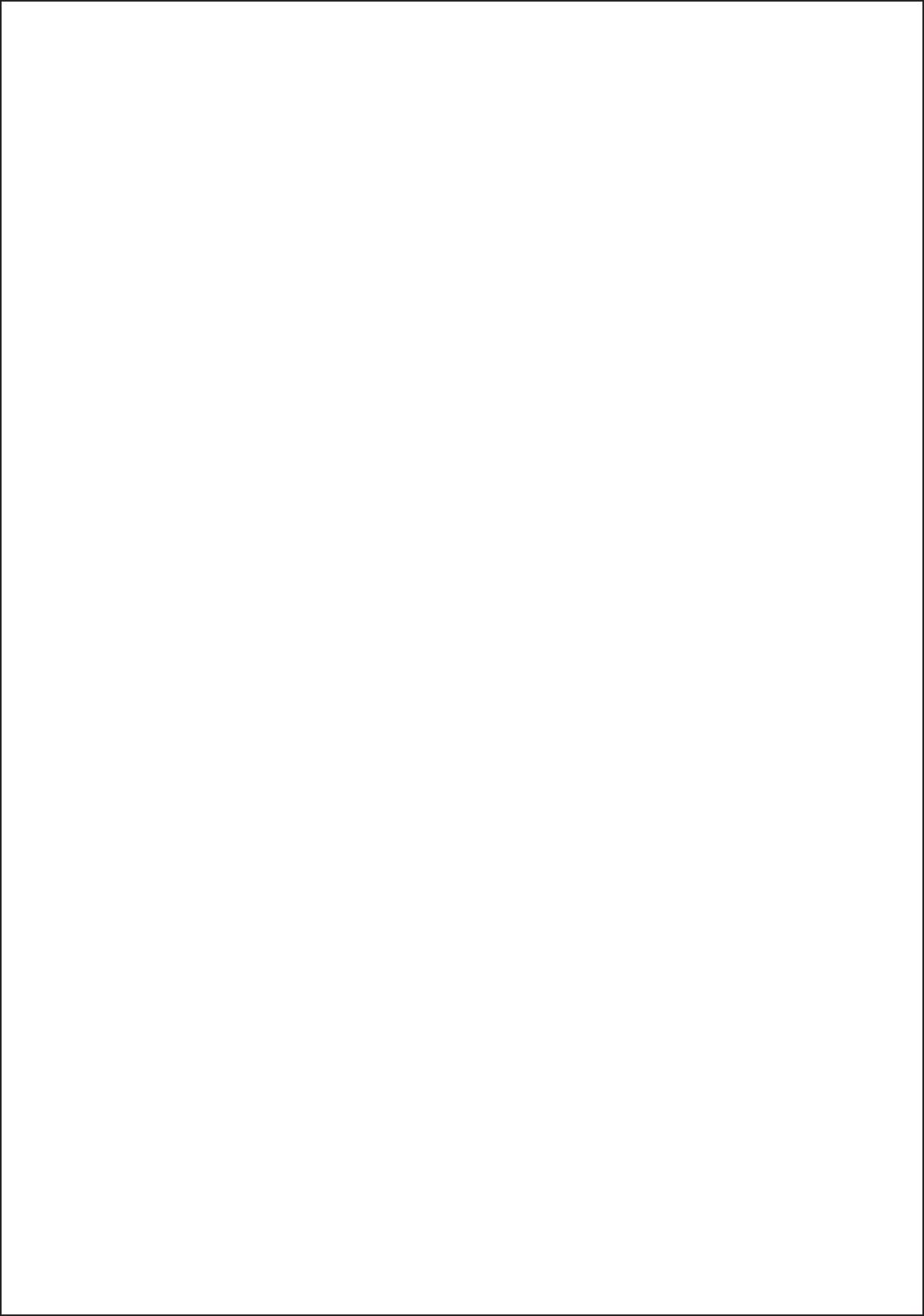


# Aktuelle Probleme der sozialen Gerechtigkeit



# VI. Gerechter Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit und Armut

## 1 Das Streitobjekt: Die Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Bundesregierung

Der Umgang mit → Langzeitarbeitslosigkeit und Armut ist eine Schlüsselfrage der sozialen Gerechtigkeit. Entsprechend haben die Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre – bekannt als »Hartz-Reformen« (so benannt nach Peter Hartz, dem früheren Mitglied des Vorstands der Volkswagen AG und Vorsitzenden der Kommission, die dieses Konzept entwickelt hat) – beispielhafte Bedeutung für ein post-sozialstaatliches Verständnis von Gerechtigkeit.<sup>1</sup>

In unserem Zusammenhang sollen die Arbeitsmarktreformen der Regierung Schröder weder als ungerecht gebrandmarkt noch als Gebot der Gerechtigkeit legitimiert werden. Man sollte davon ausgehen, dass die Schöpfer dieser Gesetzgebung nicht ungerecht, sondern gerecht handeln wollten, dass sie sich bei diesen Reformen aber von einem bestimmten Gerechtigkeitsverständnis leiten ließen, das man als post-sozialstaatlich bezeichnen kann. Zweifellos kollidiert dieses neue Verständnis von sozialer Gerechtigkeit mit den Vorstellungen eines wesentlichen Teils der Bürgerinnen und Bürger, aber ebenso gewiss dürfte sein, dass es mit der Sichtweise eines anderen Teils der Bevölkerung übereinstimmt. Das politisch-moralische Urteil darüber muss jeder selbst fällen; hier soll lediglich die Denkweise transparent gemacht werden, die der post-sozialstaatlichen Arbeitsmarktpolitik zugrunde lag.

Die Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Koalition waren zweifellos ein Bruch mit sozialstaatlichen Traditionen und er ist von den politisch Verantwortlichen bewusst herbeigeführt worden. Sie hielten ihn offensichtlich nicht nur aus Sachgründen (d. h. zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit) für unvermeidbar, sondern auch aus Gerechtigkeitsgründen für vertretbar und geboten. Genauso, wie sie gemeint waren, nämlich als Bruch mit den traditionellen Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit, wurden die Arbeitsmarktreformen von den unmittelbar Betroffenen und von einem nicht unbedeutenden Teil der Bevölkerung dann auch empfunden.

Zwar hatte sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt seit Inkrafttreten der Reformgesetze deutlich verbessert, bevor die Arbeitslosigkeit als Folge

der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise wieder zu steigen begann. Ob diese vorübergehende Besserung auf dem Arbeitsmarkt aber wirklich den Reformen zu verdanken ist oder einfach nur dem Konjunkturzyklus, ist nicht nur bis heute umstritten, sondern auch methodisch schwer zu fassen; in Kapitel VI.4 wird darauf eingegangen. Unabhängig davon haben die »Hartz-Gesetze« über die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik hinaus in der Bundesrepublik Deutschland erhebliche politische Erschütterungen ausgelöst; deren Fernwirkung können wir auch heute noch nicht ganz überblicken: Die traditionelle Allianz zwischen der SPD und den Gewerkschaften wäre fast zerbrochen, die SPD geriet in eine tiefe Krise, die rot-grüne Bundesregierung verlor bei der anschließenden Wahl ihre Mehrheit. Die Parteienlandschaft geriet durcheinander. Konkurrierend zur SPD, die den Sprung vom sozialstaatlichen zum post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsmodell gewagt und dafür den Bruch mit Teilen ihrer traditionellen Wählerklientel in Kauf genommen hatte, etablierte sich die neue »Linkspartei« – dauerhaft, wie es heute scheint – als sozialstaatliche Traditionspartei.

All dies unterstreicht, wie tief die Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Regierung Schröder – ob man sie positiv, negativ oder differenziert bewertet – Grundfragen der sozialen Gerechtigkeit berührt haben. An dieser Tatsache ändert auch der Umstand nichts, dass die von 2005 bis 2009 amtierende Große Koalition einige Korrekturen an dem Reformwerk vorgenommen und das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 9. Februar 2010 weitere Änderungen erzwungen hat.

## 2 Generalnenner der »Hartz IV«-Reform: Überwindung der Exklusion durch Aktivierung

Am Anfang der Arbeitsmarktreformen stand eine Diagnose, nach der die strukturell verfestigte Arbeitslosigkeit in erster Linie nicht durch eine Konjunkturlaute oder durch unzureichende volkswirtschaftliche Endnachfrage nach Gütern und Diensten verursacht worden sei, sondern durch die zu geringe Flexibilität des Arbeitsmarkts. Nicht mangelnde Nachfrage nach Arbeitskräften erschien als das eigentliche Problem, sondern vielmehr die Ineffizienz der Arbeitsvermittlung und die fehlende Bereitschaft der Arbeitssuchenden, sich an die Marktbedingungen anzupassen. Diese Einschätzung entsprach der Lehrmeinung der großen Mehrzahl der Wirtschaftswissenschaftler in Deutschland sowie der Auffassung der wirtschaftswissenschaftlichen Institute und der Wirtschaftsverbände;

lediglich die kleine Zahl der eher gewerkschaftsnahen Ökonomen widersprach.

Die Hartz-Reformen haben das gesamte System der Arbeitsförderung, der Arbeitsvermittlung und der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit einschließlich der Sozialhilfe für Arbeitslose bis hin zu den organisatorischen Strukturen und der Kompetenzverteilung zwischen Arbeitsverwaltung und Kommunen umgestaltet. Besonders die individuelle Vermittlung und persönliche Betreuung der Arbeitslosen sollte wesentlich intensiviert werden. Der Generalnenner der Reform, der aus der beschriebenen Diagnose abgeleitet wurde, war, Langzeitarbeitslose und Arme zur Anpassung an die Gegebenheiten des Arbeitsmarkts zu bewegen, statt sie passiv mit Unterstützungsleistungen zu versorgen. Es handelte sich also um einen typischen Anwendungsfall des post-sozialstaatlichen Grundsatzes, dass soziale Exklusion im Kern durch die Betroffenen selbst, verleitet durch einen zu laxen Sozialstaat, verursacht und daher hauptsächlich durch individuelle Aktivierung zu überwinden sei.

Will man die Hartz-Reformen fair beurteilen, dann muss man immer ihr Doppelgesicht beachten: Einerseits wurden Unterstützungsleistungen für viele – aber keinesfalls für alle – Arbeitslose verschlechtert und an strengere Bedingungen geknüpft. Dieser Umstand hat offensichtlich viele Betroffene und auch sozialpolitisch Engagierte empört. Andererseits wurde zum ersten Mal der wirklich ernsthafte Versuch gemacht, die Praxis der Arbeitsämter so umzugestalten, dass Arbeitslose nicht nur einfach alimentiert und verwaltet, sondern persönlich betreut wurden. Mit dem einprägsamen Motto »Fördern und Fordern« wird der Doppelcharakter der Reform treffend bezeichnet. Hier kommt der entscheidende Schritt von der beschützenden und zuteilenden zur aktivierenden sozialen Gerechtigkeit zum Ausdruck.

