

Zehn Jahre Hartz-Reformen in Deutschland¹

Joachim Ragnitz*

Selten wurde eine sozialpolitische Reform in Deutschland so stark angefeindet wie die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zum sogenannten Arbeitslosengeld II („Hartz IV“) zum 1. Januar 2005. Ihre politischen Konsequenzen – Abwahl der rot-grünen Koalition auf Bundesebene und Aufstieg der Partei „Die LINKE“ – sind bis heute spürbar. Dabei war dieser Schritt durchaus folgerichtig, denn das bis dahin bestehende Nebeneinander von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe als zwei in ihrer Zielrichtung vergleichbare Leistungen der Grundsicherung war kaum mehr vermittelbar, waren diese doch weder in ihrer Höhe noch in ihren Anspruchsvoraussetzungen ausreichend aufeinander abgestimmt. Eine Harmonisierung beider Systeme war daher schon aus Gerechtigkeitsabwägungen dringend erforderlich, auch wenn dies zumindest für viele Langzeitarbeitslose – den typischen Empfängern von Arbeitslosenhilfe – zunächst einmal Leistungseinschränkungen bedeutete.

Kritiker bemängeln an der Hartz-IV-Gesetzgebung daher auch weniger die Grundentscheidung für die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe als vielmehr die Höhe der gewährten Unterstützungsleistungen. Diese betragen aktuell 399,- €/Monat für einen Erwachsenen zuzüglich Wohn- und Heizkosten (in sächsischen Großstädten sind dies beispielsweise rund 330,-€/Monat für Alleinstehende). Dies ist genau der Betrag, der vom Gesetzgeber als angemessen angesehen wird, das „soziokulturelle Existenzminimum“ abzudecken. Wem dies nicht ausreichend erscheint, mag dies äußern, muss jedoch dann vor allem für entsprechende politische Mehrheiten sorgen, die im Augenblick offenkundig nicht gegeben sind.

Der Vorwurf der „Armut per Gesetz“ geht dennoch in die Irre, denn für jeden Einzelnen besteht durchaus die Möglichkeit, sein Einkommen zu erhöhen. Bei aller Kritik an „Hartz IV“ wird nämlich allzu leicht übersehen, dass die damaligen Arbeitsmarktreformen auch dazu dienen sollten, die Re-Integration von erwerbsfähigen Hilfeempfängern in den Arbeitsmarkt zu erleichtern und damit den überbordenden Sozialstaat zugunsten der Allgemeinheit der Steuer- und Beitragszahler zurückzudrängen. Unter dem Schlagwort „Fördern und Fordern“ wurde hierzu einerseits verstärkter Druck auf Leistungsempfänger ausgeübt, eine behördlicherseits als zumutbar angesehene Arbeitsstelle auch anzunehmen. Andererseits wurde zugestanden, dass der erzielte Arbeitslohn nur zum Teil auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird: Erst ab einem

zusätzlichen Nettoeinkommen von 981,- €/Monat erlischt der Anspruch auf einen ergänzenden Leistungsbezug. Damit besteht starker Anreiz, durch eine – auch geringfügig entlohnte Tätigkeit – sein Einkommen „aufzustocken“. Insoweit stellte die Hartz-IV-Reform in ihrem Kern einen klugen Kompromiss zwischen der sozialstaatlich gebotenen Garantie einer hinreichenden Grundsicherung und einer Stärkung der Eigenverantwortlichkeit des Einzelnen dar.

