

→ jugendsozialarbeit aktuell

Nummer 64 / März 2006

Sehr geehrte Leserin,
sehr geehrter Leser,

die vorliegende Ausgabe von *jugendsozialarbeit aktuell* befasst sich im Rahmen der Serie zum SGB II mit den gesellschaftlichen Folgen der Hartz-Gesetze.

Junge Menschen sind die Leidtragenden der Hartz IV-Reformen. Armutsforscher und Wohlfahrtverbände sind sich einig, dass die Armut von Kindern und Jugendlichen durch den jüngsten Sozialabbau um 50% oder darüber hinaus steigen wird. Die Bildungschancen der von Armut betroffenen jungen Menschen sind signifikant geringer, ihr Krankheitsrisiko signifikant höher als das von Gleichaltrigen.

Prof. Dr. Christoph Butterwegge, Leiter der Abteilung für Politikwissenschaft an der Universität zu Köln, beleuchtet im Folgenden die individuellen und gesellschaftlichen Folgen der Hartz-Gesetze. Seine Bücher "Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland" sowie "Krise und Zukunft des Sozialstaats" sind beide 2005 im VS-Verlag für Sozialwissenschaften (Wiesbaden) erschienen.



Thomas Pütz M.A.
Geschäftsführung

Gesellschaftliche Folgen der Hartz-Gesetze (SGB II) für Betroffene und Gesellschaft

Christoph Butterwegge

Mit vier Gesetzen „für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ versuchte die rot-grüne Bundesregierung, Ideen einer nach ihrem Vorsitzenden, dem VW-Manager Peter Hartz, benannten Kommission umzusetzen. Da die Vorstellungen der liberal-konservativen Bundesratsmehrheit weiter als „Hartz“ gingen, die beiden Regierungsparteien aber einen Konsens mit ihr anstrebten, wurde das Projekt auch in seinen nicht zustimmungspflichtigen Teilen im Laufe des langwierigen Vermittlungsverfahrens radikalisiert.

Serie SGB II

1. Einführung
2. Fallmanagement
3. Profiling
4. Eingliederungsvereinbarung
5. Arbeitsgelegenheiten
6. Internationaler Vergleich
- 7. Gesellschaftliche Folgen**
8. SGB II und Jugendhilfe
9. Sozialethische Bewertung
10. Resümee

Mit dem *Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* („Hartz I“), das am 1. Januar 2003 in Kraft trat, wurden die Barrieren der Bedürftigkeitsprüfung erhöht, welcher sich Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe unterziehen mussten. Während die Vermögensfreibeträge deutlich gesenkt und



die Mindestfreibeträge für verdienende (Ehe-) Partner/innen um 20 Prozent gekürzt wurden, entfiel der Erwerbstätigen-Freibetrag ganz. Den zu modernen Dienstleistungszentren umgebauten Arbeitsämtern gliederte man ab 1. April 2003 Personal-Service-Agenturen an. Zwar blieb das Equal-pay-Prinzip (des gleichen Lohns für alle) gewahrt, durch Tarifverträge im Zeitarbeitsbereich wurde aber festgeschrieben, dass Leiharbeiter/innen weniger verdienen als ihre Kolleg(inn)en in den Firmen, die als entleihender Vertragspartner einer PSA auftreten. Da offene Stellen fehlten, konnten Leiharbeiter/innen unabhängig von ihrer Arbeitsleistung nur in den seltensten Fällen auf eine Festanstellung hoffen.

Auf der Grundlage des *Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* („Hartz II“) entstanden sowohl „Ich-“ bzw. „Familien-AGs“ wie auch „Mini-“ bzw. „Midi-Jobs“. Die genannten Instrumente sollten für Arbeitslose den Weg in die Selbstständigkeit ebnen und sie davon abhalten, die Sackgasse der „Schwarzarbeit“ bzw. der Schattenwirtschaft zu betreten. Von der „Ich-AG“ (Unwort des Jahres 2002) versprach sich die Bundesregierung einen neuen Schub an marktwirtschaftlicher Dynamik. Dass sich zunächst nur wenige Arbeitslose mit einem von 600 EUR pro Monat im 1. Jahr über 360 EUR pro Monat im 2. Jahr auf 240 EUR pro Monat im 3. Jahr sinkenden Förderungsbetrag als „Ich-AG“-Gründer/innen versuchten, verwundert einen kritischen Beobachter allerdings kaum. Häufig fristeten sie nur unternehmerische Kümmerexistenzen, die mit Auslaufen der Förderung überwiegend im Bankrott endeten.