Ein weiterer Hinweis ist nötig, um die Arbeitsmarktreformen der Regierung Schröder richtig einzuordnen: Sie waren gewiss ein wichtiger und tiefer Einschnitt, aber trotzdem lediglich der dramatische Durchbruch und Abschluss einer Entwicklung, die bereits längst im Gange gewesen war. Bereits die Vorgängerregierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) hatte den Druck auf die Arbeitslosen durch diverse Gesetzesänderungen erheblich verstärkt und in den Sozialämtern zahlreicher Städte und Landkreise wurde schon seit der Mitte der 1990er Jahre mit vielfältigen Modellen kommunaler Arbeitsmarktpolitik experimentiert, die sich bereits am genannten Grundsatz »Fördern und Fordern« orientierten.

### 3 Die Neuordnung der sozialen Sicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit

In unserem Zusammenhang ist vorrangig die Neuordnung der sozialen Sicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit von Interesse. Dies ist das Kernstück der Reform, an dem der Wandel des Gerechtigkeitsverständnisses abgelesen werden kann. Dabei geht es in erster Linie um folgende Änderungen, die mit dem letzten der vier Reformgesetze, dem sogenannten Hartz IV-Gesetz eingeführt wurden und die seit dem 1. Januar 2005 in Kraft sind:

1. Die sogenannte Arbeitslosenhilfe<sup>2</sup> wurde beseitigt und mit der bisherigen Sozialhilfe für Arbeitslose in einem neuen einheitlichen System, der »Grundsicherung für Arbeitssuchende«, zusammengefasst. Durch die organisatorische Zusammenfassung sollte vor allem die Arbeitsförderung und Arbeitsvermittlung für solche Arbeitslose verbessert werden, die keine Leistungsansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung erworben hatten.
2. Die Geldleistung der neuen Grundsicherung, das Arbeitslosengeld II (im Volksmund schlicht »Hartz IV« genannt) entspricht dem Niveau nach der Sozialhilfe, die sich an dem (ziemlich knapp bemessenen) allgemeinen und für alle gleichen Niveau des Existenzminimums orientiert.<sup>3</sup> Dadurch kam es zu empfindlichen Verschlechterungen für viele (jedoch keineswegs für alle) Arbeitslosen, die bislang Arbeitslosenhilfe erhalten hatten. Die Höhe der Arbeitslosenhilfe orientierte sich nämlich am früheren individuellen Nettolohn und konnte somit zum Teil wesentlich über dem Sozialhilfesatz liegen.
3. Die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds I, also der Versicherungsleistung aus der Arbeitslosenversicherung wurde schrittweise auf im Regelfall zwölf Monate bzw. 18 Monate für über 55-Jährige gesenkt. (Die Große Koalition hat die Bezugsdauer zwischenzeitlich für über 50-Jährige mit langer Versicherungsdauer wieder auf bis zu 24 Monaten verlängert.) Anschließend gibt es dann nur noch die dem Sozialhilfeniveau entsprechende Grundsicherung (»Hartz IV«). Dadurch sollten die Arbeitslosen veranlasst werden, schneller eine angebotene Arbeit anzunehmen. Die frühere Brücke für ältere Arbeitslose, die vom Arbeitslosengeld bis zur Rente führte, wurde damit beseitigt, zumal bereits die vorher regierende Koalition aus CDU/CSU und FDP das Renteneintrittsalter für Arbeitslose erhöht hatte, ganz abgesehen von der späteren Heraufsetzung der Regelaltersgrenze vom 65. auf das 67. Lebensjahr durch die Große Koalition, die sich in den Jahren 2012 bis 2031 schrittweise vollziehen wird.

4. Die sogenannten Zumutbarkeitskriterien, d. h. die Bedingungen, zu denen man (bei Strafe der Kürzung oder Streichung der Zahlung) angebotene Arbeit annehmen muss, wurden wesentlich verschärft. Die Einzelheiten interessieren hier nicht; wichtig ist nur, dass für »Hartz IV«-Empfänger praktisch jede Arbeit unabhängig von der Lohnhöhe und den Arbeitsbedingungen zumutbar geworden ist, also auch mit Bezahlung weit unter den Tariflöhnen, nicht sozialversicherte Arbeit (geringfügige Beschäftigung, sogenannte Minijobs), befristete Arbeit und Leiharbeit. Auch Arbeit, mit der weit weniger verdient wird als das Existenzminimum, muss angenommen werden. In diesen Fällen wird gegebenenfalls der Arbeitslohn durch das Arbeitslosengeld II aufgestockt. Das Arbeitslosengeld II erfüllt auf diese Weise auch die Funktion einer Ergänzungsleistung für schlecht bezahlte Beschäftigte; man kann also von einer staatlich finanzierten Lohnsubvention im Niedriglohnbereich sprechen.
5. Für »Hartz IV«-Empfänger, die keine Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden; diese begründen aber kein arbeits- und sozialversicherungsrechtliches Beschäftigungsverhältnis und vor allem keinen Lohnanspruch, sondern es wird für sie lediglich eine geringe Entschädigung für Mehraufwendungen gezahlt. Diese »Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung« sind unter dem Namen »Ein-Euro-Jobs« bekannt und wurden einige Jahre lang in großem Umfang eingesetzt; inzwischen ist dieses Programm weitgehend ausgelaufen.<sup>4</sup>

### 3.1 Neue Weichenstellung durch »Hartz IV«

Die geschilderte Umgestaltung der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit durch das »Hartz IV«-Gesetz lässt sehr deutlich erkennen, wie sich die Vorstellung vom gerechten Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit und Armut gegenüber dem traditionellen sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma geändert hat. Die Substanz des neuen Verständnisses von Arbeitsmarkt- und Armutspolitik, das in den Reformen der rot-grünen Regierung zum Ausdruck kommt, kann in vier Punkten zusammengefasst werden:

1. Arbeitslosigkeit und Armut werden vorrangig als individuelles Problem der Betroffenen betrachtet, nicht mehr als Problem der Störungsanfälligkeit und der Ungerechtigkeit, die mit der kapitalistischen Marktwirtschaft grundsätzlich verbunden sind.
2. Die soziale Sicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit wird auf das Existenzminimum reduziert, das Prinzip des Statusschutzes wird aufgegeben.

3. Durch die Abschaffung sozialer Mindeststandards für zumutbare Arbeit wird tendenziell die soziale Regulierung des Arbeitsmarkts aufgeweicht.
4. Als Gegengewicht zu den drei zuerst genannten Punkten wird die aktivierende individuelle Betreuung und Förderung der Arbeitslosen intensiviert.

Der erste Punkt besagt, dass eine der entscheidenden Leitideen des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas preisgegeben wurde: die Beschäftigungsverantwortung des Staates und das sogenannte Recht auf Arbeit. Dies ist weniger an den Maßnahmen der Arbeitsmarktreform selbst abzulesen als vielmehr an dem politischen Gesamtrahmen, in dem diese eingebettet war. Entscheidend war nämlich, dass keine wirtschafts- oder konjunkturpolitischen Maßnahmen zur Erhöhung der Nachfrage nach Arbeitskräften ergriffen wurden, sondern dass man Langzeitarbeitslosigkeit ausschließlich als Folge unzureichender Arbeitsbereitschaft und fehlender Arbeitsanreize verstanden hat. Das hatte dann wichtige Konsequenzen:

1. Die sozialstaatlichen Geldleistungen bei Langzeitarbeitslosigkeit und Armut müssen möglichst niedrig sein, damit die Arbeitslosen nicht zur Passivität verführt werden.
2. Die Tariflöhne und die Sozialbeiträge auf die Arbeitslöhne müssen gesenkt oder wenigstens ihr Anstieg muss gebremst werden. Sie sind ebenfalls für Langzeitarbeitslosigkeit und Armut mit verantwortlich, weil sie die Einstellung von Arbeitslosen behindern.
3. Die Verantwortung des Staates für die Lage auf dem Arbeitsmarkt muss neu definiert werden. Sie umfasst nicht mehr die Pflicht, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu steuern, sondern sie wird auf zwei Kernaufgaben beschränkt: die Arbeitslosen zu Anpassungs- und Leistungsbereitschaft zu erziehen sowie den Sozialstaat zu reformieren und marktkonformer auszugestalten (z. B. durch Senkung der »Lohnnebenkosten«).

Während der großen Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 hatte sich in Deutschland allerdings zunächst eine Art Rückwende zur klassischen → »keynesianischen« Beschäftigungspolitik vollzogen: Durch kreditfinanzierte Konjunkturprogramme und vor allem den massiven Einsatz des Kurzarbeitergelds hat der Staat geradezu lehrbuchmäßig und mit Erfolg der drohenden Arbeitsmarktkrise entgegengewirkt. Der Griff zum Instrumentarium des Keynesianismus war aber wohl nur eine einmalige Ausnahme, zumal die Beschäftigungsentwicklung in Deutschland seit 2010 überraschend günstig verläuft. Es ist anzunehmen, dass die arbeitsmarktpolitische Wende, die mit den Hartz-Reformen eingeleitet worden ist, auch für die Zukunft wirksam bleiben wird, solange sich Krisen dieser Größenordnung nicht wiederholen.

Das neue Gerechtigkeitsverständnis, das der »Hartz IV«-Reform zugrunde lag, zeigte sich zweitens auch daran, dass das Sicherungsziel bei Langzeitarbeitslosigkeit neu definiert und reduziert wurde. Dies lässt sich sowohl an den verschärften Zumutbarkeitskriterien als auch an der Ausgestaltung der Leistungshöhe und Leistungsdauer ablesen. Letztlich lief die Neuerung darauf hinaus, das bisherige Prinzip der Lebensstandardsicherung (man kann auch sagen: Schutz des zuvor erreichten sozialen Status) bei Arbeitslosigkeit aufzugeben und es durch das Prinzip einer Existenzminimumsicherung (und zwar auf ziemlich bescheidenem Niveau) zu ersetzen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die »Hartz-Gesetze« lediglich den Schlusspunkt und die systematische Abrundung einer Entwicklung bedeuten, die schon längst unter der vorausgegangenen Regierung Kohl begonnen hatte.

