

11 Jahre Hartz IV – Problembeschreibung und Kritik

Hartz IV hat nicht die Würde des Menschen zum Ausgangspunkt, sondern seine Verwertbarkeit auf dem kapitalistischen Arbeitsmarkt. DIE LINKE nimmt dagegen in ihren Überlegungen zur Ausgestaltung sozialer Leistungen ein Menschenbild zum Ausgangspunkt, dass die Würde des Menschen im Blick hat, nicht seine Nützlichkeit oder seine Verwertbarkeit.

Seit dem 1. Januar 2005 ist Hartz IV geltendes Recht. Nach zehn Jahren Erfahrung mit dem Gesetz ziehen wir eine vernichtende Bilanz. Mit Hartz IV – der Einführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) – wurde als zentrale Maßnahme die Arbeitslosenhilfe abgeschafft. Parallel wurde im Rahmen der Hartz-Reformen die Leistungsdauer für das Arbeitslosengeld massiv verkürzt. Die Sicherung gegen das soziale Risiko Erwerbslosigkeit wurde weitgehend an die nunmehr in Arbeitslosengeld II umbenannte Fürsorge delegiert. Fürsorge bedeutet: weniger als das Existenzminimum statt Lebensstandardsicherung, Bedarfsgemeinschaft und Bedürftigkeitsprüfung statt individueller Ansprüche sowie sukzessive Abschaffung der Beiträge zur Rentenversicherung und damit garantierte Altersarmut, „Ein-Euro-Jobs“ und kurzfristige Maßnahmen statt nachhaltiger Ausbildung und Qualifizierung sowie verschärfte Zumutbarkeitsregeln und Sanktionen. Armut, Ausgrenzung und ein Sonderrechtssystem sind die Kennzeichen der Hartz-IV-Reform.

Hartz IV liegt der sog. Aktivierungsansatz zu Grunde. Demnach seien nicht das kapitalistische Wirtschaftssystem und die neoliberale Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik für die Erwerbslosigkeit verantwortlich, sondern die angeblich mangelnde Motivation der Erwerbslosen. Unter dem Motto „Fördern und Fordern“ werden die Opfer des Arbeitsmarktes zu den Schuldigen der Arbeitsmarktkrise umgedeutet. Soziale Sicherheit gilt in dem neoliberalen Aktivierungsdenken als Fehlanreiz für die Aufnahme einer Beschäftigung. Das eigentliche Ziel der Hartz-Reformen war die Durchsetzung und Ausweitung des Niedriglohnsektors. Dies teilte Gerhard Schröder 2005 in Davos in aller Offenheit mit: „Wir haben einen funktionierenden Niedriglohnsektor aufgebaut, und wir haben bei der Unterstützungszahlung Anreize dafür, Arbeit aufzunehmen, sehr stark in den Vordergrund gestellt.“

Die Hartz-IV-Reform genügt weder unseren normativen Ansprüchen an eine grundrechtlich fundierte soziale Absicherung noch ist sie in Bezug auf die selbst formulierten Ziele¹ als erfolgreich einzuschätzen. Beispielhaft seien zu den beiden Hauptzielen – bessere Vermittlung und materielle Sicherung – die wichtigsten Aspekte aufgeführt.²

1. Nach der Einführung der Hartz-Reformen ist zwar die Anzahl der Erwerbstätigen angestiegen und die offizielle Zahl der Erwerbslosen gesunken. Mehr Beschäftigung wurde aber nicht geschaffen. Das Gesamtvolumen der Arbeitsstunden ist im Vergleich zum Jahr 2000 nahezu konstant geblieben. Gewachsen ist dagegen der Nied-

¹ Bundestagsdrucksache 15/1516, S. 44

² für empirische Belege u. a.: Christoph Butterwegge: Hartz IV und die Folgen, Auf dem Weg in einen andere Republik?, Weinheim und Basel 2015; Klaus Dörre: Das deutsche Jobwunder, Vorbild für Europa? Brüssel 2014; Klaus Dörre u. a.: Bewährungsproben für die Unterschicht. Soziale Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt a. M. / New York 2013; Matthias Knuth: Rosige Zeiten am Arbeitsmarkt. Strukturreformen und „Beschäftigungswunder“, Berlin 2014; Daten nach der BA Statistik

riglohnssektor. 1,3 Mio. Menschen müssen trotz Erwerbsarbeit zusätzlich Hartz-IV-Leistungen beantragen, um ihre Existenz zu sichern – und die Anzahl der prekären Beschäftigungsverhältnisse wie Teilzeitbeschäftigung (insbesondere Minijobs), Leiharbeit und (prekäre) Selbstständigkeit. Soweit nach 2005 beschäftigungspolitische Zuwächse zu verzeichnen sind, sind diese auf die gute Konjunktur in Deutschland zurückzuführen und nicht auf die arbeitsmarktpolitischen Reformen.

