

# **Die Hartz-Reform - Eine Erfolgsgeschichte? Wessen Geschichte und Erfolg für wen?**

# Überblick

- I) Ökonomische und politische Ausgangssituation vor der Hartz-Reform
- II) Politische Debatte rund um die Hartz-Reform
- III) Urheber der Hartz-Reform
- IV) Inhalte der Reform
- V) Regelsätze und Sanktionspraxis
- VI) Arbeitsmarktbezogene Entwicklung nach der Hartz-Reform
- VII) Ausblick

# I) Ökonomische und politische Ausgangssituation vor der Hartz-Reform

## **1990er Jahre:**

- hohe Arbeitslosigkeit (1998: 12,3% (BfA))
- Anstieg der Beiträge zur Sozialversicherung  
z.B. Arbeitslosenversicherung:
  - 80er: ca. 4%
  - 90er: 6,5%

=> Debatte um die sog. Lohnnebenkosten
- Anstieg der Staatsschuldenquote
  - => Symptome, was aber sind ihre Ursachen?
  - => Finanzierung Wiedervereinigung über Sozialversicherung und Staatsverschuldung (nicht z.B. Steuern für Vermögen und hohe Einkommen, wie bei Lastenausgleichsgesetz von 1952)

**Anfang 2000:** Platzen Dotcom-Blase, Abschwungphase  
(Arbeitslosigkeit 2002: 10,8%)

# I) Ökonomische und politische Ausgangssituation vor der Hartz-Reform



1994 / 39



1997 / 17



1997 / 24

(Quelle: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/>)

# I) Ökonomische und politische Ausgangssituation vor der Hartz-Reform



1999 / 18



2001 / 21



2003 / 39

(Quelle: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/>)

## II) Politische Debatte rund um die Hartz-Reform

### „Fördern und Fordern“

Gerhard Schröder zur „Agenda 2010“, Regierungserklärung vom 14.3.2003:

*„Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern müssen. Alle Kräfte der Gesellschaft werden ihren Beitrag leisten müssen. Unternehmer und Arbeitnehmer, freiberuflich Tätige und auch Rentner.“*

## II) Politische Debatte rund um die Hartz-Reform

**Einige Annahmen, die Hartz-Reform zugrunde lagen und in öffentlicher Debatte eine wichtige Rolle spielten:**

- Arbeitslose bräuchten mehr „Anreize“, Arbeitslosigkeit sei häufig selbstverschuldet
- bisheriger Sozialstaat mache träge, er sei „soziale Hängematte“; daher „aktivierender Sozialstaat“
- in öffentlicher Debatte: „Faulheit“ und „Leistungsverweigerung“ als zentrale Ursachen dargestellt:
  - „*Es gibt kein Recht auf Faulheit*“  
(Gerhard Schröder, Manager Magazin, 2001)
- Arbeitsmärkte funktionieren wie Gütermärkte, d.h. Lohnsenkung führt zu mehr Beschäftigung (daher Forderung: „Lohnnebenkosten senken“)
  - => Angebotspolitik



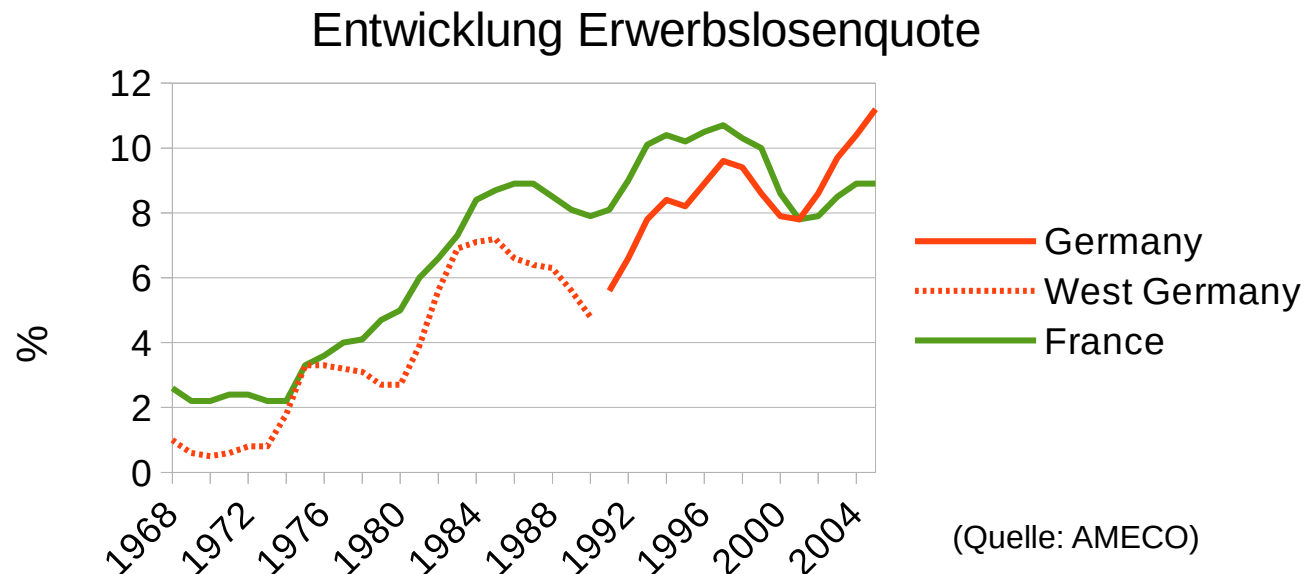
## II) Politische Debatte rund um die Hartz-Reform

### Einwände gegen Annahmen:

- fehlende „Anreize“ und „Leistungsverweigerung“ als zentrale Ursachen der Arbeitslosigkeit?

=> Anzahl von Menschen in Arbeitslosigkeit 2002: 4,06 Mio.  
Anzahl offene Stellen 2002: 0,37 Mio.