- Traditionell waren die Geldleistungen bei Langzeitarbeitslosigkeit, d. h. die Leistungen der Arbeitslosenhilfe, an den Nettolohn geknüpft, den die Arbeitslosen vor Beginn der Arbeitslosigkeit bezogen hatten. Deshalb konnten ehemals gut verdienende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter Umständen auch bei Langzeitarbeitslosigkeit noch deutlich mehr erhalten als Sozialhilfeleistungen (für Arbeitslose, die früher wenig verdient hatten, konnte die Arbeitslosenhilfe allerdings auch unter dem Sozialhilfeniveau liegen; dementsprechend mussten sie dann durch die Sozialhilfe aufgestockt werden).
- Nach der »Hartz IV«-Reform sinken alle Langzeitarbeitslosen auf das Existenzminimum ab, und zwar im Prinzip zwölf Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit, wenn das Arbeitslosengeld I ausläuft; nur für über 50-Jährige mit langer Versicherungsdauer gelten etwas längere Fristen. Damit sind die Restbestände des Schutzes des früher erreichten beruflichen Status, den die Arbeitslosenhilfe noch gewährt hatte, entfallen. Gleichzeitig wurde, wie oben erwähnt, die Zumutbarkeit so weit verschärft, dass nun praktisch jede Arbeit – auch zu weit untertariflichen Löhnen, zu extrem langen und ungünstigen Arbeitszeiten und ohne Sozialversicherung – angenommen werden muss. Auch Arbeit mit einem Verdienst unterhalb des Arbeitslosengelds II muss angenommen werden. Dazu kommt die Möglichkeit, Arbeitsgelegenheiten zugewiesen zu bekommen, in denen allenfalls ein symbolisches Entgelt erzielt wird. Zusammengenommen bewirken also die Maßnahmen des »Hartz IV«-Gesetzes, dass sich jeder Langzeitarbeitslose, dem es nicht gelingt, eine wenigstens ausreichend bezahlte Stelle zu finden, auf die Dauer an der Armutsschwelle wiederfindet und womöglich gezwungen ist, für einen weniger als existenzminimalen Lohn zu arbeiten, der dann durch die Grundsicherung für Arbeitssuchende aufgestockt werden muss. Ebenso kann es geschehen, dass er verpflichtet wird, eine praktisch nahezu

unbezahlte Arbeitsgelegenheit anzunehmen und sich auf diese Weise seine Unterstützungsleistung selbst zu verdienen

Drittens haben die Arbeitsmarktreformen auf indirektem Weg eine deutliche Deregulierung des Arbeitsmarkts bewirkt. Entscheidend sind dabei die verschärften Zumutbarkeitskriterien, denn wenn Langzeitarbeitslose jetzt auch Jobs mit weit untertariflicher Bezahlung und weit übertariflicher Arbeitszeit sowie geringfügige Beschäftigung ohne Sozialversicherungsschutz annehmen müssen, dann wird ein für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ruinöser Wettbewerb ausgelöst, in dessen Konsequenz die Sozialstandards, z. B. die Tarifbindung, der Sozialversicherungsschutz oder die Begrenzung der Arbeitszeit, aufgeweicht werden. Es ist anzunehmen, dass die für die Arbeitsmarktreform politisch Verantwortlichen diesen indirekten Deregulierungseffekt nicht nur bewusst einkalkuliert, sondern auch für arbeitsmarktpolitisch notwendig gehalten haben, denn das entspricht der Grundsatzdiagnose, dass unregulierte Arbeitsmärkte an sich zur Vollbeschäftigung tendierten und Arbeitslosigkeit in der Regel auf Störungen des Marktmechanismus zurückzuführen sei. Ob gewollt oder nicht – der Deregulierungseffekt der »Hartz IV-Reform« kann statistisch eindeutig identifiziert werden, und zwar in Gestalt eines deutlich gestiegenen Anteils ungeschützter und »untypischer« Formen der Beschäftigung. Bei der Frage, ob die Arbeitsmarktreformen in dem Sinne erfolgreich gewesen sind, dass sie die Beschäftigungsperspektiven der Arbeitslosen verbessert haben (→ Kap. VI.4), kann dieser Umstand auf der Negativseite der Bilanz jedenfalls nicht unberücksichtigt bleiben.

Der vierte Aspekt der Arbeitsmarktpolitik ist der Vorrang der individuellen Betreuung und Förderung Arbeitsloser. Dies ist das positive Gegenstück zu den anderen drei Punkten, durch welches das Gesamtbild der »Hartz IV-Reform« erst vollständig wird. Die Grundidee ist also eine Art Tauschgeschäft: Auf der einen Seite stehen weniger soziale Sicherheit, mehr Anpassungsdruck, mehr individuelle Verantwortung; auf der anderen Seite findet sich die Aktivierung, die Arbeitslose ermuntern soll, ihr Schicksal wieder in die eigenen Hände zu nehmen; allerdings ist diese Aktivierung mit intensiver Kontrolle und Reglementierung der Betroffenen durch die Behörden verbunden. Beides zusammen – »Fördern und Fordern« – sollte, so war die Erwartung, ein Mehr an Inklusion und an Teilhabegerechtigkeit ergeben.

Diese vier grundlegenden Veränderungen signalisieren in ihrem Zusammenwirken ein völlig neues Verständnis des gerechten Umgangs mit Langzeitarbeitslosigkeit und Armut. Gerade deswegen waren die Arbeitsmarktreformen der Regierung Schröder paradigmatisch für den Wechsel vom sozialstaatlichen zum post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma.

### 3.1.1 Vor »Hartz IV«: Gerechter Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit und Armut im traditionellen Verständnis

Für das traditionelle sozialstaatliche Verständnis vom gerechten Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit und Armut sind folgende Vorstellungen charakteristisch, welche sich unter anderem an der Konstruktion der früheren Arbeitslosenhilfe ablesen lassen:

1. Eingeschränkte Arbeitspflicht: Arbeitslose mussten zwar eine zumutbare Arbeit annehmen, wenn sie ihren Anspruch auf Arbeitslosen- oder Sozialhilfe nicht verlieren wollten; diese Arbeitspflicht war jedoch nur relativ. Denn sie war eingeschränkt durch den Grundsatz, dass nur solche Arbeit angenommen werden muss, die das Existenzminimum gewährleistet und gewissen sozialstaatlichen Mindeststandards entspricht.
2. Beschäftigungsverantwortung des Staates: Der eingeschränkten Arbeitspflicht lag die Prämisse zugrunde, dass der Staat durch seine Wirtschaftspolitik dafür zu sorgen hat, dass eine ausreichende Anzahl von Arbeitsplätzen zur Verfügung steht, die sozialstaatlichen Standards entsprechen. Wenn also das Angebot an solchen Arbeitsplätzen nicht für alle Arbeitssuchenden ausreichte, dann wurden die Arbeitslosen nicht dafür verantwortlich gemacht, dass sie keine Arbeit fanden. Vielmehr hatten sie, ausreichendes Bemühen um Arbeit vorausgesetzt, so lange einen Anspruch auf ein Lohnersatzeinkommen ohne Arbeit, bis ein Arbeitsplatz zu sozialstaatlichen Standards zur Verfügung stand. Arbeitsplätze wurden demnach als eine Art Bringschuld des Staates bzw. der Wirtschaft aufgefasst. Auf diese Weise wurde auch in der Arbeitsmarktpolitik das Verständnis von sozialer Gerechtigkeit als zuteilender Gerechtigkeit sichtbar.
3. Anspruch auf Statusschutz: Die Lohnersatzeinkommen bei Arbeitslosigkeit umfassten im Prinzip auch für Langzeitarbeitslose einen gewissen Schutz des im Arbeitsleben erworbenen sozialen Status: sie sollten diese vor einem allzu großen sozialen Absturz bewahren. Dieser Grundsatz zeigte sich in der Berechnung der Arbeitslosenhilfe aus dem früheren Nettolohn, auch wenn der Statusschutz bereits nach früherem Recht wegen des relativ niedrigen Prozentsatzes stark eingeschränkt war.<sup>5</sup>
4. Keine Verpflichtung zur Gegenleistung (außer der Pflicht, sich um Arbeit zu bemühen): Die Arbeitslosenhilfe musste nicht durch irgendwelche Arbeitsleistungen (z. B. durch gemeinnützige Arbeit) verdient werden; vielmehr war der Rechtsanspruch auf ein Lohnersatzeinkommen ohne Arbeit durch die vorausgegangene Beitragszahlung an die Solidargemeinschaft erworben worden.
6. Passive Alimentierung statt Aktivierung: Es gab keine strenge Verpflichtung des Staates und der Solidargemeinschaft zur aktivierenden Hilfe und

individuellen Betreuung für Langzeitarbeitslose – die dann allerdings auch mit stärkerer Kontrolle und Reglementierung verbunden ist. Dies ist die negative Kehrseite des (dem Grunde, nicht der Höhe nach) relativ großzügigen Anspruchs der Langzeitarbeitslosen auf Lohnersatz Einkommen. Kennzeichnend für das traditionelle sozialstaatliche Grundmuster des gerechten Umgangs mit Langzeitarbeitslosigkeit und Armut sind also:

- eine (im Vergleich mit »Hartz IV«) etwas komfortablere Absicherung,
- ein geringerer Anpassungsdruck,
- verbunden allerdings mit der Neigung, die Arbeitslosen auf niedrigem Niveau zu alimentieren und im Übrigen ihrem Schicksal zu überlassen.

### 3.1.2 Nach »Hartz IV«: Gerechter Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit und Armut im neuen Verständnis

Umgekehrt kommt das post-sozialstaatliche Verständnis von einem gerechten Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit und Armut in der »Hartz IV«-Reform zum Ausdruck:

1. Uneingeschränkte Arbeitspflicht: Die Langzeitarbeitslosen müssen jede Arbeit annehmen, auch wenn diese den üblichen sozialstaatlichen Standards nicht entspricht und noch nicht einmal das Existenzminimum gewährleistet. Eine Grenze findet die Zumutbarkeit allerdings in den Fällen, in denen ein Arbeitsverhältnis nach zivilrechtlichen Grundsätzen sittenwidrig wäre.<sup>6</sup>
2. Abschied von der Beschäftigungsverantwortung des Staates alten Stils: Dem veränderten Verständnis von der Arbeitspflicht Langzeitarbeitsloser liegt als Prämisse zugrunde, dass der Staat weder die Möglichkeit besitzt noch verpflichtet ist, mit wirtschaftspolitischen Mitteln ein ausreichendes Angebot an Arbeitsplätzen zu üblichen sozialstaatlichen Standards zu gewährleisten. Vielmehr wird den einzelnen Arbeitslosen die Verantwortung dafür zugewiesen, Arbeit zu finden. Arbeitsplätze sind also keine Bringschuld des Staates bzw. der Wirtschaft mehr, sondern eine Holschuld der Arbeitslosen. Damit ist das Prinzip der zuteilenden sozialen Gerechtigkeit aus der Arbeitsmarktpolitik verschwunden.
3. Kein Statusschutz: Die Unterstützungszahlungen für Langzeitarbeitslose sollen lediglich das Existenzminimum gewährleisten und dienen nicht mehr dem Zweck, den im Arbeitsleben erworbenen sozialen Status zu schützen. Dieser Grundsatz ergibt sich folgerichtig daraus, dass Langzeitarbeitslosen, um wieder Arbeit zu finden, auch der soziale Abstieg zugemutet werden soll.
4. Pflicht zur Gegenleistung: Der Anspruch auf ein Lohnersatz Einkommen kann für Langzeitarbeitslose im Prinzip von einer Gegenleistung

(z. B. gemeinnütziger Arbeit) abhängig gemacht werden (zusätzlich zu der Pflicht, sich um Arbeit zu bemühen und jede Arbeit anzunehmen).

5. Aktivierung statt passiver Alimentierung: Es gibt eine starke Verpflichtung des Staates und der Solidargemeinschaft zur aktivierenden Hilfe und individuellen Betreuung für die Langzeitarbeitslosen. Dies ist die positive Kehrseite der Reduktion des Sicherungsniveaus bei Langzeitarbeitslosigkeit und des deutlich verstärkten Anpassungsdrucks.

Das neue post-sozialstaatliche Grundmuster des gerechten Umgangs mit Langzeitarbeitslosigkeit und Armut bilden also

- eine im Vergleich zum alten System noch knappere Leistungsbemessung,
- ein deutlich höherer Anpassungsdruck,
- dafür aber (jedenfalls der Idee nach) eine intensive aktivierende Hilfe zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

Dem liegt die Einschätzung zugrunde, dass die Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt, auch unter noch so ungünstigen Konditionen, für das Selbstwertgefühl der Betroffenen unter allen Umständen besser sei als eine perspektivlose Existenz als Unterstützungsempfänger.

