen Probleme und Herausforderungen aufgreift, und möchte damit eine Debatte zu Beginn der neuen Legislaturperiode um die Grundausrichtung der Arbeitsmarktpolitik anstoßen.

- DGB-Online-Bestellsystem: [www.dgb-bestellservice.de](http://www.dgb-bestellservice.de); Broschüre DGB 21363, 48 Seiten DIN A4, Einzel-exemplar 0,60 Euro zuzüglich Versandkosten.