=> **seit 70er Jahren Massenarbeitslosigkeit**  
(systemische Ursache, als Breitenphänomen keine individuelle)





## II) Politische Debatte rund um die Hartz-Reform

### **Einwände gegen Annahmen:**

- Arbeitsmarkt als Gütermarkt?

**Arbeitsmarkt funktioniert nicht wie Gütermarkt:**

Löhne als Haupt-Nachfragebasis

=> Sie schaffen erst Nachfrage nach Arbeit

(Henry Ford: „Autos kaufen keine Autos“)

## II) Politische Debatte rund um die Hartz-Reform

- Gerhard Schröder, Regierungserklärung vom 29.10.2002:

*„Zu Reform und Erneuerung gehört auch, manche Ansprüche, Regelungen und Zuwendungen des deutschen Wohlfahrtsstaates zur Disposition zu stellen. Manches, was auf die Anfänge des Sozialstaates in der Bismarck-Zeit zurückgeht und noch vor 30, 40 oder 50 Jahren berechtigt gewesen sein mag, hat heute seine Dringlichkeit und damit auch seine Begründung verloren.“*

- Politische Auseinandersetzung (z.B. gegenüber Gewerkschaften):

- |                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| * bisheriger Sozialstaat:             | „konservativ“, „besitzstandsorientiert“ |
| * Kündigungsschutz, Tarifsystem:      | „Verkrustungen“, „Überregulierung“      |
| * staatl. Leistungen und Sozialhilfe: | „passive Alimentierung“                 |
| * Orientierung am Lebensstandard:     | „strukturkonservativ“                   |
| * existenzsichernder Mindestlohn:     | „unsozial, da er Arbeit verwehrt“       |

(dazu z.B.: Helga Spindler, *Das System Hartz – und wie weiter?*, Vortrag, 2013)

# III) Urheber der Hartz-Reform

## **Offizielle Urheberschaft:**

- Mitglieder der „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Kommission“), beauftragt im Februar 2002
- Vertreter<sub>(Innen)</sub> aus Unternehmen, Gewerkschaften, Wissenschaft, Staat (Unternehmensbereich: 8 von 15)

## **im Hintergrund:**

- Anfang 2002: geheimer Arbeitskreis „Reform der Arbeitslosen- und Sozialversicherung“
- Auftrag aus Bundesministerium für Arbeit und Bundeskanzleramt, koordiniert durch Bertelsmann-Stiftung
- u.a. Wolfgang Clement, Florian Gerster und McKinsey Mitarbeiter

(siehe Helga Spindler, *Wer steckt hinter Hartz IV? Die Ghostwriter der Hartz Kommission*)

# IV) Inhalte der Reform

## **Hartz I bis Hartz III:**

- Umstrukturierungen in Verwaltung: Arbeitsamt wird zur „Agentur für Arbeit“, Arbeitslose werden zu „Kunden“
- Ausweitung der Leiharbeit
- Verpflichtung zur Einrichtung von „Personal-Service-Agenturen“
- Ausweitung von Minijobs, Einführung Midijobs und „Ich-AG“
- Ausbau der sog. 1-Euro-Jobs
- Abbau des Kündigungsschutzes

## **Hartz IV:**

- Begrenzung Arbeitslosengeld auf **max. 12 Monate**, für Ältere: 18 Mon. (Dauer vor Reform: max. 32 Monate)
- Zusammenlegung Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

# IV) Inhalte der Reform

## Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Hartz IV)

- neuer Regelsatz orientiert am Sozialhilfeniveau (als monatlicher Zahlbetrag höher, aber...)
  - tatsächlich: unter Sozialhilfeniveau, da Wegfall Sonderzahlungen
  - Nachteile für ehemalige EmpfängerInnen von Arbeitslosenhilfe u.a.:
    - \* keine Orientierung am bisherigen Lebensstandard
    - \* System der Bedarfsgemeinschaft (Regelleistungen werden auf Basis des gemeinsamen Haushalts, berechnet);  
Arbeitslosenhilfe hingegen: individuell (Berücksichtigung nur von (Ehe-)Partner\*in)
    - \* geringe Freibeträge für Erspartes
    - \* weniger Möglichkeiten für zusätzliche Einkommen (z.B. Abzug von Kindergeld, Wohngeld)
  - verschärfte Regeln der Zumutbarkeit von Arbeit (besonders bei Durchführungspraxis)
- => bisherige Arbeitslosenhilfe wurde abgeschafft, neues Arbeitslosengeld II liegt der Höhe nach im längerfristigen Durchschnitt unterhalb bisheriger Sozialhilfe
- => Übergangsschritt vom Versicherungs- zum Fürsorgesystem mit Workfareansatz

# V) Regelsätze und Sanktionspraxis

## Regelsätze

- Regelsätze unter Hartz IV für Erwachsene durch Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ermittelt (anfangs West: 345 Euro, Ost: 331 Euro)
- ehemalige Sonderzahlungen somit im Regelsatz enthalten
- zu geringer Inflationsausgleich, bis 2007 Lücke von 28 Euro  
(Hans W. Brachinger, Präsident Schweizerische Statistikkommission, siehe *Existenzminimum kleingerechnet. Alternative Berechnungen zu Hartz-IV-Regelsätzen*)
- Kinderregelsatz gesetzt auf 60% bis 80% der Erwachsenen

=> verfassungswidrig (Urteil des BVerfG 2010)

=> Auflage für transparente Neuberechnung

# V) Regelsätze und Sanktionspraxis

## Neuberechnung aufgrund Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008:

- statistisch-deskriptive Methode einerseits

  - => z.B. 18 Euro monatliche Fahrtkosten, ca. 1,50 Euro für Bildung

- normative Elemente andererseits

  - (Streichung Schnittblumen, Imbissbesuche, Haustiere, Tabak, alkoholhaltige Getränke, Gartenpflege...)