### 3.2 Nochmals: Gerechter Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit und Armut im Vergleich

Die traditionelle Vorstellung vom gerechten Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit und Armut ist geprägt von dem Grundsatz, dass die Spielregeln des Arbeitsmarkts durch Standards der sozialen Gerechtigkeit eingegrenzt werden müssen. Diese Standards haben im Konfliktfall Vorrang vor den Anforderungen des Marktes. Daher gilt es als Gebot sozialer Gerechtigkeit, dass auch Langzeitarbeitslosen das Recht zusteht, sich den Regeln eines unregulierten Arbeitsmarkts zu widersetzen und stattdessen die Unterstützung der Allgemeinheit in Anspruch zu nehmen.

Das post-sozialstaatliche Verständnis von einem gerechten Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit und Armut geht von einem anderen Grundsatz aus: Es wird angenommen, dass es letztlich nicht möglich ist, dem Geschehen auf dem Arbeitsmarkt durch Standards der sozialen Gerechtigkeit Grenzen zu setzen. Daher gehen die Anforderungen des Marktes im Konfliktfall den sozialstaatlichen Standards vor. Aus dieser Sicht kann es für Langzeitarbeitslose kein Recht geben, sich den Regeln eines unregulierten Arbeitsmarkts zu widersetzen und stattdessen die Unterstützung der Allgemeinheit in Anspruch zu nehmen. Auf der anderen Seite findet nun – jedenfalls der Idee nach – die aktivierende Förderung

der Arbeitslosen besondere Beachtung. Dieser Aspekt war im alten Verständnis zweifellos nicht genug beachtet worden, weil man das Exklusionsproblem und auch die Bedeutung des subjektiven Faktors unterschätzt hatte.

Sozialstaatliches und post-sozialstaatliches Verständnis vom gerechten Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit und Armut unterscheiden sich demnach vor allem in ihrer Einstellung zu Kontrolle und Begrenzung der Macht der Kapitaleigner und Unternehmer über die abhängig Beschäftigten: Nach traditioneller Betrachtungsweise hatten die Leistungen der sozialen Sicherung unter anderem auch die Funktion, Langzeitarbeitslose davor zu bewahren, ihre Arbeitskraft bedingungslos vermarkten zu müssen. Die neue Arbeitsmarktpolitik gibt dieses Ziel auf, stattdessen übernimmt sie die Aufgabe, ihre Klienten zur Anpassung an die Marktbedingungen zu zwingen.

Dieser Wandel in der Funktion der Arbeitsmarktpolitik ist die Konsequenz aus der neuen Leitidee der Teilhabegerechtigkeit. Soziale Gerechtigkeit reduziert sich im Wesentlichen darauf, den Individuen den Zugang zum Wettbewerb zu ermöglichen. Alles Weitere muss den Knappheitsverhältnissen auf dem Arbeitsmarkt überlassen bleiben. Begrenzung der Kapitalmacht, staatliche Beschäftigungsverantwortung und Verteilungsgerechtigkeit müssen dem Gesichtspunkt der Teilhabegerechtigkeit untergeordnet werden. Nach post-sozialstaatlichem Verständnis ist darin kein Verstoß gegen Gebote der sozialen Gerechtigkeit zu sehen, weil die einzige Alternative zur Anpassung an den Markt und zur Unterordnung unter die gegebenen Machtverhältnisse dauerhafte Exklusion und damit eine noch größere Ungerechtigkeit wäre.

Welche Position wir letztlich zum post-sozialstaatlichen Verständnis vom gerechten Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit und Armut beziehen, ist immer auch eine Frage von Werturteilen. Je nach persönlichem Standpunkt wird man es als Ausdruck von Realismus, von Resignation oder des Verlustes an kritischer Distanz zum bestehenden Wirtschaftssystem bewerten. Unabhängig davon handelt es sich jedoch um ganz verschiedene Konzeptionen von sozialer Gerechtigkeit, in denen sich immer auch ein Verständnis vom zufriedenstellenden menschlichen Leben in der Gemeinschaft oder, anders ausgedrückt, von der »Würde des Menschen« widerspiegelt.

- Dem traditionellen sozialstaatlichen Verständnis liegt ein Leitbild vom zufriedenstellenden menschlichen Leben zugrunde, das in einem ausgewogenen Verhältnis aus eigener Leistung, kollektiver Sicherheit und maßvoller sozialer Gleichheit besteht. Aus der »Würde des Menschen«

wird das Recht auf eine Lebensführung abgeleitet, die dem soziokulturellen Niveau der Gesellschaft und der bisherigen Lebensleistung entspricht. Dieses Recht wird nicht von Verdienst und Leistung bzw. von Verschulden abhängig gemacht. Insofern werden im Konfliktfall Leistungsgerechtigkeit und individuelle Eigenverantwortung der Sicherheit und der Verteilungsgerechtigkeit untergeordnet.

- Das leitende Gerechtigkeitsprinzip post-sozialstaatlichen Verständnisses, so können wir sagen, ist hingegen die individuelle Eigenverantwortung des Menschen. Die »Würde des Menschen« besteht in seiner persönlichen Leistung und in seiner Fähigkeit zu autonomer Lebensbewältigung. Im Konfliktfall gehen Leistungsgerechtigkeit und individuelle Eigenverantwortung vor Sicherheit und Verteilungsgerechtigkeit.

Wenn man die Frage des gerechten Umgangs mit Armut und Langzeitarbeitslosigkeit in dieser Weise gedanklich zuspitzt, dann sollte ein abschließender Hinweis auf die Vorgaben des Grundgesetzes nicht fehlen: In seinem aufsehenerregenden Urteil zur Berechnung des Arbeitslosengelds II traf das Bundesverfassungsgericht am 9. Februar 2010 Feststellungen, deren Bedeutung über den eigentlichen Streitgegenstand, nämlich die Höhe der »Hartz-IV-Sätze« für Kinder, hinausgeht und eine grundsätzliche Feststellung über die Rechtsqualität des sozialstaatlichen Anspruchs auf Sicherung des Existenzminimums beinhaltet (Leitsätze zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010):

1. »Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG sichert jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.
2. Dieses Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG hat als Gewährleistungsrecht in seiner Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG neben dem absolut wirkenden Anspruch aus Art. 1 Abs. 1 GG auf Achtung der Würde jedes Einzelnen eigenständige Bedeutung. Es ist dem Grunde nach unverfügbar und muss eingelöst werden, bedarf aber der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten hat. Dabei steht ihm ein Gestaltungsspielraum zu.«

Der hier zitierte Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes lautet:

»Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt«.

In Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes heißt es:

»Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat«.

Aus diesen beiden zentralen Grundsätzen hat das Bundesverfassungsgericht die Grundprinzipien des gerechten Umgangs mit Arbeitslosigkeit und Armut abgeleitet. Wir können sie in folgenden Punkten zusammenfassen:

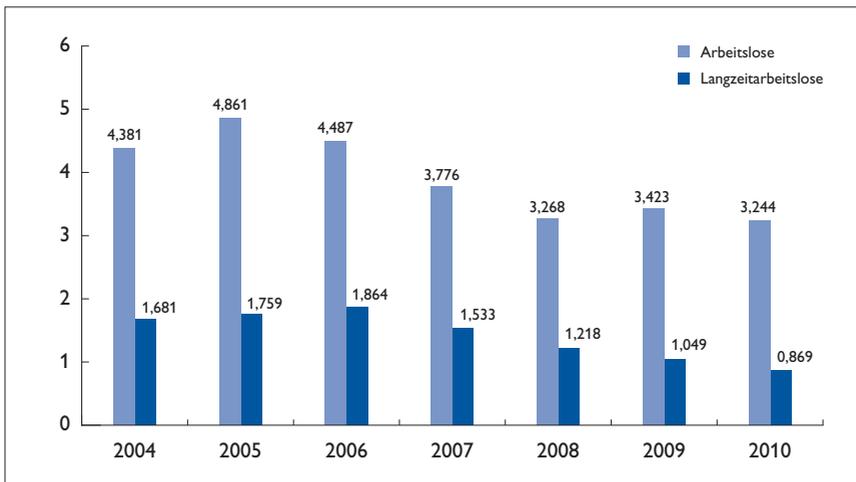
1. Zu den Grundrechten eines jeden Individuums gehört der Anspruch auf Gewährleistung des Existenzminimums.
2. Dieses Existenzminimum zu gewährleisten, ist eine Aufgabe des Sozialstaats, die er nicht auf andere abwälzen kann.
3. Dieses garantierte Existenzminimum beschränkt sich nicht auf das physische Überleben, sondern umfasst auch »ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben«. Es geht also um das »soziokulturelle« Existenzminimum, was unter anderem bedeutet, dass die Mindeststandards, auf die Arme und Langzeitarbeitslose Anspruch haben, dem allgemeinen Wohlstand entsprechen und in irgendeiner Weise an dessen Entwicklung angepasst werden müssen.
4. Der Anspruch auf Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums ist »absolut« und »dem Grunde nach unverfügbar«. Der Gesetzgeber darf ihn also nicht relativieren und über ihn »verfügen«, indem er ihn irgendwie einschränkt. Das bedeutet, dass dieser Rechtsanspruch im Kern nicht von einer Gegenleistung der Berechtigten abhängig gemacht werden kann.
5. Dass der Rechtsanspruch »absolut« ist, bedeutet aber nicht, dass die Berechtigten von der Verpflichtung freigestellt sind, ihren Lebensunterhalt nach Möglichkeit selbst zu bestreiten. Aber für den Fall, dass sie dazu nicht in der Lage sind, kann ihr Recht auf das soziokulturelle Existenzminimum nicht weiter eingeschränkt werden.

Es ist also erkennbar, dass sich das Bundesverfassungsgericht im Prinzip eher vom traditionellen sozialstaatlichen als vom post-sozialstaatlichen Verständnis des gerechten Umgangs mit Langzeitarbeitslosigkeit und Armut leiten lässt. Sollte der Gesetzgeber also versuchen, den post-sozialstaatlichen Grundsatz »keine Leistung ohne Gegenleistung« konsequent umzusetzen, würde er wahrscheinlich an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen.

## 4 Waren die Arbeitsmarktreformen erfolgreich?

Wir haben gesehen, dass die Arbeitsmarktreform, wenn man sie prinzipiell betrachtet, mit der Abkehr von wichtigen Grundsätzen verbunden war, die zuvor für den Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit und Armut gegolten hatten. Umso wichtiger ist die Frage, ob sie erfolgreich war und ob das angestrebte Ziel wenigstens teilweise erreicht worden ist. Dieses Ziel war, die »Exklusion« der durch das Versagen der traditionellen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik an den Rand gedrängten Außenseiter des Arbeitsmarkts durch Aktivierung zu überwinden. Ein geeignetes Erfolgskriterium ist demnach, ob die Reform, wie erhofft, die Langzeitarbeitslosigkeit vermindert hat.

**Abb. 20: Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland 2004 bis 2010 (Jahresdurchschnitt, Mio. Personen)**



Eigene Grafik. Datenquelle: Webseite der Universität Duisburg–Essen »Sozialpolitik-aktuell in Deutschland« ([www.sozialpolitik-aktuell.de](http://www.sozialpolitik-aktuell.de)).

