



# Arbeitnehmerpolitik zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Harz IV – Politik gegen Arbeitslose oder  
auf dem Weg zum aktiven Sozialstaat?

# 158

Reihe  
**Wirtschaftspolitische  
Diskurse**

ARBEITSKREIS  
Arbeit · Betrieb · Politik

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

**Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs-  
und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung**  
Abteilung Wirtschaftspolitik

Reihe  
**Wirtschaftspolitische Diskurse**  
**Nr. 158**

**Arbeitnehmerpolitik – zwischen Wunsch und Wirklichkeit**

Hartz IV - Politik gegen Arbeitslose  
oder auf dem Weg zum aktiven Sozialstaat?

Arbeitskreis  
**Arbeit–Betrieb–Politik**  
in der Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgegeben vom  
Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und  
Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Wirtschaftspolitik  
Godesberger Allee 149, D-53170 Bonn  
<http://www.fes.de/wirtschaftspolitik/>  
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign Bonn  
Druck: in puncto druck+medien gmbh, Bonn  
Januar 2005  
ISBN 3-89892-341-X

Inhalt	Seite
Vorwort	
<b>...auf einen Blick.....</b>	<b>1</b>
1. Den Arbeitsmarkt voranbringen - Neubelebung der Arbeitsmarktpolitik durch die Hartz Gesetze .....	3
1.1 Die arbeitsmarktpolitischen Reformziele.....	3
1.2 Hartz I bis III: moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt - neue Hilfen für die Arbeitsuchenden .....	6
1.3 Hartz IV: die politische Kompromissformel zu einem Systemexperiment .....	8
2. Die wichtigsten Regeln und prognostizierten Folgen von Hartz IV .....	17
2.1 Die neue Grundsicherung .....	19
2.2 Fördern und Fordern: Zumutbares für Arbeitsuchende?.....	24
2.3 Die vorteilhafteren Aussichten für Arbeitslose .....	28
3. Die Arbeitsmarktreform und der Arbeitnehmerschutz: Billiglohn versus gesetzlicher Mindestlohn.....	31
4. Perspektiven .....	35
Veranstaltungshinweise .....	39
Zum Gesprächskreis Arbeit-Betrieb-Politik in der Friedrich-Ebert-Stiftung.....	40
Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse.....	41

## **Vorwort**

Das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, genannt "Hartz IV" regelt die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer einheitlichen Grundsicherung für alle Arbeit-suchenden. Ein wesentliches Ziel ist, Langzeitarbeitslose in Zukunft besser und schneller als bisher in Arbeit zu vermitteln.

Selten waren der Inhalt und die Folgen eines Gesetzes allerdings so umstritten wie im Fall von Hartz IV. Das Vorhaben löste im Jahr 2004 eine Protestwelle aus. Zeitweilig schien sogar die Partnerschaft von Gewerkschaften und Sozialdemokraten gefährdet. Die Arbeitnehmer sind verunsichert und suchen Orientierung. Diese Unruhe erreichte auch die Betriebe. Betriebs- wie Personalräte müssen sich der Auseinandersetzung stellen und die Fragen der Beschäftigten beantworten, mit denen die Sozialverträglichkeit von Hartz IV problematisiert wird.

Der Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik der Friedrich-Ebert-Stiftung lud daher am 20. September 2004 zu einer Veranstaltung mit dem Ziel ein, die Kommunikation über die umstrittenen Inhalte von Hartz IV zwischen Abgeordneten des Deutschen Bundestags, Wissenschaftlern und Betriebs- und Personalräten und die gemeinschaftliche Suche nach den Ursachen zu fördern, warum dieses Reformprojekt der Bundesregierung in Misskredit geraten ist. Klärende Informationen über die ab 1. Januar 2005 wirksamen gesetzlichen Regelungen sollten dazu beitragen, die Diskussion zu versachlichen, Fakten von Emotionen zu trennen sowie Fehlinterpretationen und falsche Prognosen über die Folgen der Arbeitsmarktreform zu korrigieren.

Unter dem Oberthema "Arbeitnehmerpolitik zwischen Wunsch und Wirklichkeit" wird der Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik der Friedrich-Ebert-Stiftung auch in Zukunft diesen konstruktiven Dialog zwischen Abgeordneten des Deutschen Bundestags und betrieblichen Interessenvertretern fortsetzen.