Tatsächlich ist die Zahl der Arbeitslosen seit Inkrafttreten der Hartz-IV-Reform deutlich zurückgegangen, die Zahl der Beschäftigten korrespondierend gestiegen. Dies kann aber natürlich nicht allein oder auch nur primär auf die Einführung des Arbeitslosengeldes II zurückgeführt werden, sondern muss auch im Zusammenhang mit den zuvor erfolgten Reformschritten „Hartz I“ bis „Hartz III“ gesehen werden: Diese haben nämlich – zusätzlich zur allgemeinen konjunkturellen Belebung – die Bedingungen dafür geschaffen, dass es überhaupt zu einem Beschäftigungsaufschwung kommen konnte, indem mit der Erleichterung von Zeitarbeit (Hartz I) und Minijobs (Hartz II) Eintrittshürden in den Arbeitsmarkt abgebaut sowie mit der Umstrukturierung der BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hartz III) ein stärker auf die erfolgreiche Vermittlung von Arbeitslosen ausgerichtetes Handeln der Arbeitsverwaltung implementiert wurde. Die Hartz-IV-Gesetzgebung hat zu dem Beschäftigungsaufbau seit dem Jahr 2005 wohl am ehesten dadurch beigetragen, dass sie infolge der gelockerten Hinzuverdienstmöglichkeiten einen Anreiz gegeben hat, auch gering entlohnte Beschäftigungsangebote anzunehmen und damit die Schaffung eines Niedriglohnssektors in Deutschland ermöglicht hat. Denn auch wenn niedrige Löhne häufig nicht zum Leben reichen (und deswegen ja im Bedarfsfall durch ergänzende Sozialleistungen aufgestockt werden), ist für viele, oftmals eher wenig leistungsfähige Arbeitnehmer ein gering bezahlter Job immer noch besser als ein Verharren in der Arbeitslosigkeit mit all ihren negativen materiellen, gesundheitlichen und sozialpsychologischen Nachteilen.

Alles in allem führt eine unvoreingenommene Bewertung der Hartz-Reformen nach zehn Jahren somit zu dem Ergebnis, dass die damaligen Arbeitsmarktreformen in

* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

ihrem Zusammenwirken nicht nur notwendig, sondern auch erfolgreich waren. Die Verkrustungen und Erstarungen des deutschen Arbeitsmarktes, die mit der schubweisen Zunahme struktureller Arbeitslosigkeit in den vorangegangenen 25 Jahren beigetragen haben und in einer gesamtdeutschen Arbeitslosenquote von 13 % im Jahr 2005 mündeten, konnten weithin abgebaut werden. Nicht zuletzt aus diesem Grund ist die Arbeitslosenquote seither deutlich zurückgegangen, und viele frühere Langzeitarbeitslose haben wieder eine Beschäftigung aufnehmen können. Nicht zu verkennen ist allerdings auch, dass es weiterhin eine knappe Million Langzeitarbeitslose unter den Empfängern von Arbeitslosengeld II gibt, die auch unter den gelockerten Zugangsbedingungen zum Arbeitsmarkt nicht vermittlungsfähig scheinen und selbst bei günstiger wirtschaftlicher Entwicklung im fortgesetzten Leistungsbezug verharren. Hinzu kommt, dass aktuelle politische Entscheidungen wie die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Hartz-IV-Reformen – die Schaffung eines Niedriglohnssektors – zu torpedieren drohen: Manch einer, der sein niedriges Arbeitseinkommen derzeit durch Arbeitslosengeld aufstocken kann,

könnte sich künftig ausschließlich im Leistungsbezug wiederfinden, wenn sein Arbeitsplatz lohnkostenbedingt verloren gehen sollte.

Hieraus den Schluss zu ziehen, die Hartz-Reformen zurückzunehmen, hieße jedoch, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Bei den genannten Problemgruppen am Arbeitsmarkt geht es ganz offenkundig nicht länger um Arbeitsmarktpolitik, sondern um Sozialpolitik. Sinnvoll erscheinen daher eher gezielte Maßnahmen wie intensive Betreuungs- und Vermittlungsbemühungen durch die Arbeitsverwaltung, individualisierte Angebote zur Vermittlung arbeitsmarktrelevanter Grundfertigkeiten und -kompetenzen, ggf. auch temporäre Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber u.ä. Aus politischer Sicht mag dies ein unbequemer – weil langwieriger – Weg sein; letzten Endes ist damit aber den Betroffenen eher gedient als mit zwar populären, aber mit Blick auf ihre Effekte kaum zielführenden Forderungen nach einer Re-Regulierung des Arbeitsmarktes in Deutschland.

¹ Der Beitrag wurde in ähnlicher Form bereits am 15.01.2015 in der Freien Presse, Chemnitz, unter dem Titel „Zehn Jahre Hartz IV – Basis für Erfolg auf dem Arbeitsmarkt“ veröffentlicht.