  - => Kritik: Extraktion des „Restrisikos auf Lebensfreude“

- weitere Willkür: Stichprobe von Personen mit untersten 20% der Einkommen auf Personen mit untersten 15% reduziert

  - => Senkung Zielbetrag

- **keine** Herausnahme der verdeckt Armen

  - => Reproduktion von Armut



# V) Regelsätze und Sanktionspraxis

## **Ergebnisse der Neuberechnung für 2011:**

- Regelsatz Erwachsene: 364 Euro
  - => „zufällig“ identisch mit Betrag des Existenzsicherungsberichts 2008 für das Jahr 2010
- Regelsatz für Kinder jetzt gar niedriger als unter 60er, 70er, 80er Regelung
  - => Einfrieren des Betrages für die Folgejahre

## **Wie hätte der Regelsatz ohne zweifelhafte Modifikationen ausgesehen?**

- 20% Stichprobe, ohne verdeckte Armut, ohne Willkürstreichungen
  - => 513 Euro (Erwachsene, Stand für 2011)
  - (siehe *Existenzminimum kleingerechnet. Alternative Berechnungen zu Hartz-IV-Regelsätzen*)

# V) Regelsätze und Sanktionspraxis

## Sanktionspraxis und Zumutbarkeit

- Sanktionen bei diversen Formen von Pflichtverletzung, u.a.:
  - \* Ablehnung eines bestimmten Arbeitsverhältnisses (auch von Maßnahmen, z.B. 1-Euro-Job)
  - \* Ablehnung der Fortsetzung eines Arbeitsverhältnisses
  - \* Meldeversäumnis
  - \* Abweichen von Eingliederungsvereinbarung
- Verstoß gegen Melde- und Mitwirkungspflichten: 10% Kürzung  
gegen Verhaltenspflichten: 30% Kürzung
- bei wiederholten Verstößen: 60% bis Vollsanktion (**Streichung Unterkunft und Heizung**)
- bei Menschen unter 25 Jahren:
  1. Verstoß: 100%, weiterer Verstoß: Vollsanktion (**Streichung Unterkunft und Heizung**)
- Gutscheine häufig nur im **Ermessensspielraum** des Jobcenter

# V) Regelsätze und Sanktionspraxis

## Sanktionspraxis und Zumutbarkeit

- Sind Sanktionen vereinbar mit Grundrecht auf soziokulturelles Existenzminimum?

- BVerfG Urteil 2010:

*„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. Dieses Grundrecht [...] ist dem Grunde nach unverfügbar [...]“*

- Sozialgericht Gotha beurteilte Sanktionen als verfassungswidrig und legte seinen Beschluss dem Bundesverfassungsgericht vor (Urteil 2018 erwartet)

# V) Regelsätze und Sanktionspraxis

## Sanktionspraxis und Zumutbarkeit



- Mehrheit der Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen (2007: 53,6%, 2015: 75,6%)

- 2011: ca. 10 400 **vollsanktionierte Personen** im ALG-II-Bezug (= Streichung Wohnung & Heizung) (Jahresdurchschnitt)

- Anteil der Sanktionen, gegen die Klage vor Gericht erfolgreich war: ca. 40% (2015)

(Quelle: <https://aktuelle-sozialpolitik.blogspot.de/2016/04/89.html>)

# V) Regelsätze und Sanktionspraxis

## Sanktionspraxis und Zumutbarkeit

Sanktionspraxis und Zumutbarkeit vereinbar mit dem UN-Sozialpakt?

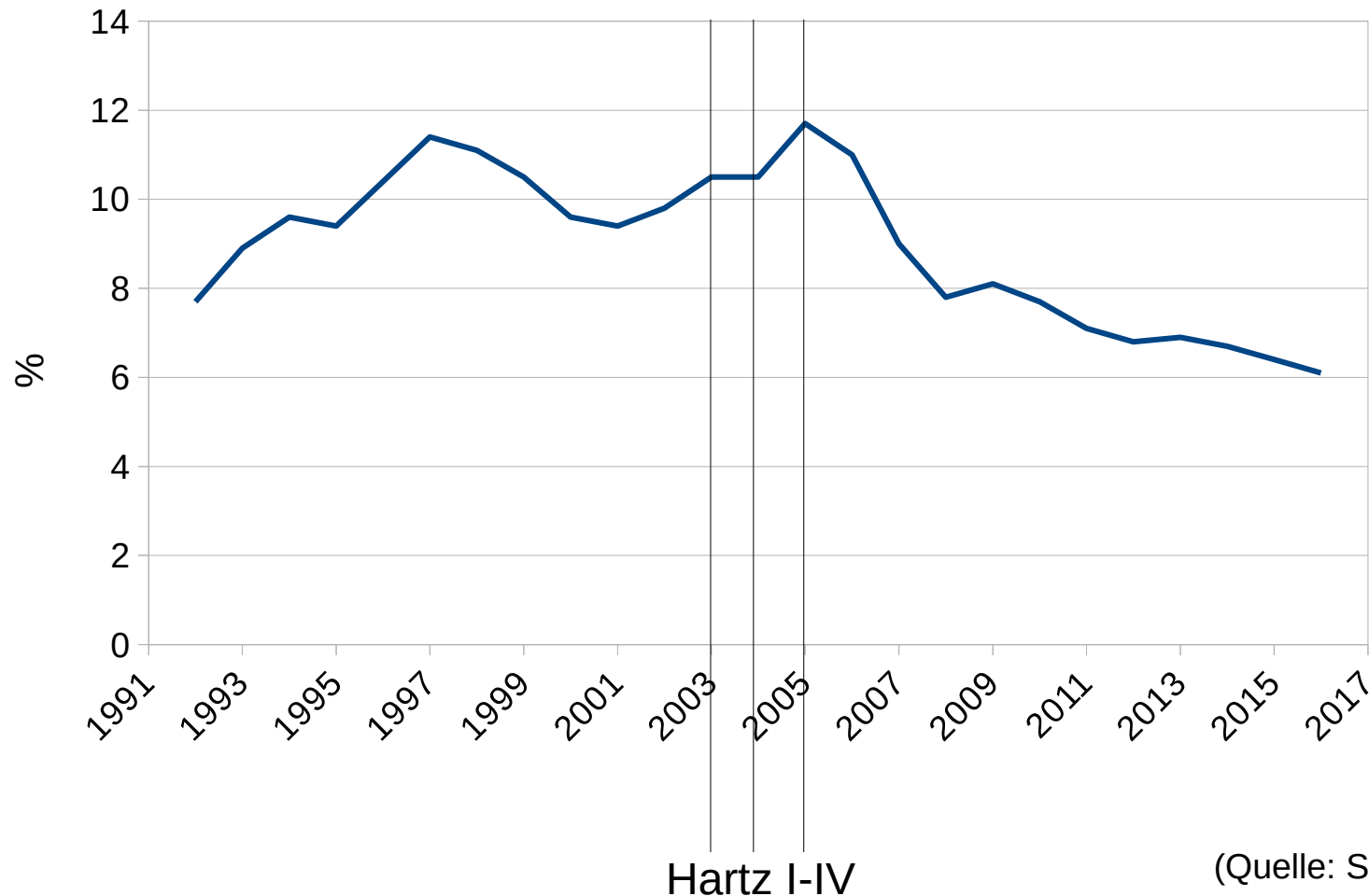
Auszug aus den abschließenden Bemerkungen des **UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** im Rahmen des Prüfverfahrens zum UN-Sozialpakt gegenüber Deutschland (Mai 2011):

„Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass bestimmte Regelungen des Vertragsstaates im Bereich der Arbeitslosenunterstützung und der Sozialhilfe, unter anderem die Verpflichtung der Bezieher von Leistungen bei Arbeitslosigkeit, >>jede zumutbare Beschäftigung<< anzunehmen, was in der Praxis fast als jede Arbeit ausgelegt werden kann, und die Zuweisung von unbezahlten gemeinnützigen Arbeiten an Langzeitarbeitslose, zu Verstößen gegen die Artikel 6 und 7 des Pakts führen können (Art. 6, 7 und 9).

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich auf, dafür zu sorgen, dass in seinen Arbeitslosenunterstützungssystemen das Recht jedes Einzelnen auf eine frei angenommene Beschäftigung seiner Wahl sowie das Recht auf angemessenes Entgelt berücksichtigt wird.“

# VI) Arbeitsmarktbezogene Entwicklung nach der Hartz-Reform

Entwicklung Arbeitslosigkeit in Deutschland

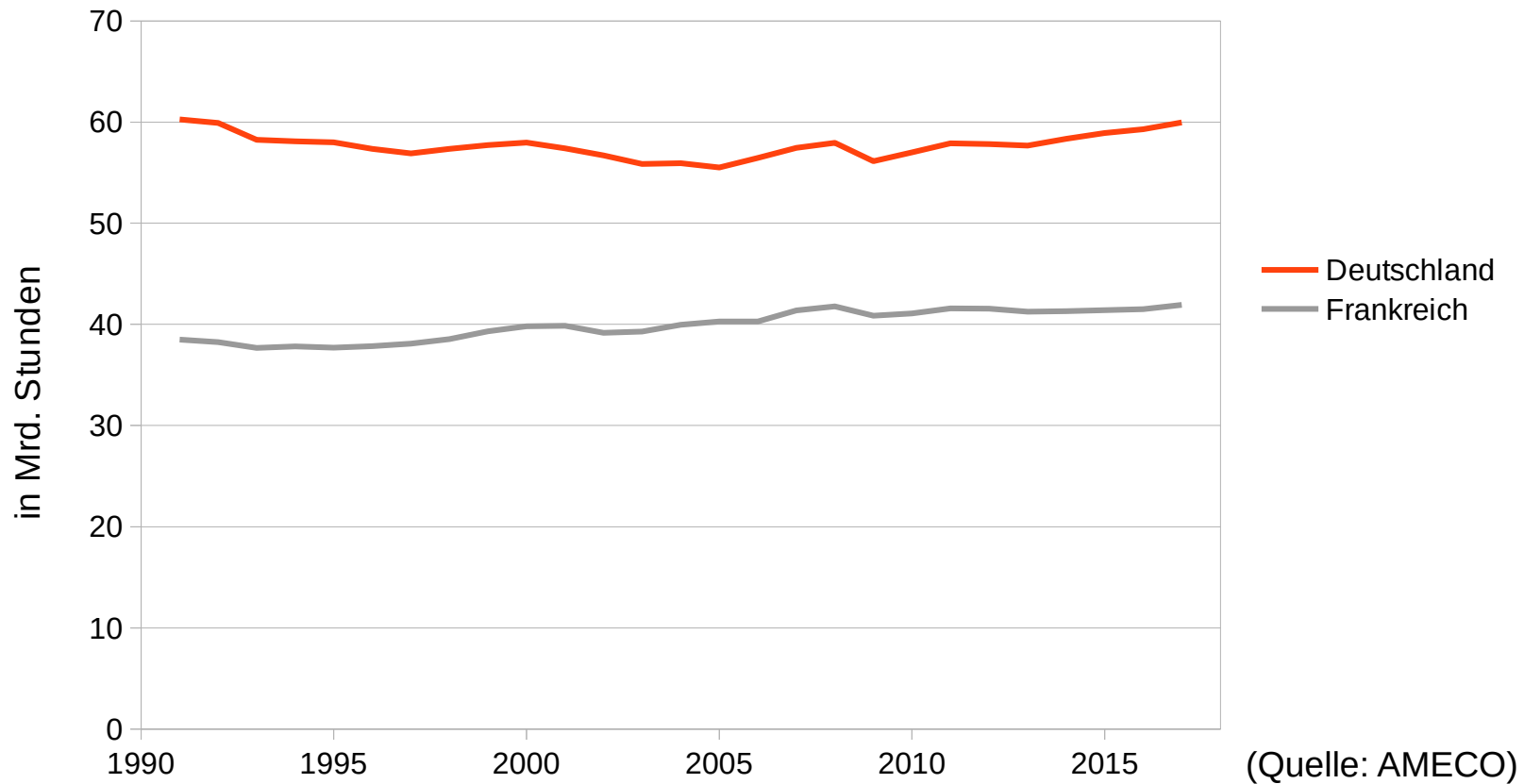


(Quelle: Statistisches Bundesamt)