## **Arbeitnehmerpolitik - zwischen Wunsch und Wirklichkeit**

### **Hartz IV - Politik gegen Arbeitslose oder auf dem Weg zum aktiven Sozialstaat?**

#### **...auf einen Blick**

- Der nur noch schwer finanzierbare Sozialstaat kränkt besonders an der hohen Sockelarbeitslosigkeit. Die Hartz-Gesetze I bis IV erneuern daher die Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel, Arbeitslose zu fördern, im Gegenzug aber einiges von ihnen zu fordern. Die letzte Absicht fordert auch die betrieblichen Interessenvertretungen, denn sie werden zur "Klagemauer" der Beschäftigten, die dort ihre Erwartungsängste gegenüber dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vortragen. Ihre Sorgen sind aber mehr als verständlich: Wer kann heutzutage schon ausschließen, irgendwann arbeitslos zu werden?
- Die Verschmelzung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die Regeln von Hartz IV erscheinen als ungerecht und unsozial, vor allem für kleinere und mittlere Haushaltseinkommen und arbeitslose ältere Arbeitnehmer. Die Absenkung der materiellen Leistungen auf Sozialhilfeniveau, die verschärften Zumutbarkeitsregeln, die Anrechnung von Vermögen, eine ungesicherte Altersvorsorge sowie die unterschiedlichen Regelsätze zum Arbeitslosengeld II in Ost- und Westdeutschland bringen Hartz IV in Verruf.
- Dieser Streit über die Inhalte überschattet daher die Teilerfolge der anderen Hartz-Gesetze, die mit unterschiedlichen Integrationsinstrumenten schon viele Menschen in Arbeit brachten. Sie sind zwar keine Wunderwaffe gegen die Arbeitslosigkeit, befähigen aber Arbeitsuchende, eine Arbeit aufzunehmen.
- Hartz IV bietet den erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen Verbesserungen, die wegen der angeheizten öffentlichen Atmosphäre kaum gesehen werden. Ehemalige Sozialhilfeempfänger sind sozialversichert, werden durch höhere Vermögens- bzw. Altersvorsorgefreibeträge besser gestellt, dürfen ein Kraftfahrzeug besitzen und können den Beratungs- und Vermittlungsservice der Kundencenter in Anspruch nehmen. Alle Arbeitsuchenden können ihr ALG II durch Hinzuverdienst oder Kombilohn auch aufbessern und ehemalige Be-

zieher von Arbeitslosengeld erhalten einen befristeten Zuschlag zu den Regelleistungen.

- Hartz IV leitet einen Paradigmen- bzw. Systemwechsel ein: Ein kühnes, organisatorisches Großexperiment mit Arbeitsgemeinschaften zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommunen oder alleiniger Zuständigkeit der Kommunen. Diese beiden Modellalternativen zur neuen Grundsicherung für Arbeitslose haben nicht nur Konsequenzen für die Arbeitssuchenden, sondern auch für die Beschäftigten, die Hilfsbedürftige betreuen. Der Ausgang eines offenen Organisations- und Personalentwicklungsprozesses entscheidet über die Qualität, mit der Arbeitslose betreut werden und damit über die realen Folgen, mit denen sie rechnen sollten.
- Darüber hinaus besteht eine weitere Aufgabe: die Auswertung der mittelfristigen Lohn- und einkommenspolitischen Auswirkungen von Hartz IV und damit die Problemstellung, ob Arbeitssuchende wie Beschäftigte durch einen gesetzlichen oder tariflichen Mindestlohn zu schützen sind. Ohne diesen Schutz werden die Betriebs- und Personalräte auf die Arbeitsbedingungen der neu eingestellten Arbeitslosen besonders zu achten haben, denn sie sollten nicht zu den neuen (Lohndumping-) Konkurrenten der Stammbeschäftigten werden.
- Nicht zuletzt ist die Öffentlichkeitsarbeit zu Hartz IV verbesserungsfähig, damit dem deutschen Reformalltag in Zukunft unnötige Konflikte und falsche Vorstellungen über die Reformfolgen erspart bleiben. Das politische Signal, diesen konstruktiven Reformdialog mit Betriebs- und Personalräten zu vertiefen, wurde auf der Veranstaltung gegeben.