Politiker/innen der rot-grünen Regierungskoalition stilisierten die schon kurz nach ihrer Einführung zum 1. April 2003 rasch wachsende und verhältnismäßig hohe Zahl neuer Mini-Jobs (Monatsverdienst: bis 400 EUR) bzw. Midi-Jobs (Monatsverdienst: 400,01 bis 800 EUR) zur „Erfolgs-story“ empor. Dabei übersteigen Verdrängungs-, Ersatz- und Mitnahmeeffekte die Beschäftigungswirkungen der massenhaft entstandenen Mini-Jobs bei weitem. Statt der ihrer realen Bedeutung nach überschätzten Schwarzarbeit entgegenzuwirken und als Brücke in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu fungieren, motivieren solche Jobs gut verdienende bzw. versorgte Personengruppen, sich weitere Einnahmen zu verschaffen, ohne dass sich die Arbeitslosigkeit verringert und/oder die Situation der Sozialversicherungsträger verbessert.

Vorgaben des *Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* („Hartz III“) folgend, das am 1. Januar 2004 in Kraft trat, strukturierte man die seither „Bundesagentur für Arbeit“ heißende Nürnberger Behörde nach privatwirtschaftlichen Vorbildern mittels moderner Managementkonzepte zu einem reinen Dienstleistungsunternehmen um. In seiner Sitzung am 14. Juli 2004 beschloss der neue BA-Verwaltungsrat, bei allen 180 *Agenturen für Arbeit* flächendeckend „Kundenzentren“ einzurichten. Man unterscheidet zwischen „Informationskunden“, „Beratungskunden“ und „Betreuungskunden“, die sich im Alltagsgeschäft der früheren Behörde einer unterschiedlich großen Aufmerksamkeit erfreuen.

Das nach Peter Hartz benannte Gesetzespaket markierte eine historische Zäsur für die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates, aber auch von Armut bzw. Unterversorgung in der Bundesrepublik. Besonders mit dem „Hartz IV“ genannten Artikelgesetz waren gravierende Änderungen im Arbeits- und Sozialrecht verbunden, die zu einer sozialen Spaltung führen und das gesellschaftliche Klima der Bundesrepublik über Jahrzehnte hinweg belasten dürften. Vermutlich hatte seit Bestehen der Bundesrepublik kein anderes Gesetz für die Betroffenen, aber auch deren Angehörige so einschneidende Folgen. Zum Kreis der Entrechteten gehörten auch Menschen, die bisher durch sozialstaatliche Sicherungen vor Armut und Ausgrenzung weitgehend geschützt waren.

Das stark an „Zuckerbrot und Peitsche“ erinnernde Doppelmotto „Fördern und Fordern“, unter dem Hartz IV steht, wird praktisch nur in seinem letzten Teil eingelöst. Noch rigider war in dieser Hinsicht der vom hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch (CDU) in den Bundesrat eingebrachte Entwurf eines *Existenzgrundlagengesetzes*, das die (Re-)Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik, eine starke Ausweitung des staatlich subventionierten Niedriglohnssektors sowie den Übergang vom Welfare- zum Workfare-Modell nach dem Muster des US-Bundesstaates Wisconsin bezweckte. Langzeitarbeitslosen, die ein kommunales Beschäftigungsangebot ablehnen, sollte jegliche Unterstützung – auch für Unterbringung und Heizung – versagt werden. Das ab 1. Januar 2005 nach dem *Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* („Hartz IV“) statt der Arbeitslosenhilfe gewährte Arbeitslos-

sengeld II mit seinem Grundbetrag von 345 EUR monatlich für Alleinstehende in West- bzw. 331 EUR in Ostdeutschland (Aufwendungen für Unterkunft und Heizung werden zusätzlich erstattet, sofern sie „angemessen“ sind) ist nicht höher als der Sozialhilfe-Regelsatz. Zusammenlebende Paare erhalten 622 EUR bzw. 596 EUR. Für Kinder bis 14 Jahre wird ein Sozialgeld in Höhe von 207 EUR bzw. 199 EUR, für Jugendliche von 15 bis 18 Jahren 276 EUR bzw. 265 EUR gezahlt. Mit der „Bedarfsgemeinschaft“ wurde ein Konstrukt geschaffen, das es ermöglicht, Einkommen und Vermögen von Personen, die mit dem Antragsteller weder verwandt noch ihm gegenüber zum Unterhalt verpflichtet sind, aber mit ihm zusammen in einer Wohnung leben, bei der Bedürftigkeitsprüfung anzurechnen.