2. Durch das Hartz-IV-System werden Erwerbslose nicht schneller in Erwerbsarbeit vermittelt. Fast 80 % aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sind nach offiziellen Angaben der Bundesagentur für Arbeit länger als ein Jahr im Leistungsbezug. Fast die Hälfte ist bereits länger als 4 Jahre im SGB-II-Leistungsbezug. Die Ergebnisse unter Hartz IV haben sich gegenüber den Vorgängersystemen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe verschlechtert statt verbessert. Der Abgang in Existenzsichernde Erwerbsarbeit ist die Ausnahme. Von einer nachhaltigen Integration ist nichts zu spüren. Vielmehr ist ein Drehtüreffekt zu erkennen. Die Hälfte aller Neuzugänge ins Hartz-IV-System war bereits im Vorjahr hilfebedürftig. Ein Viertel aller Abgänge kehrt bereits nach drei Monaten wieder in den Leistungsbezug zurück. Dieses schlechte Ergebnis hängt mit dem finanziellen Kahlschlag bei der Arbeitsförderung und der Konzentration auf schnelle Vermittlung sowie kurzfristig ausgerichteten, billigen Maßnahmen zusammen.
3. Von einer ausreichenden materiellen Sicherung bei Erwerbslosigkeit kann keine Rede sein. Arbeitslosengeld bekommt nur noch eine Minderheit der Erwerbslosen. Außerdem: Mit 862 Euro (2014) im Durchschnitt liegt das Arbeitslosengeld I rund 200 Euro unterhalb der Armutsrisikogrenze³. Frauen beziehen durchschnittlich 250 Euro weniger Arbeitslosengeld als Männer. Jede/r vierte neu Erwerbslose landet direkt im Hartz-IV-System. Betroffen von Hartz-IV sind insbesondere alleinerziehende Frauen. 41% der Alleinerziehenden sind heute auf Hartz-IV angewiesen.

Die Regelleistungen bei Hartz IV sind politisch kleingerechnet worden.⁴

³ SOEP-Armutsrisikogrenze 2012: 1.029 Euro, EU-SILC-Armutsrisikogrenze 2012: 979 Euro, EVS-Armutsrisikogrenze 2008: 1.063 Euro. Bei gleichbleibender Entwicklung der Armutsrisikogrenze der *Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)*, wird alle fünf Jahre erhoben) dürfte diese im Jahr 2013 ca. bei 1.126 Euro liegen. Bei gleichbleibender Entwicklung (Mittel aus den Steigerungen der Werte seit 2005) der Armutsrisikogrenze des *SOEP* dürfte diese im Jahr 2014 bei ca. 1.069 Euro, im Jahr 2015 ca. bei 1.089 Euro liegen. Bei gleichbleibender Entwicklung (Mittel aus den letzten sechs Werten der Steigerung) der Armutsrisikogrenze der *EU-SILC* dürfte diese im Jahr 2014 bei ca. 1.009 Euro, im Jahr 2015 bei ca. 1.025 Euro liegen. Der Mikrozensus ist ungeeignet für die Ermittlung von Armutsquoten und -grenzen. Im Mittel wären das aus den genannten drei Armutsrisikogrenzen ca. 1.071 Euro im Jahr 2014 (im Jahr 2015 rund 1.087 Euro), ein Wert, der auch durch die Pfändungsfreigrenze ein unterstes Existenzminimum angibt (Pfändungsfreigrenzen gelten für alle in Deutschland im Falle einer Pfändung, auch für alle Grundsicherungsbeziehende mit einem P-Konto). Die Pfändungsfreigrenze liegt seit dem 01.07.2015 bei 1.079,99 Euro. DIE LINKE hat sich mit derzeit mindestens 1.050 Euro für einen durchschnittlichen Wert entschlossen, der auch mögliche Schwankungen in der Entwicklung der Armutsrisikogrenzen berücksichtigt.