## **1. Den Arbeitsmarkt voranbringen - Neubelebung der Arbeitsmarktpolitik durch die Hartz Gesetze**

Der Sozialstaat alten Zuschnitts gilt heute als schwer finanzierbar oder sogar "beschäftigungsfeindlich", wenn hohe Lohnnebenkosten die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gefährden. Die Hartz-Reform bzw. die Gesetze zu modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt gehören daher zu einer Innovationspolitik, die den Sozialstaat modernisiert - der Agenda 2010 der Bundesregierung.

Mit dieser Agenda sollen die neuen Herausforderungen angenommen werden, die alte sozial- bzw. wohlfahrtsstaatliche Systemstrukturen nicht mehr bewältigen können. In der Vergangenheit ist die Neujustierung der Sozialsysteme und ihre Anpassung an veränderte sozioökonomische Rahmenbedingungen ausgeblieben. Mit dieser Nachlässigkeit wurden von der vorherigen Bundesregierung schwerwiegende politische Versäumnisse begangen. Manches verkehrte sich sogar eher ins Gegenteil: So haben etwa die Frühverrentungsmodelle keine arbeitsmarktpolitischen Effekte erzielt, sondern nur die sozialen Sicherungssysteme belastet. Auch die lange Bezugsdauer von Arbeitslosengeld animierte die Unternehmen dazu, die Beschäftigten auf Kosten der Arbeitslosenversicherung eher in den Vorruhestand zu entlassen, um Personal abzubauen. Wozu diese Entwicklung geführt hat, ist mittlerweile hinlänglich bekannt: einem Jugendkult in den Unternehmen und einem Verlust an Know-how, der wahrscheinlich mehr gekostet hat, als die "Ausmusterung" älterer Arbeitnehmer einbrachte.

Das soll nun anders werden. Um die Impulse einordnen zu können, welche die politische Umorientierung der heutigen Bundesregierung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik setzt, sind daher vorab die politischen und wirtschaftlichen Implikationen des Reformkonzepts für den Arbeitsmarkt offenzulegen.

### **1.1 Die arbeitsmarktpolitischen Reformziele**

Die Sockelarbeitslosigkeit hat sich seit etwa zwei Jahrzehnten verfestigt. Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, besonders die hartnäckige Langzeitarbeitslosigkeit zerran am System der sozialen Sicherung. Die Massenarbeitslosigkeit hat zur Folge, dass immer mehr Menschen auf Transfereinkommen angewiesen sind und weniger Erwerbstätige die sozialen Sicherungssysteme finanzieren. Daher berief die Bundesregierung die Hartz-Kommission ein, um Maßnahmen und Instrumente zu entwickeln, die den Arbeitsmarkt dynamisieren

und die Beweglichkeit der Arbeitslosen erhöhen.<sup>1</sup> Das Ergebnis sind die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (vgl. Kapitel 1.2 und 1.3). Die gesetzlichen Initiativen zielen auf eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik (mit dem Leitbild "Fördern und Fordern") und gehören zu einer Reformpolitik, den Sozialstaat mit dem Ziel nachhaltiger Stabilität umzubauen. Das heißt im Grunde nichts anderes: Um die Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherung nicht noch weiter zu riskieren, soll der permanente Kostenanstieg, den die Arbeitslosigkeit dort verursacht, aufgehalten werden. Deutschland öffnet sich damit neuen arbeitsmarktpolitischen Weichenstellungen, übrigens auch inspiriert durch ausländische Konzepte wie z.B. aus Großbritannien.<sup>2</sup> Das dortige Konzept, "Arbeit für die, die arbeiten wollen", ähnelt dem neuen deutschen Leitbild.