Hier aber stoßen wir sofort auf Schwierigkeiten: Wie *Abbildung 20* zeigt, ist es zwar offenkundig, dass die Zahl der Langzeitarbeitslosen – also derjenigen offiziell als arbeitslos gemeldeten Personen, die bereits seit mindestens einem Jahr keine Stelle haben – seit Inkrafttreten der Hartz-Reform erheblich zurückgegangen ist. Aber das beweist als solches noch nicht unbedingt, dass diese erfreuliche Entwicklung durch die Reform verursacht worden ist, denn es könnte dafür auch andere Gründe geben, z. B. einfach die Tat-

sache, dass das allgemeine Wirtschaftswachstum – wenn auch unterbrochen durch das Krisenjahr 2009 – wieder in Schwung gekommen ist.

Das »Hartz IV-Gesetz« ist am 1. Januar 2005 in Kraft getreten. In diesem Jahr erreichte die Zahl der offiziell gemeldeten Arbeitslosen in Deutschland mit beinahe 4,9 Mio. im Jahresdurchschnitt ihr Maximum seit dem 2. Weltkrieg; das entsprach einer Arbeitslosenquote von 11,1%.<sup>7</sup> Auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen erreichte im Jahr 2005 mit 1,759 Mio. einen neuen Höchstwert. Bis 2010 ist die Zahl der Arbeitslosen um etwa 1,4 Mio. auf rd. 3,2 Mio. zurückgegangen. Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich – nicht zuletzt dank des effizienten Konjunkturmanagements der Großen Koalition – lediglich in Gestalt eines kleinen und vorübergehenden Zwischenanstiegs im Jahr 2009 bemerkbar gemacht. Während die allgemeine Arbeitsmarktsituation bereits ab 2006 allmählich besser wurde, ist die Langzeitarbeitslosigkeit auch nach Inkrafttreten der Arbeitsmarktreform weiter gestiegen und erreichte 2006 mit beinahe 1,9 Mio. Betroffenen ihren Höhepunkt. Erst ab 2007 ging auch die Langzeitarbeitslosigkeit zurück; bis 2010 fiel sie auf unter 0,9 Mio. Der Rückgang gegenüber dem Höchststand von 2006 betrug also rd. 1 Mio.

Anhand dieser Zahlen kann aber die These, der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit sei das Verdienst der Arbeitsmarktreform, weder bewiesen noch widerlegt werden. Da in der Zeit von 2005 bis 2010 das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt – hauptsächlich dank der regen Exportnachfrage – um etwa 6% gewachsen und die Arbeitsproduktivität gleichzeitig nur um 4% gestiegen ist,<sup>8</sup> ist ein Mehrbedarf an Arbeitskräften entstanden und es ist zwangsläufig, dass bei einem in etwa gleichbleibenden Arbeitskräftepotenzial die Zahl der Arbeitslosen geringer geworden ist. Dass davon auch die Langzeitarbeitslosen – wenn auch zeitverzögert – profitieren, entspricht ebenfalls den Erwartungen und beweist nicht, dass der Erfolg hauptsächlich auf die Arbeitsmarktreform zurückzuführen ist.

Generell ist es also schwierig, wenn nicht gar unmöglich, die beiden möglichen Ursachen für die Besserung am Arbeitsmarkt – in diesem Falle die Arbeitsmarktreform und die allgemeine Konjunkturbelebung bzw. die Konjunkturprogramme während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 und 2009 – anhand statistischer Daten auseinanderzuhalten. Wir können weder feststellen, wie sich die Arbeitsmarktreformen ohne den Konjunkturaufschwung ausgewirkt hätten, noch wissen wir, wie sich der Arbeitsmarkt im Konjunkturaufschwung entwickelt hätte, wenn es diese zuvor nicht gegeben hätte. An diesem Umstand scheitern alle Versuche, die Frage nach dem Erfolg oder Misserfolg der Reform eindeutig zu beantworten. In einem Punkt gibt allerdings die ökonomische Theorie eine klare Aus-

kunft: Gesamtwirtschaftlich betrachtet kann die Arbeitsmarktpolitik allein keine Arbeitsplätze schaffen. Durch Aktivierung können die Arbeitslosen nur dann in Beschäftigung gebracht werden, wenn ihre Arbeitskraft so eingesetzt werden kann, dass die erzeugten Güter auf dem Markt nachgefragt werden und dabei für die Unternehmer eine ausreichende Rendite abwerfen. Insofern können die Arbeitsmarktreformen nicht die eigentliche Ursache des Wirtschaftswachstums der letzten Jahre und des Anstiegs der Zahl der Arbeitsplätze sein. Trotzdem ist es sehr wohl möglich, dass der Einsatz der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik die Arbeitslosigkeit vermindert. Das kann vor allem auf zwei Wegen geschehen:

1. Verminderung der sogenannten Friktion- bzw. Sucharbeitslosigkeit. Mit diesem Begriff wird der Umstand beschrieben, dass es auf einem Arbeitsmarkt, der so groß ist, dass nicht jeder jeden kennt, zwar für offene Stellen geeignete Bewerber und für Arbeitssuchende passende Stellen geben kann, diese aber wegen fehlender Information und mangelnder Vermittlung nicht zueinander finden.
2. Verminderung der sogenannten strukturellen Arbeitslosigkeit: Mit diesem Begriff bezeichnet man die Tatsache, dass das Anforderungsprofil der Arbeitsplätze und das Leistungsprofil der Arbeitssuchenden nicht übereinstimmen, sodass es nicht zur Einstellung kommen kann. (Man spricht auch von »Mismatch«.)

Dass beide Effekte – Friktionsarbeitslosigkeit und strukturelle Arbeitslosigkeit – quantitativ erheblich sind, ist an der Tatsache abzulesen, dass selbst 2005, im Jahr der höchsten Arbeitslosigkeit nach dem 2. Weltkrieg, den beinahe 4,9 Mio. registrierten Arbeitslosen immer noch etwa 413 000 gemeldete offene Stellen gegenüberstanden. Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik kann also theoretisch einen zwar begrenzten, aber keinesfalls unerheblichen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten, wenn es ihr gelingt, offene Stellen und Bewerber schneller und besser zueinander zu bringen. Möglich ist dies durch effektivere Arbeitsvermittlung, durch Qualifizierung und durch höhere Flexibilität des Arbeitsmarkts, z. B. durch Erhöhung der räumlichen und beruflichen Mobilität der Arbeitslosen und ihrer Bereitschaft, weniger günstige Arbeitsplätze anzunehmen.

Allerdings ist es eine offene Frage, ob es nachweisbar ist, dass die »Hartz-Reformen« tatsächlich in diesem Sinne positiv gewirkt haben. Indikatoren, anhand derer der Erfolg gemessen werden könnte, sind z. B., ob seit der Reform besonders die Langzeitarbeitslosen von Verbesserungen am Arbeitsmarkt profitiert haben oder ob die Schere zwischen Arbeitssuchenden und offenen Stellen wenigstens teilweise geschlossen werden konnte. Allerdings lassen die bisher verfügbaren statistischen Ergebnisse

kein eindeutiges Urteil zu, sodass sie von Befürwortern und Gegnern der Hartz-Reform unterschiedlich interpretiert werden können. So ist z. B. die Mehrheit der Mitglieder des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (die sogenannten Wirtschaftsweisen) im Jahresgutachten 2007/2008 zu der Auffassung gelangt, dass sich die Chancen für Langzeitarbeitslose, einen Arbeitsplatz zu finden, in dem 2006 einsetzenden Konjunkturaufschwung im Vergleich zu früheren Aufschwungsphasen verbessert hätten; sie interpretierten diesen Umstand – wenn auch mit einer gewissen Vorsicht – als Anzeichen dafür, dass die Reformen die Flexibilität und Dynamik des Arbeitsmarkts verbessert hätten (Sachverständigenrat 2007, Ziffern 475–504).

Im gleichen Jahresgutachten vertritt aber das Ratsmitglied Peter Bofinger die abweichende Meinung, dass diese Verbesserung nicht den Reformen zuzuschreiben sei. Sie sei vielmehr Folge eines geringeren Rationalisierungsdrucks und des abnehmenden Arbeitskräfteangebots (Sachverständigenrat 2007, Ziffern 505–513). Auch sonst herrscht in der Wissenschaft in dieser Frage kein Konsens. Das der Bundesagentur für Arbeit angeschlossene Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sieht im vorliegenden Datenmaterial eine Bestätigung für die These, dass die friktionelle Arbeitslosigkeit dank der Reform geringer geworden sei (Möller u. a. 2009); andere widersprechen und meinen, die IAB-Autoren hätten die Wirkungen des konjunkturellen Aufschwungs de facto völlig vernachlässigt (Niemeyer 2010). Auch der renommierte Konjunkturforscher Gustav A. Horn vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) ist der Meinung, dass eine positive Wirkung der Arbeitsmarktreformen auf die Beschäftigung nicht nachweisbar sei (Horn 2011, S. 32–44). Insgesamt kann man den Stand der Debatte in etwa so charakterisieren:

1. Die messbaren Veränderungen bei der Eingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt bewegen sich in einer Größenordnung, die es den Interpreten erlaubt, je nach ihrer Meinung das Glas als halb voll oder halb leer zu bezeichnen.
2. Es gibt streng genommen keine wissenschaftliche Methode, mit der man präzise unterscheiden könnte, welche Veränderungen am Arbeitsmarkt durch die Reformen und welche durch andere Faktoren wie etwa die Konjunktorentwicklung verursacht worden sind.

Über die Erfolge der Arbeitsmarktreformen kann nicht geurteilt werden, ohne die qualitativen Veränderungen der Arbeitslandschaft in die Betrachtung einzubeziehen, die sich – teils direkt als politisch gewolltes Ergebnis dieser Gesetzgebung, teils als Resultat parallel verlaufender Strukturveränderungen – vollzogen haben. Es besteht kein Zweifel, dass sich die Erosion

des »Normalarbeitszeitverhältnisses«, von der bereits in Kapitel III.2.1 die Rede war, in der ersten Dekade des neuen Jahrtausends deutlich beschleunigt hat. Die sozialen Schutzrechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wurden spürbar eingeschränkt und die Abhängigkeit von Unternehmen und Kapitaleignern ist größer geworden.