⁴ Bezüglich der Höhe des Regelsatzes gibt es unterschiedliche Berechnungen. Expertisen der Armutsforscherin Irene Becker zeigen z.B., dass allein bei einer aus ihrer Perspektive sachgerechten Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 9. Februar 2010

Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages berechnete im Auftrag des Bundestagsbüros von Katja Kipping die Schnittmenge von Personen mit Einkommensarmutsrisiko und mit materieller Unterversorgung: 42 Prozent der Personen, die mit einem Einkommensarmutsrisiko leben, entbehren in drei, weit über die davon Hälfte sogar in vier und mehr vorgenannten Bereichen einer ausreichenden materiellen Versorgung.

Die häufigsten Unterversorgungen bei Menschen mit Einkommen unterhalb der Armutrisikogrenze:

- Problem, unerwartete Ausgaben in einer bestimmten Höhe aus eigenen finanziellen Mitteln bestreiten zu können: 70,2 %
- Finanzielles Problem, jährlich eine Woche Urlaub außerhalb der eigenen Wohnung zu verbringen: 58,7 %
- Fehlen eines Autos im Haushalt: 26,8 %
- Finanzielles Problem, jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder eine gleichwertige vegetarische Mahlzeit essen zu können: 25,4 %
- Finanzielles Problem, die Wohnung angemessen heizen zu können: 16,5 %
- Finanzielles Problem, die Miete oder Rechnungen für Versorgungsleistungen: rechtzeitig zu bezahlen: 11,5 %

Die Armutsquote unter Erwerbslosen hat massiv zugenommen. Nach den Angaben der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) waren 2008 fast drei Viertel aller Erwerbslosen als arm einzustufen. 2003 war es noch etwa die Hälfte der Erwerbslosen. Besonders dramatisch: Armut verfestigt sich. Der Sozialstaat in Deutschland wurde also durch die Reformen nicht wie angekündigt zu einem „Trampolin“, sondern zu einer Sackgasse. Wer einmal arm ist, wird abgehängt. Soziale Mobilität ist zurückgegangen, soziale Aufstiege sind seltener geworden.

Die unzureichenden Teilhabechancen durch Hartz IV manifestieren sich auch im Gesundheitszustand. Mehr als 40 Prozent der Hartz-IV-Beziehenden weisen nach eigener Einschätzung schwerwiegende gesundheitliche Einschränkungen auf. Der

(vgl. BVerfG, 1BvL1/09) der Regelbedarf 2014 bei 424 Euro statt 391 Euro hätte liegen müssen. Bei einer sachgerechten und vollständigen Anwendung des sog. Statistikmodells müsste der Regelbedarf hingegen bei mindestens 500 Euro liegen.

Aber auch damit würden die Grundbedürfnisse, wie eine vollwertige Ernährung, Mobilität, Bildung nicht abgedeckt. Mit einem Bedarfs-TÜV (wie er von einer von Katja Kipping geleiteten Expertisegruppe eingeführt wurde), müsste der Regelsatz bei 600 Euro liegen (vgl. Katja Kipping, Existenzminimum kleingerechnet, 2010). Zudem gibt es eine Warenkorbrechnung von Lutz Hausstein, bei der der Regelsatz bei 734 Euro liegen (vgl. Lutz Hausstein, Was der Mensch braucht, Leipzig 2015) müsste.

Leben unter der Armutrisikogrenze bedeutet für viele Betroffene materielle Unterversorgung. Erhebliche materielle Unterversorgung (Deprivation) ist einer von drei Indikatoren (neben Armutrisiko und Erwerbsbeteiligung), die im Rahmen der EU-Strategie für das Jahr 2020 zur EU-weiten Messung von Armut und sozialer Ausgrenzung verwendet werden. Als erheblich materiell unterversorgt gelten Personen, die im Rahmen von Stichprobenbefragungen bei mindestens vier von neun Fragen zu den Bereichen Miete, Wasser/Strom, Verbindlichkeiten, Heizung, unerwartete Ausgaben, Mahlzeit mit Fleisch oder Fisch, Urlaub, Auto, Waschmaschine, Farbfernseher und Telefon angeben, über keine entsprechende Ausstattung bzw. Möglichkeit zu verfügen. Materielle Unterversorgung ist dann gegeben, wenn drei von diesen neun Fragen negativ beantwortet werden.

schlechte Gesundheitszustand begründet sich dabei vor allem durch die soziale Situation selbst und kann nur zu einem kleinen Teil durch gesundheitsbezogenes Verhalten erklärt werden.⁵

4. Hartz IV ist das Gegenteil von einer effektiven und bürgerfreundlichen Verwaltung. Effektiv ist das bedürftigkeitsgeprüfte und sanktionsbewehrte Hartz-IV-System nicht: Im Gegenteil: Es ist äußerst ineffektiv, weil es ca. 34 bis fast 50 Prozent (inkl. SGB XII) der Leistungsberechtigten aus den ihnen zustehenden Leistungsanspruch ausgegrenzt.⁶ Damit wird es dem grundrechtlichen Auftrag, das soziokulturelle Existenzminimums zu garantieren, nicht gerecht.