# VI) Arbeitsmarktbezogene Entwicklung nach der Hartz-Reform

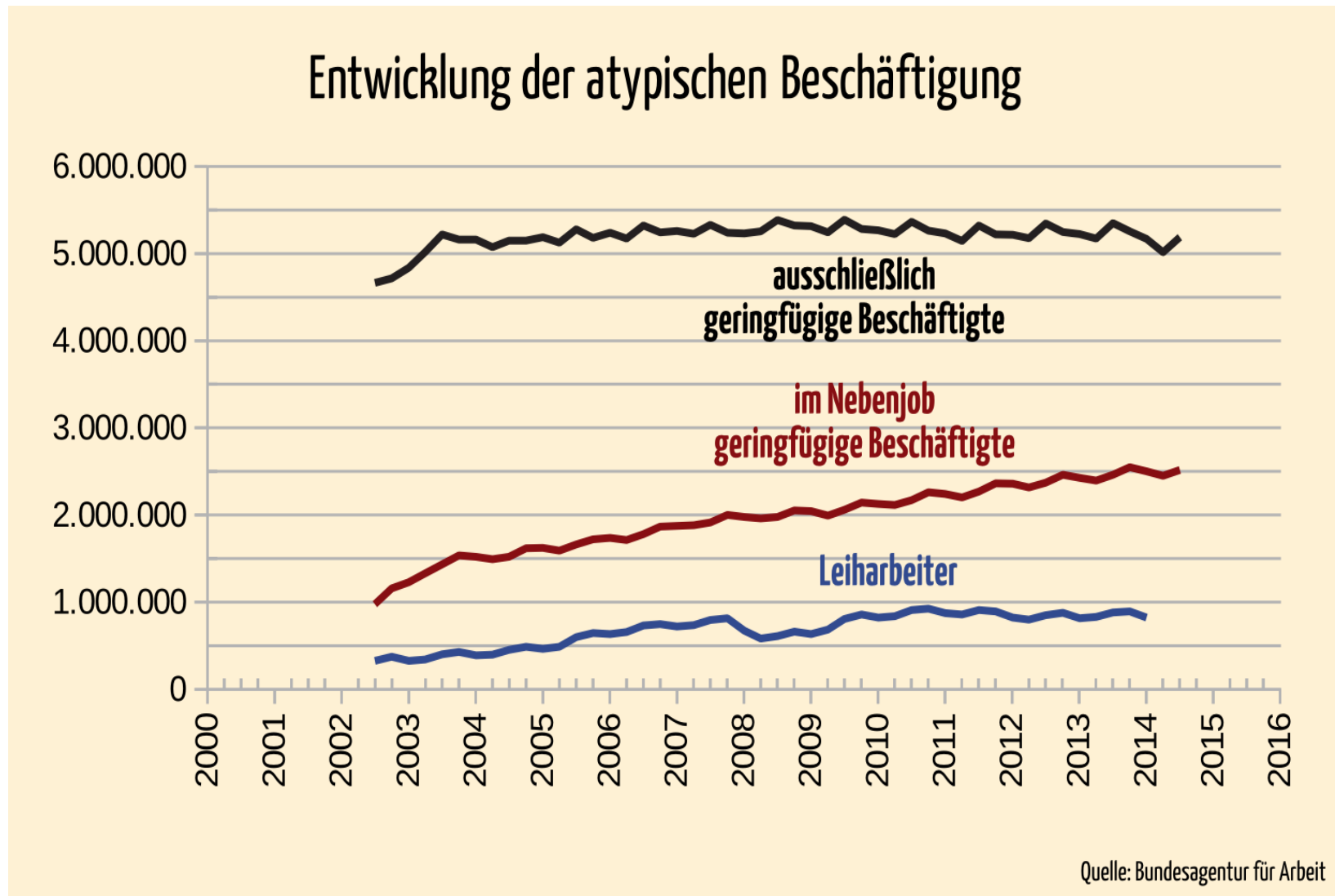
## Arbeitsvolumen

### Vergleich Deutschland vs. Frankreich



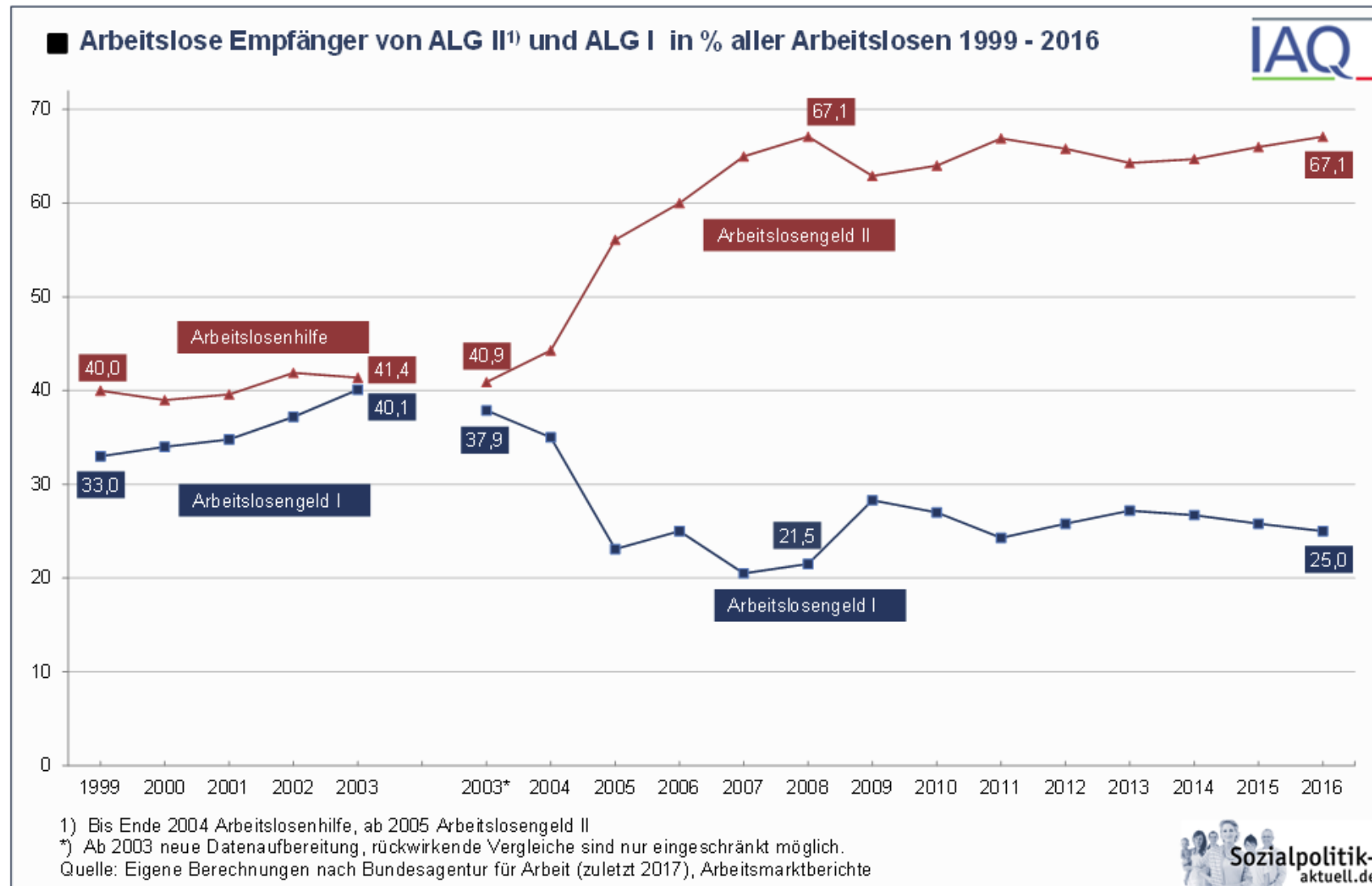


# VI) Arbeitsmarktbezogene Entwicklung