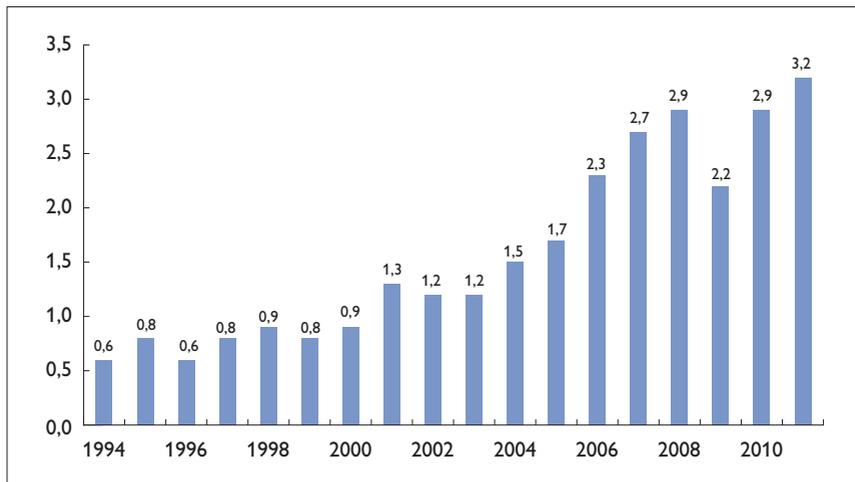
Sicherlich sind die »Hartz-Reformen« nicht die alleinige Ursache dieses Prozesses, aber sie haben ihn zumindest beschleunigt:

- Mit dem »Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz II)« wurden die bis dahin relativ strengen Bedingungen für die Leiharbeit gelockert.
- Mit dem gleichen Gesetz wurde die Sozialversicherungsfreiheit geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse (sogenannte Minijobs oder 400-Euro-Jobs) großzügig geregelt.
- Mit dem »Hartz-IV-Gesetz« wurden die »Zumutbarkeitskriterien« dahingehend verschärft, dass Arbeitslose gezwungen sind, Arbeitsangebote auch dann anzunehmen, wenn es sich um sozial ungeschützte Arbeit handelt.

Die verfügbaren Daten zeigen jedenfalls, dass sich ungeschützte Beschäftigung stark ausgebreitet hat. *Abbildung 21* und *22* stellen dies für die Leiharbeit und für die nicht sozialversicherte geringfügige Beschäftigung dar. Die Leiharbeit ist in Deutschland noch immer nicht allzu weit verbreitet; 2011 waren nur knapp 3 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Leiharbeiter oder -arbeiterinnen. Auffallend ist aber die starke Zunahme seit dem Beginn des Konjunkturaufschwungs im Jahr 2009; sie zeigt, dass Neueinstellungen, so erfreulich sie für diejenigen sind, die auf diese Weise einen Arbeitsplatz finden, zunehmend mit Einbußen des sozialen Status verbunden sind. Zwar bedeutet die Ausbreitung der Leiharbeit als solche noch nicht zwingend, dass sich die soziale Situation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verschlechtert hat; die Erfahrung zeigt aber, dass die Beschäftigung von Leiharbeitern anstelle von Festangestellten in der Regel mit deutlich schlechteren Löhnen und Lohnzusatzleistungen, z. B. betriebliche Altersversorgung, verbunden ist.

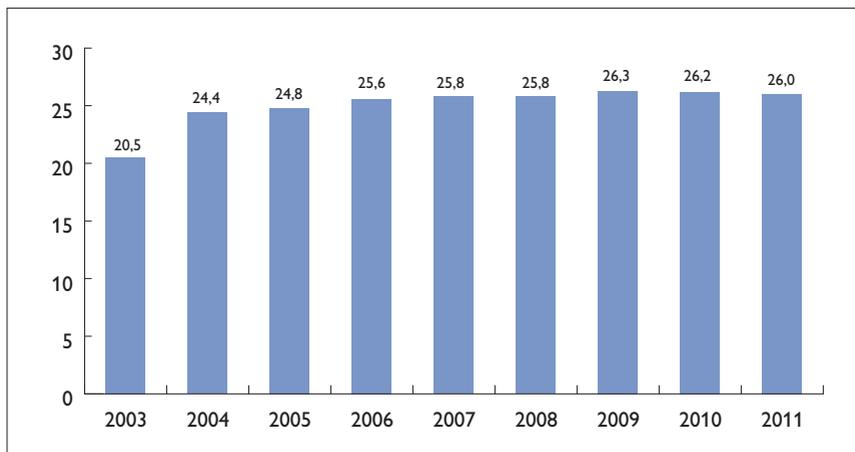
Bei der nicht sozialversicherten geringfügigen Beschäftigung ist aus *Abbildung 22* abzulesen, dass das »Hartz-II-Gesetz« ab dem 1. Januar 2003 als regelrechtes Förderprogramm für Minijobs gewirkt hat. Auch die Bedeutung befristeter Arbeitsverträge nimmt zu. 1995 waren 11,3 % der Beschäftigungsverhältnisse befristet, 2010 waren es 14,9%.<sup>9</sup> Auffallend ist die starke Zunahme der Befristungen bei den 20 bis 25-Jährigen von 29,8 % auf 49,7 %; dies weist darauf hin, dass bei Berufsstart zunehmend eine Phase verminderter Arbeitsplatzsicherheit in Kauf genommen werden muss.

**Abb. 21: Leiharbeiter/innen in Deutschland 1994 bis 2011**  
(in % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten)



Eigene Grafik. Datenquelle: Webseite der Universität Duisburg-Essen »Sozialpolitik-aktuell in Deutschland« ([www.sozialpolitik-aktuell.de](http://www.sozialpolitik-aktuell.de)).

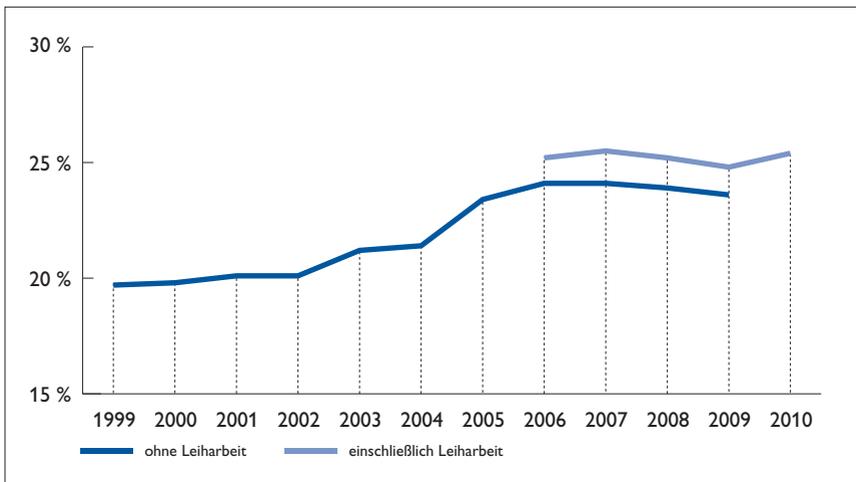
**Abb. 22: Geringfügig Beschäftigte in Deutschland 2003 bis 2011**  
(in % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, jeweils im Juni)



Eigene Grafik. Datenquelle: Webseite der Universität Duisburg-Essen »Sozialpolitik-aktuell in Deutschland« ([www.sozialpolitik-aktuell.de](http://www.sozialpolitik-aktuell.de)).

Ein ähnliches Bild zeigt der Anstieg der sogenannten atypischen Beschäftigung. Unter diesem Begriff fasst das Statistische Bundesamt verschiedene Formen der Lohnarbeit zusammen, welche sich von der »Normalbeschäftigung« unterscheiden. Es handelt sich um befristete Beschäftigung, sozialversicherte Teilzeitbeschäftigung unter 20 Wochenstunden und geringfügige, nichtsozialversicherte Beschäftigung sowie – statistisch allerdings erst seit 2006 erfasst – die Leiharbeit. *Abbildung 23* zeigt die Entwicklung der so definierten atypischen Beschäftigung von 1996 bis 2010.

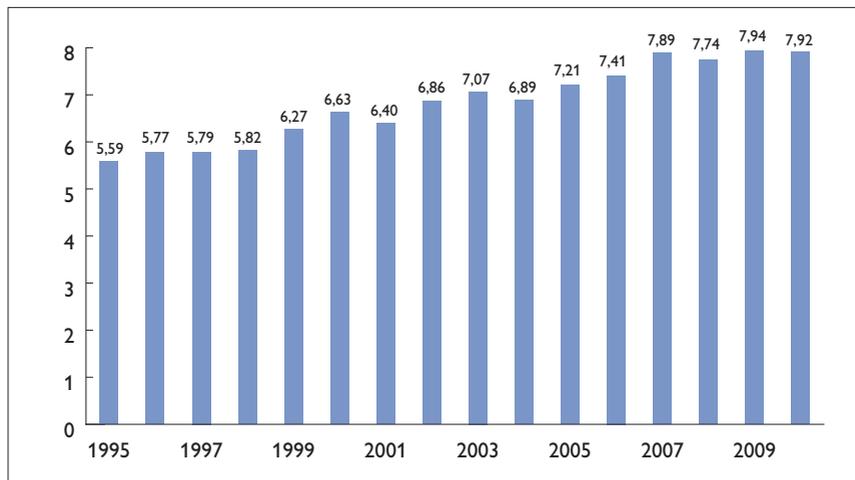
**Abb. 23: Anteil der atypischen Beschäftigten an den abhängig Beschäftigten in Deutschland 1999 bis 2010**



Eigene Grafik. Datenquelle Statistisches Bundesamt (Erwerbstätige. Ergebnisse des Mikrozensus im Alter von 15 bis unter 65 Jahren nach Beschäftigungsformen).

Es ist zu erkennen, dass der Anteil der atypischen Beschäftigung an der abhängigen Beschäftigung ohne Leiharbeit, der bis 2002 bei etwa 20% lag, bis 2006 deutlich angestiegen ist, und zwar von 19,7% auf 23,6%; anschließend ergab sich eine leicht rückläufige Entwicklung auf hohem Niveau. Berücksichtigt man zusätzlich die Leiharbeit, dann ist der Anteil der atypischen Beschäftigung auf über 25% im Jahr 2007 gestiegen und seitdem nur geringfügig zurückgegangen.<sup>10</sup> Der Schluss liegt nahe, dass die Zunahme der atypischen Beschäftigung mit den Arbeitsmarktreformen zu tun hatte. Sie war allerdings auch vor Beginn der Reformen schon weit verbreitet.

Abb. 24: Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland 1995 bis 2010 (Mio. Personen)



Quelle: Kalina/Weinkopf 2012, S. 6.

Deutlich zu erkennen ist auch, dass niedrige Löhne, die nicht für ein Einkommen oberhalb der Armutsgrenze ausreichen, in Deutschland zu einem Massenphänomen geworden sind. Traditionell galt Deutschland als ein Land mit geringer Lohnspreizung und mit relativ hohen Löhnen auch für die unteren Lohngruppen. Heute ist der Anteil des »Niedriglohnssektors« am Arbeitsmarkt in Deutschland so groß wie in den USA oder in Großbritannien, wo das Phänomen der *working poor* – der Armut trotz Erwerbsarbeit – seit jeher bekannt ist (Bosch u. a. 2009, S. 8). Die Expansion des Niedriglohnssektors ist zwar keine direkte, aber doch immerhin eine indirekte Folge der Arbeitsmarktreformen und der mit ihr verbundenen, politisch gewollten Deregulierung des Arbeitsmarkts. Dass immer mehr Beschäftigte nur gering entlohnt werden, entspricht jedenfalls der ausdrücklich formulierten Intention dieser Reformgesetzgebung, die auf der Einschätzung beruhte, dass die sozialstaatlichen Regulierungen für die Arbeitslosigkeit zumindest teilweise ursächlich sind und dass durch Verzicht auf sozialen Schutz ein höherer Beschäftigungsstand erreicht werden kann. Das Ausmaß und die Entwicklung der Niedriglohnarbeit in Deutschland ist vom Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (IAQ) untersucht worden (Kalina/Weinkopf 2012). Dabei haben die Forscher festgestellt, dass die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten von 1995 bis 2006 stark gestiegen ist und seitdem auf hohem Niveau verharrt (s. *Abbildung 24*).