In den Hochglanzbroschüren, die Hartz IV der Bevölkerung nahe bringen sollten, wurde besonders hervorgehoben, dass erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger/innen nunmehr Alg II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) erhalten, renten-, kranken- und pflegeversichert werden sowie arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der BA in Anspruch nehmen können. Verschwiegen wurde, dass Letzteres auch einfacher zu bewirken gewesen wäre, ohne die Arbeitslosenhilfe als eine in der Regel auf höherem Niveau angesiedelte Leistungsart abzuschaffen. Problematisch war die Aufspaltung der Hilfebedürftigen in Sozialhilfeempfänger/innen, die – als erwerbsfähig geltend – fortan Arbeitslosengeld II beziehen, und solche, die als Nichterwerbsfähige auch weiterhin Sozialhilfe erhalten, weil sie mit der Gefahr einer Stigmatisierung nach dem Grad der Nützlichkeit bzw. der ökonomischen Verwertbarkeit dieser Personen einhergeht.

Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe geriet Letztere unter stärkeren Druck. Folgerichtig trat gleichfalls zum 1. Januar 2005 eine Sozialhilfereform in Kraft, die das Niveau des letzten Sicherungsnetzes der Bundesrepublik besonders durch eine relativ niedrige Pauschalierung der sog. wiederkehrenden Einmalleistungen absenkte. Vor allem der schlecht kompensierte Wegfall sog. wiederkehrender einmaliger Leistungen, etwa zur Beschaffung von Winterkleidung, zur Reparatur einer Waschmaschine oder zum Kauf von Schulbüchern für Kinder und Jugendliche, hat negative Auswirkungen auf Sozialhilfeempfän-

ger/innen, die früher entsprechende Anträge gestellt und bewilligt bekommen hatten.

Armut, in der Bundesrepublik lange Zeit eher ein Rand(gruppen)phänomen, drang durch Hartz IV zur gesellschaftlichen Mitte vor, weil dieses Gesetz mit dem Prinzip der Lebensstandardsicherung brach, das den deutschen Sozial(versicherungs)staat bis dahin ausgezeichnet hatte. Trifft die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe besonders Ältere, die bis zur Rente Arbeitslosenhilfe beziehen wollten, so sind Familien, Kinder und Jugendliche die Hauptleidtragenden der relativ niedrigen Pauschalierung früher zusätzlich gewährter und nunmehr in einem höheren Regelsatz aufgegebener Beihilfen.

Mit Hartz IV verfolgte die Bundesregierung eine Doppelstrategie: Einerseits sollte die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe bzw. die Abschiebung der Langzeitarbeitslosen in die Fürsorge den stark defizitären Staatshaushalt entlasten, andererseits wollte man durch materiellen Druck und Einschüchterung der Betroffenen mehr bzw. stärkere „Beschäftigungsanreize“ schaffen. Die teils ausgesprochen drastischen Leistungskürzungen sowie erneut verschärfte Zumutbarkeitsklauseln zwingen Langzeitarbeitslose, ihre Arbeitskraft zu Dumpingpreisen zu verkaufen. Ein staatlich geförderter Niedriglohnsektor, wie ihn die Hartz-Gesetze errichten halfen, verhindert weder Arbeitslosigkeit noch Armut, sondern vermehrt Letztere eher.

Den vorläufigen Schlusspunkt in der monatelangen Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition über Hartz IV markierte der Bundesrat, als er am 9. Juli 2004 das *Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)* verabschiedete, welches die Beziehungen der kreisfreien Städte und Landkreise zu den Agenturen für Arbeit regelt. Sozialämter und Arbeitsagenturen bildeten Arbeitsgemeinschaften, die seit dem 1. Januar 2005 alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen arbeitsteilig betreuen und beraten. Erprobt worden war das Konzept mittels regionaler Modellvorhaben (MoZArt), die das *Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe* vom 1. Dezember 2000 ermöglichte. Zwar waren kaum messbare Erfolge bei Vermittlung und Eingliederung junger