nach der Hartz-Reform



=> bloße Arbeitszeitumverteilung hatte in Deutschland großen Effekt bei Reduktion der Arbeitslosigkeit (mehr Teilzeit)

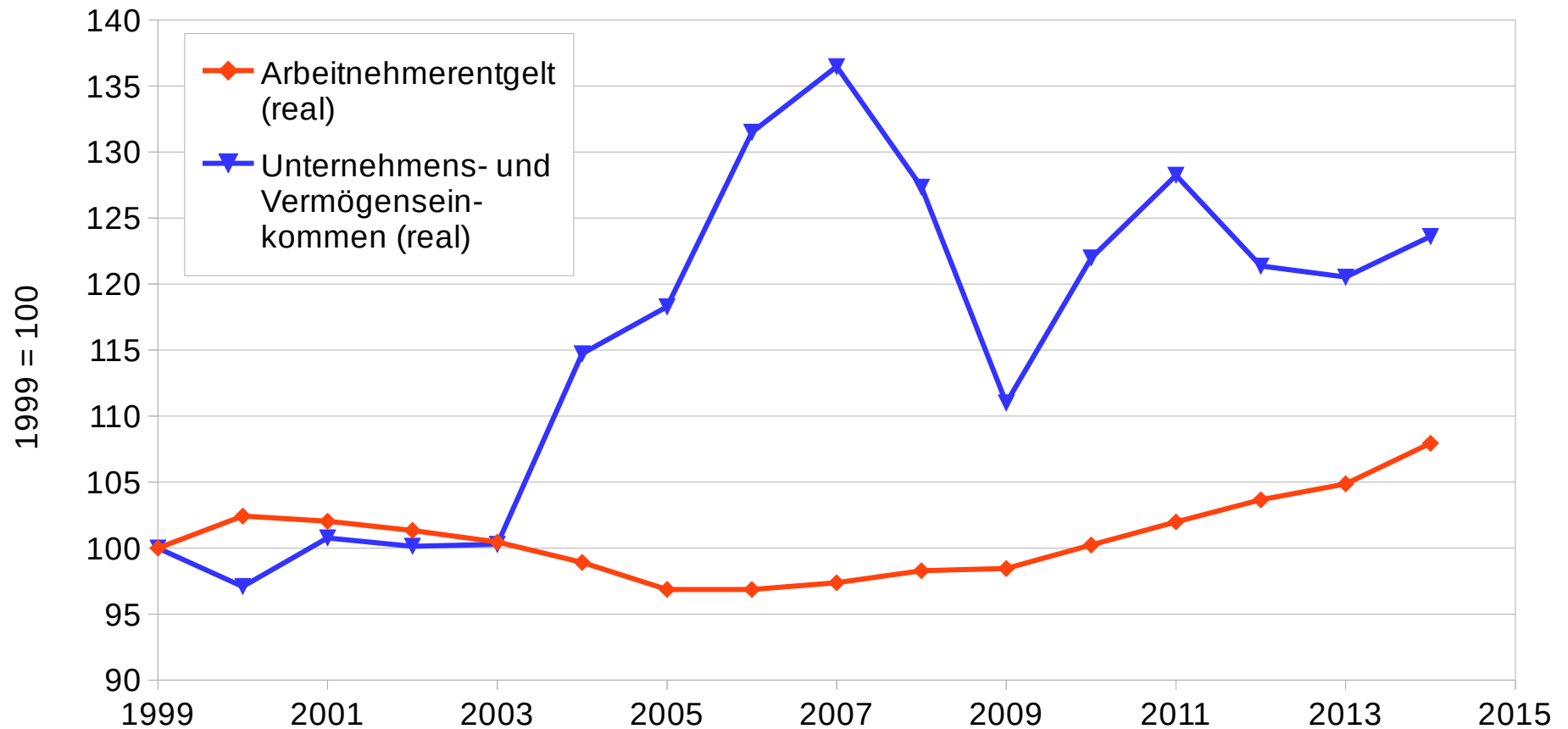
# VI) Arbeitsmarktbezogene Entwicklung nach der Hartz-Reform