5. Hartz IV ist auch ein Angriff auf die Grundrechte. So reicht die Palette der zur Maßregelung von der Schwächung der Rechtsposition der Leistungsberechtigten (z.B. Umsetzung des Prinzips „jede Arbeit ist zumutbar“ (§ 10 SGB II) oder Einschränkung der aufschiebenden Wirkung von Widersprüchen und Klagen (§ 39 SGB II) über aufgenötigte Eingliederungsvereinbarungen und sinnlose Maßnahmen bis hin zu über einer Million Sanktionen im Jahr bzw. zur allgegenwärtigen Sanktionsandrohung. Das Steuerungssystem im SGB II ist über die Zielvereinbarungen und haushaltspolitische Vorgaben auf die Begrenzung von Leistungsansprüchen und auf schnelle Vermittlung ausgerichtet und nicht auf die Erkennung und Sicherstellung von Rechtsansprüchen oder auf berufliches Weiterkommen.

Zur Durchsetzung des Hartz-IV-Bedürftigkeits- und Kontrollregimes müssen Antragstellende 150 bis 170 persönliche Daten über sich und ihr Umfeld preisgeben. Ein verbrieftes Bürgerrecht wird so für Menschen in sozialer Not per Gesetz ausgesetzt.

Selbst die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidungen ist nicht generell gewährleistet. Von den Beratungsstellen werden regelmäßig Probleme bei der Durchsetzung von Leistungsansprüchen berichtet. Für Juni 2015 wird von der Bundesagentur für Arbeit ein Bestand von rund 179.000 Widersprüchen und rund 195.000 Klagen gegen Bescheide der Jobcenter angegeben. Einem erheblichen Teil der Widersprüche (35 %) und der Klagen (42 %) wird teilweise oder vollständig stattgegeben.

Die schwarz-rote Regierungskoalition ignoriert ausweislich ihres Koalitionsvertrags die grundlegenden Mängel des Hartz-IV-Systems: Eine Anhebung der Leistungen des Arbeitslosengeldes I bzw. des Arbeitslosengeldes II ist ebenso wenig eine Erwähnung wert wie die Überprüfung der Bedarfsgemeinschaftskonstruktion oder der Sperrzeiten und Sanktionen. Die Absicht, im Vorjahr nicht verausgabte Gelder in Höhe von 350 Mio. Euro der Arbeitsförderung zur Verfügung zu stellen, ist angesichts des Kahlschlags bei der Arbeitsförderung ein Tropfen auf den heißen Stein. Die jüngst von der Bundesministerin Andrea Nahles vorgestellten Ideen zur Bekämpfung der Langzeiterwerbslosigkeit⁷ sind angesichts fehlender finanzieller Unterfütterung unzureichend. Bei der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns werden ausgerechnet Langzeiterwerbslose für eine

⁵ IAB Kurzbericht 23/2014

⁶ Irene Becker/Richard Hauser, Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, Riedstadt/Frankfurt a. M. 2010, S. 138; IAB, Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, Nürnberg 2013, S. 20

⁷ Bundestagsausschussdrucksache 18(11)234

Dauer von 6 Monaten ausgenommen. Angekündigt wird in der Koalitionsvereinbarung die evtl. Umsetzung der Ergebnisse einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vereinfachung des Leistungsrechts im SGB II. Für die Regierungskoalition steht damit die möglichst reibungslose administrative Umsetzung des Hartz-IV-Systems als Problem auf der Agenda, nicht aber die Korrektur des Systems selbst. Die Vorschläge der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vom 2. Juli 2014 beinhalten teilweise wiederum Einschränkungen und Verschlechterungen für die Betroffenen. Allerdings sind die Vorschläge zur Abschwächung des Sanktionsrechts – und hier insbesondere die Abschaffung des Sanktionssonderrechts für junge Erwachsene und der Ausschluss der Kürzung der Kosten der Unterkunft und Heizung – ausdrücklich zu begrüßen, wenn auch nicht ausreichend.