1995 waren 17,7% der abhängig Beschäftigten zu niedrigen Löhnen beschäftigt. 2010 waren es 23,1%; dies waren 7,92 Mio Beschäftigte. Als »Niedriglohnschwelle« gilt in der IAQ-Studie – entsprechend der von der OECD verwendeten Definition – ein Stundenlohn von zwei Dritteln des mittleren Stundenlohns.<sup>11</sup> Für die Bundesrepublik Deutschland lag die so errechnete Niedriglohnschwelle 2010 bei 9,15 Euro brutto pro Arbeitsstunde. Auffallend ist, wenn man der IAQ-Studie folgt, dass keineswegs nur Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne qualifizierte Berufsausbildung im Niedriglohnsektor arbeiten; vielmehr verfügen rd. 80% über eine abgeschlossene Berufsausbildung.

Um Missverständnissen vorzubeugen, muss hervorgehoben werden, dass Niedriglohnbeschäftigung nicht identisch mit Armut ist. Ob ein geringer Stundenlohn zu Armut führt, hängt von den näheren Umständen ab, z. B. vom zeitlichen Umfang der Beschäftigung, vom etwaigen sonstigen Einkommen, von der Zahl der Haushaltsmitglieder und gegebenenfalls deren Einkommens- und Vermögenssituation. Trotzdem weist das Ausmaß der Niedriglohnbeschäftigung darauf hin, dass keineswegs nur Arbeitslose, sondern auch die arbeitende Bevölkerung einem erheblichen Armutsrisiko ausgesetzt ist.

Kehren wir abschließend zu der Frage zurück, ob die Arbeitsmarkt-reformen der Regierung Schröder erfolgreich gewesen sind. Man kann das Ergebnis in folgenden Punkten zusammenfassen:

1. Der Erfolg der Arbeitsmarkt-reformen wäre vor allem daran zu messen, ob es mit ihrer Hilfe gelungen ist, die Eingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt zu verbessern.
2. Zwar hat sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen seit Inkrafttreten der Reform annähernd halbiert. Es ist aber zu vermuten, dass dies in erster Linie das Ergebnis der im Wesentlichen exportgetriebenen konjunkturellen Belebung gewesen ist.
3. Dass die Arbeitsmarkt-reformen zusätzlich zu dieser positiven Entwicklung des Arbeitsmarkts beigetragen haben, ist durchaus möglich, kann aber nicht im strengen Sinne bewiesen werden.
4. Wenn der Erfolg der Reformen beurteilt werden soll, dann muss man auch ihre sozialen Kosten berücksichtigen. Als solche könnte man Verschlechterungen der Sozialstandards in der Arbeitswelt betrachten – falls sie durch die Reformen verursacht worden sind.
5. Tatsächlich haben sich im Verlauf des letzten Jahrzehnts Leiharbeit, befristete Arbeitsverhältnisse, sozialversicherungsrechtlich ungeschützte geringfügige Beschäftigung sowie Niedriglohnarbeit stark ausgebreitet. Dieser Trend war allerdings bereits vor der Hartz-Gesetzgebung

wirksam. Ob er durch die Arbeitsmarktreformen verstärkt worden ist, kann nicht wirklich bewiesen werden. Eindeutig feststellbar ist lediglich, dass die starke Expansion der geringfügigen Beschäftigung auf das Hartz II-Gesetz zurückzuführen ist. Es entspricht aber in jedem Fall der Logik der Arbeitsmarktreformen, wenn – sozusagen im Sinne des Mottos: »Sozial ist, was Arbeit schafft« – die Beschäftigungschancen um den Preis der Verschlechterung der Sozialstandards für abhängige Beschäftigung verbessert werden.

6. In letzter Konsequenz kann die Frage, ob die Arbeitsmarktreform erfolgreich war, nicht beantwortet werden, ohne wertend Stellung zu nehmen. Es ist keine reine Faktenfrage, sondern eine Sache des Gerechtigkeitsmaßstabs, wie die Verschlechterung des sozialen Schutzes der Arbeitslosen sowie der arbeits- und sozialrechtlichen Standards für die Beschäftigten auf der einen Seite und die damit – wenn überhaupt – erreichbare Verbesserung der Arbeitsmarktchancen auf der anderen Seite gegeneinander abzuwägen sind.

## 5 Teilhabegerechtigkeit und repressive Arbeitsmarktpolitik

Die Kontroverse um den gerechten Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit hat uns sozusagen ins Zentrum des post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas geführt: Soziale Gerechtigkeit soll aktivierend sein und nicht beschützend und zuteilend. Dieses zentrale Anliegen spiegelt sich in den Ideen der Teilhabegerechtigkeit und der aktivierenden sozialen Gerechtigkeit, die an die Stelle der Verteilungsgerechtigkeit treten sollen. Darin liegt zugleich ein entschiedener Bruch mit dem herkömmlichen sozialstaatlichen Gerechtigkeitsverständnis: Soziale Gerechtigkeit hat nicht mehr die gerechte Gestaltung oder Umgestaltung der gesellschaftlichen und ökonomischen Strukturen zum Inhalt, sondern nur noch den ungehinderten individuellen Zugang zum Wettbewerb. Dass die gegebenen Strukturen als solche gerecht sind, wird mehr oder weniger stillschweigend unterstellt. Daher ist für Überlegungen zur Verteilungsgerechtigkeit kein Platz mehr. Der Zuständigkeitsbereich sozialer Gerechtigkeit beschränkt sich darauf, gleiche oder möglichst angegliche individuelle Chancen für den Zugang zum marktwirtschaftlichen Wettbewerb zu eröffnen sowie die Individuen zu fördern und zu aktivieren, damit sie diese Chancen auch wahrnehmen. Alles Weitere wird dem Marktgeschehen überlassen.

Damit verändert sich vor allem der Umgang mit Armut und Langzeitarbeitslosigkeit. Der individuellen Verantwortung wird nun ein wesentlich

größeres Gewicht zugemessen als der gesellschaftlichen Verantwortung. Dem einzelnen Armen oder Langzeitarbeitslosen wird in sehr viel höherem Maße, als dies früher der Fall war, die Bereitschaft abverlangt, jegliche Arbeit zu Marktbedingungen zu übernehmen, auch solche, die den üblichen rechtlichen, sozialen und kulturellen Standards nicht entspricht. Dies zeigt sich vor allem in der neuen Armuts- und Arbeitsmarktpolitik: Knapp bemessene Geldleistungen erzeugen einen Armutsdruck, der zur Arbeitsaufnahme motivieren soll, Arbeitspflicht und Zumutbarkeit von Arbeit werden streng gehandhabt, Förderung und Betreuung dienen zugleich der Kontrolle und Reglementierung der Betroffenen. In der Logik der neuen Arbeitsmarktpolitik liegt es auch, dass die Leistungen an Arbeitslose an Gegenleistungen, z. B. gemeinnützige Arbeit, geknüpft werden; allerdings ist dies bisher in Deutschland nicht geschehen.<sup>12</sup>

An der neuen Armuts- und Arbeitsmarktpolitik ist abzulesen, dass sich mit dem post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsverständnis das Verhältnis zwischen individueller und kollektiver Verantwortung deutlich verschoben hat: Die individuelle Verantwortung erhält eindeutig Vorrang vor der öffentlichen. Den Individuen wird eine Art Vorleistungspflicht auferlegt, die sie erfüllen müssen, bevor ihnen, wenn ihre individuellen Ressourcen erschöpft sind, die Hilfe der Allgemeinheit zuteil wird. Die Verschiebung der Verantwortlichkeit und der Vorleistungspflicht von der Allgemeinheit auf das Individuum ist jedenfalls ein eindeutiges Kennzeichen des post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas. Das Resultat des post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas und des Konzepts der Teilhabegerechtigkeit ist, wie wir gesehen haben, im Normalfall eine strenge – man kann auch sagen »repressive« – Armuts- und Arbeitsmarktpolitik. Ihr Hauptkennzeichen ist massiver Druck auf die Arbeitslosen und Armen – auch dann, wenn die Arbeitsplätze, zu deren Annahme sie gezwungen werden sollen, gar nicht existieren und wenn die Repression droht, zum Selbstzweck zu werden.

### ► Zusammenfassung: Gerechter Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit und Armut

1. Beim Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit und Armut zeigt sich der Unterschied zwischen sozialstaatlichem und post-sozialstaatlichem Gerechtigkeitsparadigma besonders deutlich. Daher waren auch die Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Bundesregierung der wichtigste Auslöser für die Grundsatzdiskussion über soziale Gerechtigkeit in den letzten Jahren.

2. Generalnenner dieser Reformen war der Versuch, die soziale Exklusion der Dauerarbeitslosen und Armen durch Aktivierung zu überwinden. Dabei ging man davon aus, dass die strukturelle Arbeitslosigkeit in Deutschland vor allem durch die bis dahin praktizierte Arbeitsmarktpolitik und durch zu großzügige Unterstützung der Langzeitarbeitslosen mit Geldleistungen verursacht worden sei.
3. Die post-sozialstaatliche Arbeitsmarkt- und Armutspolitik kann folgendermaßen charakterisiert werden:
  - Langzeitarbeitslosigkeit und Armut werden vorrangig als individuelles statt als wirtschaftspolitisches oder gesamtgesellschaftliches Problem betrachtet. Die sozialstaatliche Leitidee des »Rechts auf Arbeit«, der zufolge der Staat Verantwortung für die Beschäftigung zu tragen hat, wird preisgegeben.
  - Die soziale Sicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit wird auf das Existenzminimum reduziert. Schutz vor sozialem Abstieg gehört nicht mehr zur Aufgabe der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit.
  - Durch die Abschaffung sozialer Mindeststandards für zumutbare Arbeit wird die soziale Regulierung des Arbeitsmarkts tendenziell abgebaut.
  - Als Gegengewicht zu den drei zuerst genannten Punkten wird die aktivierende individuelle Betreuung und Förderung der Arbeitslosen intensiviert.
4. Der Unterschied zwischen sozialstaatlicher und post-sozialstaatlicher Arbeitsmarkt- und Armutspolitik liegt letztlich in der unterschiedlichen normativen Bewertung des Marktes:
  - Nach sozialstaatlichem Verständnis müssen die Spielregeln des Arbeitsmarkts durch Standards der sozialen Gerechtigkeit eingegrenzt werden. Diese Standards haben im Konfliktfall Vorrang vor den Anforderungen des Marktes. Die Leistungen der sozialen Sicherung sollen daher Langzeitarbeitslose davor bewahren, ihre Arbeitskraft bedingungslos vermarkten zu müssen.
  - Nach post-sozialstaatlichem Verständnis gehen hingegen die Anforderungen des Marktes im Konfliktfall den sozialstaatlichen Standards vor. Langzeitarbeitslose haben kein Recht, sich den Regeln eines unregulierten Arbeitsmarkts zu widersetzen und stattdessen Unterstützung der Allgemeinheit in Anspruch zu nehmen. Stattdessen hat die Arbeitsmarktpolitik die Aufgabe, ihre Klienten zur bedingungslosen Anpassung an die Marktbedingungen hinzuführen.
5. Der Bruch mit traditionellen Grundsätzen der sozialen Gerechtigkeit, der mit den Arbeitsmarktreformen verbunden war, wurde damit gerechtfertigt, dass sie notwendig seien, um die Arbeitslosigkeit und vor allem die

Langzeitarbeitslosigkeit zu überwinden. Ob die Reformen in diesem Sinne tatsächlich erfolgreich waren, ist in der Wissenschaft jedoch bis heute umstritten. Zwar sind Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit seitdem deutlich gesunken, aber es ist nicht möglich, zwischen dem Effekt der Arbeitsmarktreformen einerseits und den Auswirkungen der allgemeinen Konjunkturbelebung bzw. der Konjunkturprogramme der Jahre 2008 und 2009 zu unterscheiden. Theoretische Überlegungen sprechen allerdings dafür, dass die Arbeitslosigkeit hauptsächlich von makroökonomischen Faktoren abhängt und dass die Arbeitsmarktpolitik nur in zweiter Linie eine Rolle spielt.