(Quelle: <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/arbeitsmarkt-datensammlung.html>)

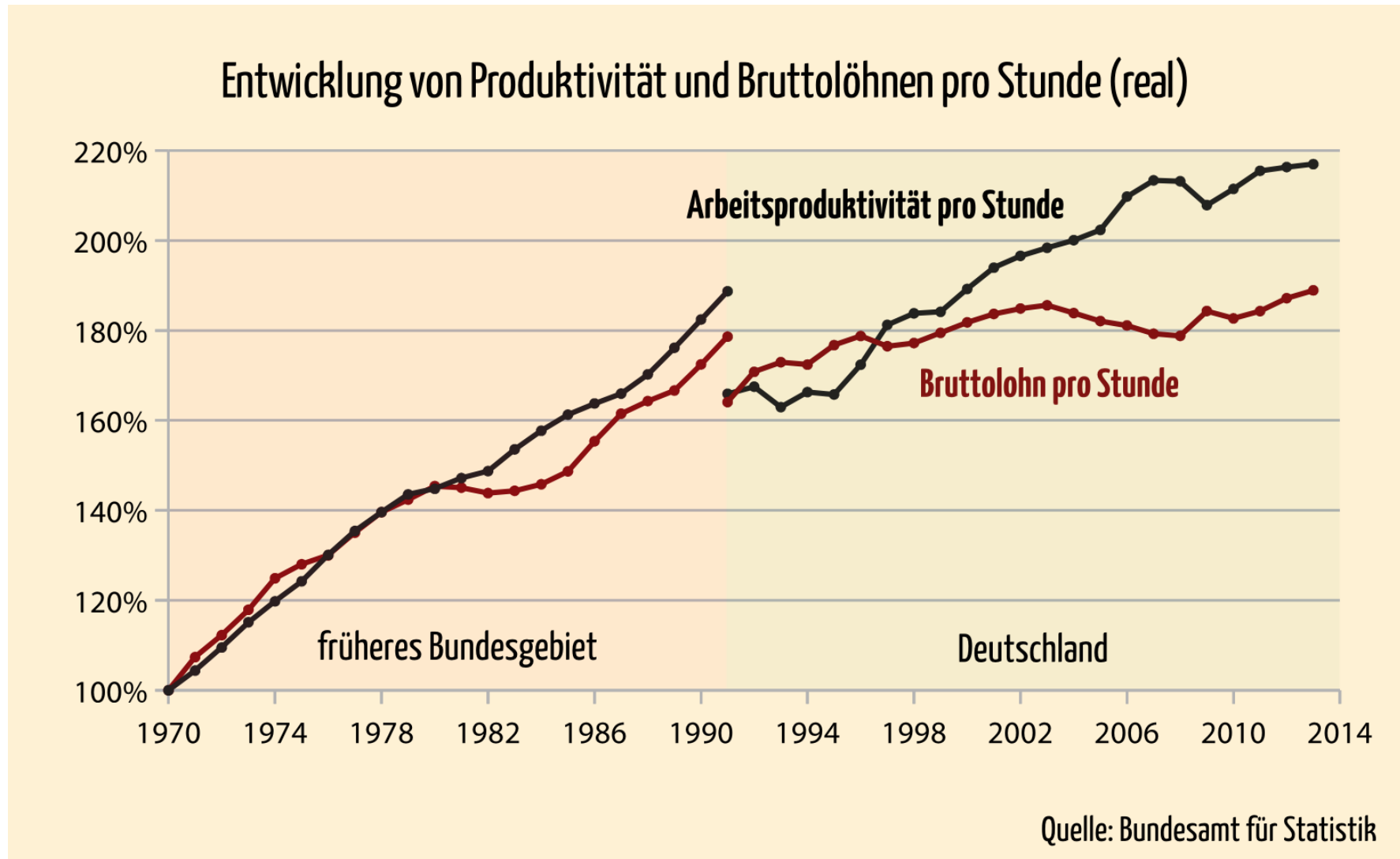
# VI) Arbeitsmarktbezogene Entwicklung nach der Hartz-Reform

## Entwicklung Löhne vs. Gewinne



(Quelle: AMECO; eigene Berechnungen)