Die nachstehenden Fingerzeige belegen, wie unverzichtbar dieser Ansatz ist, um den erstarrten deutschen Arbeitsmarkt wieder in Bewegung zu bringen:

- Die steigenden "Bestandszahlen" zur Arbeitslosigkeit basieren auch auf einer immer längeren durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit. Ohne eine neue arbeitsmarktpolitische Flexibilität, die Menschen durch ein Set von Integrationsmaßnahmen schneller in Arbeit bringen, werden die Arbeitslosenzahlen noch weiter ansteigen.
- Alle klassischen Optionen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit scheinen jedenfalls ausgeschöpft, denn mit ihnen konnte die Arbeitslosigkeit bislang nicht gesenkt werden. Schon im Jahr 1998 wurden zwar hohe finanzielle Mittel zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit eingesetzt. Diese arbeitsmarktpolitische Finanzspritze blieb allerdings weitgehend erfolglos.
- Ein großes Potenzial Arbeitssuchender wird am Arbeitsmarkt erst gar nicht bedient. Einige Schätzungen sprechen sogar von einer Million Menschen. Anders in einigen deutschen Nachbarländern: Dort findet auch unter geringem Wirtschaftswachstum bereits ein Beschäftigungsaufbau statt, der hierzulande z.B. durch Schwarzarbeit oder durch Arbeitsverhältnisse auf Werkvertragsbasis verhindert wird. Besonders die Bekämpfung der Schwarzarbeit gehört daher zu einer vornehmlichen Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik.
- Nicht sie allein, aber besonders die soziale Last der Massenarbeitslosigkeit verstärkt als letztes auch den Trend zur steigenden

---

<sup>1</sup> Das Reformkonzept für den Arbeitsmarkt stützte sich im Ergebnis auf eine modulare Arbeitsmarktstrategie mit insgesamt 13 unterschiedlichen Reformbausteinen.

<sup>2</sup> Vgl. dazu ausführlich Matthias Knuth/ Dan Finn 2004: Hartz oder Harrods? Reform der Arbeitsförderung im Vereinigten Königreich. IAT-Report, Gelsenkirchen.

Staatsverschuldung. Wenn dieser Teufelskreis nicht durchbrochen wird, ist eine politische Handlungsunfähigkeit vorprogrammiert, die schon heute das politische Tagesgeschäft kennzeichnet.

Die Arbeitsmarktreform der Bundesregierung beruht daher auf folgenden Zielen:

- Die Verbesserung der Dienstleistungen für Arbeitslose, Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die schnellere Vermittlung von Arbeitslosen und die Schaffung neuer zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten sollen den Arbeitsmarkt dynamisieren.
- Die aktive Arbeitsförderung setzt stärker als zuvor auf kurzfristige Integrationsmaßnahmen, die nach Eintritt der Arbeitslosigkeit eine zeitnahe Arbeitsaufnahme fördern.
- Die Pflicht zur aktiven Beschäftigungssuche sowie die Zumutbarkeit von Arbeit sind verschärfte Auflagen, denen sich Arbeitslose nicht entziehen können. "Ruhepolster" werden ihnen zwar genommen, dafür aber auch neue Chancen geboten, wieder auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.
- Schließlich wird die nicht versicherungsbasierte Arbeitslosenunterstützung mit der Sozialhilfe auf der Leistungs- wie Organisations-ebene vernetzt. Damit sollen Strukturen aufgelöst werden, die sich nicht bewährt haben, um die Hilfsbedürftigkeit der Betroffenen zu überwinden.

Das Vorhaben, den Sozialstaat mit anderen Mitteln abzusichern, bricht allerdings mit alten Vorstellungen zum "Wohlstand für alle Bürger". Das sollte bereits schon vorgemerkt werden. Viele Bürger empfinden die gegenwärtigen Reformen bekanntlich als einen tiefen Einschnitt in die sozialstaatliche Entwicklung, die Deutschland seit der Nachkriegszeit geprägt hat und sprechen bereits von einer Erosion des deutschen Wohlfahrtsstaats, in der es auch viele Verlierer geben wird. Die ersten Verlierer sind (vor-) schnell bei den Arbeitslosen ausgemacht, die mit den Hartz-Gesetzen, darunter vor allem Hartz IV, leben und umgehen müssen. Ob sie wirklich nur die Verlierer des sozialstaatlichen Umbaus sind, wird an späterer Stelle ausführlich zu diskutieren sein.

Die erwähnten arbeitsmarktpolitischen Ziele sind mit unterschiedlicher Gesetzgebung umgesetzt worden. Die Reform folgt dabei einem bestimmten Zeitplan. "Hartz I, II, III und IV" sind die gesetzlichen Etappen, mit denen die Reformagenda für den Arbeitsmarkt realisiert wurde.