6. Unabhängig davon, ob die Arbeitsmarktreformen erfolgreich waren, ist zu vermuten, dass sie in erheblichem Maße zur Erosion des »Normalarbeitsverhältnisses« beigetragen haben. So ist seit ihrem Inkrafttreten ein starker Anstieg der ungeschützten Beschäftigung (Leiharbeit, geringfügige Arbeit, befristete Arbeit, gering entlohnte Arbeit) zu verzeichnen.

### Anmerkungen

1 Die Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Bundesregierung bestanden aus insgesamt fünf Gesetzen:

- »Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I)« vom 30.12.2002 mit der Schaffung von sogenannten Personalserviceagenturen und Erleichterungen für die Leiharbeit, in Kraft seit dem 1.1.2003).
- »Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz II)« vom 30.12.2002, in Kraft seit dem 1.1.2003, mit folgenden Schwerpunkten: Verschärfung der Zumutbarkeit und der Einkommensanrechnung bei Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, Einführung zusätzlicher Hilfen zur Vermittlung sowie der sogenannten Ich-AG, Schaffung eines subventionierten Niedriglohnsektor durch großzügige Regelung der geringfügigen Beschäftigung (sogenannte Minijobs oder 400-Euro-Jobs).
- »Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz III)« vom 23.1.2003, in Kraft seit 1.1.2004, mit dem organisatorischen Umbau der früheren Bundesanstalt für Arbeit zur »Bundesagentur für Arbeit«.
- »Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt« vom 24.12.2003, in Kraft seit 1.1.2004, teilweise aber auch erst ab 1.2.2006, mit der Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds und kleineren Einschränkungen beim Kündigungsschutz.
- »Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV)« vom 24.12.2004, in Kraft seit 1.1.2005, mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II (»Grundsicherung für Arbeitssuchende«).

2 Die Arbeitslosenhilfe war eine bedarfsorientierte Ergänzungsleistung zum Arbeitslosengeld, auf die Arbeitslose einen zeitlich unbefristeten Anspruch hatten, wenn sie nach dem Ende der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds noch keine Arbeit gefunden hatten. Die Kosten der Arbeitslosenhilfe trug der Bund. Wie das Arbeitslosengeld wurde auch die Arbeitslosenhilfe als Prozentsatz des früheren Nettolohns berechnet, jedoch war der Prozentsatz niedriger (53% für Alleinstehende und 57% für Arbeitslose mit Unterhaltspflichten statt 60% bzw. 63%). Außerdem wurden auf die Arbeitslosenhilfe – anders als beim Arbeitslosengeld – sonstiges eigenes Einkommen, Vermögen sowie Einkommen von Unterhaltsverpflichteten und Partnern und Partnerinnen in eheähnlichen Gemeinschaften angerechnet. Die Einkommens- und Vermögensanrechnung und die Heranziehung Unterhaltsverpflichteter waren allerdings etwas weniger streng als bei der Sozialhilfe. Wegen der Anknüpfung am früheren Nettolohn, der mit dem früheren beitragspflichtigen Bruttolohn zusammenhing, hatte die Arbeitslosenhilfe charakteristische Merkmale einer Versicherungsleistung, wegen der Einkommens- und Vermögensanrechnung gehorchte sie jedoch zugleich dem Bedarfsdeckungsprinzip der Sozialhilfe. Die Konstruktion der Arbeitslosenhilfe führte dazu, dass es drei Gruppen von bedürftigen Langzeitarbeitslosen gab:

- (a) solche mit ausreichend hoher Arbeitslosenhilfe,
- (b) solche, deren zu niedrige Arbeitslosenhilfe durch die von den Kommunen finanzierte Sozialhilfe aufgestockt werden musste, und schließlich
- (c) Arbeitslose, die wegen fehlender früherer Beitragszahlung zur Arbeitslosenversicherung überhaupt keinen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hatten und daher ausschließlich auf Sozialhilfe angewiesen waren.

Das unsystematische Nebeneinander zweier bedarfsorientierter Sicherungssysteme für Arbeitslose stand schon lange in der Kritik. Zu Recht bemängelt wurde auch, dass Langzeitarbeitslose, die ausschließlich Sozialhilfe bezogen, von den Fördermaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit ausgeschlossen waren.

- 3 Die Leistungen des Arbeitslosengelds II setzen sich aus der pauschalen monatlichen »Regelleistung« für den laufenden Lebensunterhalt, der tatsächlich gezahlten Warmmiete (sofern sie »angemessenen« ist) und bestimmten einmaligen Leistungen (z. B. für die Erstausrüstung einer Wohnung und mit Bekleidung sowie für Klassenfahrten für Kinder) zusammen. Ab 1. Januar 2012 beträgt die Regelleistung für eine alleinstehende Person 374 Euro im Monat und für ein Ehepaar oder eine Lebensgemeinschaft zusammengerechnet 674 Euro. Für Kinder unter sieben Jahren wird zusätzlich ein »Sozialgeld« von 219 Euro, von sieben bis 13 Jahren von 251 Euro gezahlt. Jugendliche, die im Haushalt der Eltern leben, erhalten 287 Euro. Für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene werden die Regelleistungen durch Leistungen zur Bildung und Teilhabe ergänzt (z. B. Schulbedarf, Fahrtkosten, Schulmittagessen, Musikunterricht oder Beiträge für Sportvereine).
- 4 Der durch das »Hartz IV«-Gesetz geänderte Gesetzestext (§ 16 Abs. 3 Sozialgesetzbuch II) spricht zwar von »angemessener« Entschädigung. Die Praxis der »Ein-Euro-Jobs« zeigt jedoch, wie gering die Entschädigung, die als angemessen angesehen wird, ist.

- 5 Die Arbeitslosenhilfe betrug ursprünglich (seit der Einführung des »Arbeitsförderungsgesetzes« von 1969) 58% des früheren Nettolohns, für Kinderlose 56%. Diese Sätze wurden 1994 durch das »Erste Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms« auf 57% bzw. 53% herabgesetzt. Außerdem war die Statusschutzfunktion der Arbeitslosenhilfe in den letzten Jahrzehnten bereits durch zahlreiche weitere Sparmaßnahmen (z. B. bei den Anspruchsvoraussetzungen, bei der Bestimmung des relevanten Nettolohns, bei der Heranziehung von eigenen Ersparnissen oder Partnereinkommen oder bei der Zumutbarkeit von Arbeit) kontinuierlich ausgehöhlt worden, sodass ihre schließliche Abschaffung als Abschluss einer seit Langem in Gang befindlichen kontinuierlichen Entwicklung betrachtet werden kann.
- 6 § 138 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) enthält folgende allgemeine Definition der Sittenwidrigkeit: »Ein Rechtsgeschäft, das gegen die guten Sitten verstößt, ist nichtig. Nichtig ist insbesondere ein Rechtsgeschäft, durch das jemand unter Ausbeutung der Zwangslage, der Unerfahrenheit, des Mangels an Urteilsvermögen oder der erheblichen Willensschwäche eines anderen sich oder einem Dritten für eine Leistung Vermögensvorteile versprechen oder gewähren lässt, die in einem auffälligen Missverhältnis zu der Leistung stehen.«
- 7 Der starke Anstieg der Zahl der Arbeitslosen von 2004 auf 2005 um etwa 0,5 Mio war im Wesentlichen statistisch bedingt und eine Folge der Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur »Grundsicherung für Arbeitssuchende«; diejenigen Arbeitslosen, die zuvor Sozialhilfe bezogen hatten, waren nun gezwungen, sich bei den Arbeitsämtern offiziell als arbeitslos zu melden.
- 8 Zeitreihen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ZR021 und ZR028 ([www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de)).
- 9 Webseite der Universität Duisburg-Essen »Sozialpolitik aktuell in Deutschland« ([www.sozialpolitik-aktuell.de](http://www.sozialpolitik-aktuell.de)).
- 10 Dass die hier genannten Anteilszahlen für die atypische Beschäftigung sogar etwas niedriger sind als die in Abbildung 23 dargestellten Prozentsätze für den Teilbereich der geringfügigen Beschäftigung ist kein Widerspruch, sondern darauf zurückzuführen, dass sie sich auf eine wesentlich größere Basis beziehen, nämlich nicht auf die Teilgruppe der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, sondern auf die abhängig Beschäftigten insgesamt (also einschließlich der sozialversicherungsfreien Beschäftigten und der Beamten).
- 11 Der »mittlere« Stundenlohn wird in der Studie des IAQ im Sinne des »Medians« und nicht des Durchschnitts oder arithmetischen Mittels definiert. Unter »Median« oder »Zentralwert« versteht man in der Statistik den mittleren Wert einer nach der Größe geordneten Menge von Zahlenwerten, sodass die Anzahl der Werte, die größer bzw. kleiner sind als der Median gleich groß ist. Haben wir z. B. fünf Beschäftigte mit den Stundenlöhnen 2 Euro, 4 Euro, 5 Euro, 8 Euro und 16 Euro, so liegt der Median bei 5 Euro, während man für das arithmetische Mittel 7 Euro errechnet. Der Median gilt als geeigneterer Maßstab als das arithmetische Mittel, weil er weniger auf extreme Einzelwerte reagiert. Wäre z. B. in dem eben genannten Beispiel der Höchstwert nicht 16, sondern 36, dann wäre das arithmetische

Mittel nicht 7, sondern 11, sodass vier der fünf Einzelwerte unter dem Durchschnitt lägen. Der Median hingegen ist von solchen statistischen »Ausreißern« unbeeinflusst.

- 12 Die Motive dafür, dass sich der Gesetzgeber zu solchen Maßnahmen nicht entschlossen hat, sind weniger grundsätzlicher als vielmehr praktischer Natur: Erstens ist die Organisation eines »Arbeitsdienstes« sehr aufwendig und teuer; die Kommunen haben sich bisher immer heftig dagegen gewehrt, diese Aufgabe zu übernehmen. Zweitens fürchtet die Wirtschaft, besonders der Mittelstand und das Handwerk, die Konkurrenz durch einen solchen »Arbeitsdienst«.