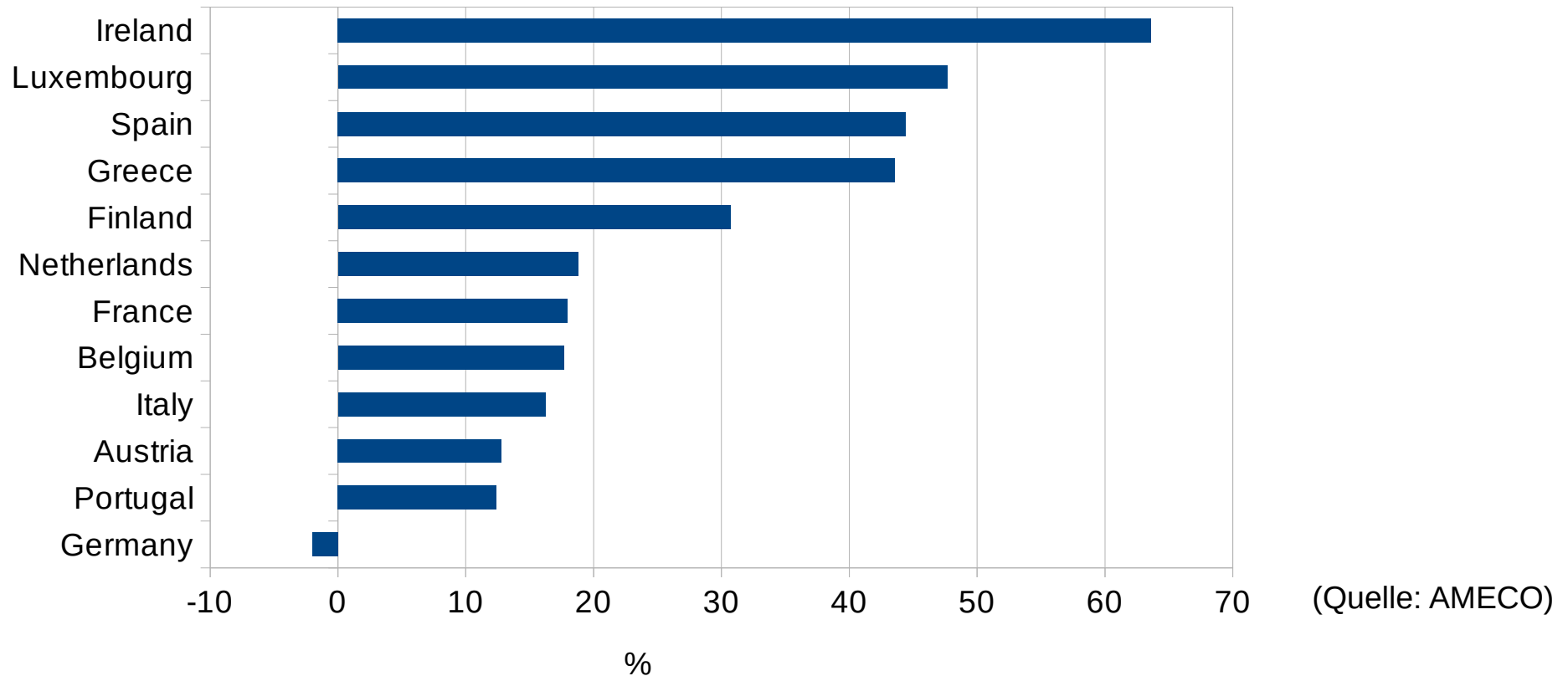
# VI) Arbeitsmarktbezogene Entwicklung nach der Hartz-Reform



# VI) Arbeitsmarktbezogene Entwicklung nach der Hartz-Reform

## Reallohnentwicklung in der Eurozone 12

1999 bis 2008



=> Deutschland war das einzige Land in Europa mit gesamtwirtschaftlichem Lohnrückgang

## VII) Ausblick

### - **Angela Merkel, Financial Times aus 12/2013:**

*„Wenn Europa heute sieben Prozent der Weltbevölkerung ausmacht, etwa 25 Prozent des globalen Bruttoinlandsprodukts erwirtschaftet und damit 50 Prozent der weltweiten Sozialkosten finanzieren muss, dann ist es offensichtlich, dass es künftig sehr hart arbeiten muss, um seinen Wohlstand und Lebensstil zu erhalten. Wir alle müssen aufhören, jedes Jahr mehr auszugeben als wir einnehmen.“*

- Anwendung ähnlicher „Strukturreformen“ auf europäischer Ebene, Stichworte hierzu: Troika, Euro-Plus-Pakt, Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes...

Frankreich plant Reform des Arbeitsrechts

## **Agenda 2010 auf Französisch?**

Stand: 24.03.2016 14:15 Uhr

**Frankreich steht vor einer Arbeitsmarktreform. Das linke Lager, Gewerkschaften, Schüler und Studenten protestieren seit Wochen dagegen. Das Regierungskabinett gab nun grünes Licht für die umstrittene Reform.**

*Von Kerstin Gallmeyer, ARD-Studio Paris*

(Quelle: tagesschau.de)

# Literatur

## Zur Vertiefung bei Interesse

Butterwegge, C., *Hartz IV und die Folgen – Auf dem Weg eine andere Republik?*, Beltz Juventa: Weinheim/Basel, 2015

Dauderstädt, M. & Dederke, J., *Reformen und Wachstum - Die deutsche Agenda 2010 als Vorbild für Europa?*, WISOdirekt, FES, Juni 2012

Der Paritätische Gesamtverband, *Regelsätze 2017 - Kritische Anmerkungen zur Neuberechnung der Hartz IV-Regelsätze durch das Bundesministerium Arbeit und Soziales und Alternativberechnungen der Paritätischen Forschungsstelle*, Berlin, September 2016

Lenze, A., *Warum die Bundesregierung erneut verfassungsriskante Regelbedarfe vorlegt*, WSI-Mitteilungen 10/2011

Spindler, H. *Das System Hartz – Und wie weiter?*, Vortrag beim Rosa Luxemburg Gesprächskreis Köln, 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=wTXnAkBvO4E>

**Infografiken zu zahlreichen Aspekten rund um das SGB II und SGB III:**

<http://www.sozialpolitik-aktuell.de/arbeitsmarkt-datensammlung.html>