## 1.2 Hartz I bis III: moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt - neue Hilfen für die Arbeitsuchenden

Die Hartz-Gesetze I bis III wurden im Laufe des Jahres 2003 verabschiedet, allerdings nicht ohne politisches Tauziehen zwischen Bundesregierung und den unionsgeführten Ländern im Bundesrat. Daran sollte erinnert werden sowie an die Tatsache, dass die Vorschläge der Hartz-Kommission nicht wie geplant Eins-zu-eins umgesetzt werden konnten. Das Ergebnis kann sich trotzdem sehen lassen. Im kurzen Überblick beinhalten diese Hartz-Gesetze folgendes:

- Hartz I und II sind von Januar bis April 2003 in Kraft getreten. Die Gesetze schaffen die instrumentellen Voraussetzungen, um Arbeitslosen die Arbeitsaufnahme zu erleichtern. Die Gesetze beinhalten z. B. die vorbereitende Einführung von JobCentern, die Einrichtung von PersonalServiceAgenturen mit neuen Zeit- bzw. Leiharbeitsoptionen, Überbrückungshilfen in die Selbstständigkeit und die Förderung geringfügiger Beschäftigung, besonders von haushaltsnahen Dienstleistungen. Das renovierte Angebot zur Arbeitsförderung soll zugleich die Schwarzarbeit wirksam bekämpfen.
- Hartz III definiert seit Herbst 2003 schwerpunktmäßig die Umorganisation der Bundesagentur für Arbeit. Ihre umfassende Organisationsmodernisierung von "oben bis nach unten" dient vor allem dem Ziel, die Arbeitsuchenden durch eine effektivere Arbeitsverwaltung schneller als zuvor in Arbeit zu vermitteln. Diese Organisationsreform wird stufenweise bis Ende 2005 durchgeführt. Die Reform der Bundesagentur für Arbeit ist ein Vorhaben, das wie alle Verwaltungsmodernisierungen durchaus einiges an Reformdividende im Bereich der Wirtschaftlichkeit sowie der Kunden- bzw. Serviceorientierung verspricht. Die hocharbeitsteilige Verwaltungsbürokratie, die Arbeitslose mehr verwaltete als in Arbeit vermittelte, hat anschließend ausgedient. Der serviceorientierte Dienstleister hat daher schon einmal einen neuen Namen erhalten: Die Agentur für Arbeit ersetzt den veralteten Amtsbegriff. Dieser Modernisierungsprozess, der nicht bei der Stunde Null angefangen hat und auch schon seit längerem wissenschaftlich begleitet, organisiert und evaluiert wird, braucht aber trotzdem noch einiges an Zeit, bis eine "vermittlungsgestärkte" Bundesagentur für Arbeit Arbeitsuchende schneller in Arbeit bringt als in der Vergangenheit.

Während der Erfolg einer Organisationsreform der Bundesagentur für Arbeit also noch aussteht, beginnen die neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente bereits auf dem Arbeitsmarkt zu greifen. Allerdings sind ihre Erfolgsaussichten unterschiedlich und erst mittelfristig wird genauer bestimmbar, ob sich die Investition in diese Instrumente

hinreichend gelohnt hat. Das verdeutlichen drei Beispiele, die neue Beschäftigungsfelder für Arbeitsuchende erschließen:<sup>1</sup>

- Aufgabenschwerpunkt der PersonalServiceAgenturen (PSA), in der ehemals Arbeitslose sozialversicherungspflichtig beschäftigt werden, ist die vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung. In jedem Bezirk einer Agentur für Arbeit muss (mindestens) eine PSA gegründet werden. Die PSA sind flächendeckend eingerichtet und bringen inzwischen immer mehr Arbeitslose in Zeitarbeit, obwohl die Konjunkturschwäche der deutschen Wirtschaft Leiharbeit kaum fördert, da temporäre Produktionsspitzen eher durch Überstunden aufgefangen werden. In zweierlei Hinsicht zeigen sich allerdings die Grenzen der PSA. Erstens vergrößert allein ihre Einrichtung den Markt für Arbeitnehmerüberlassung nicht. Zweitens ist der Personenkreis meist stärker auf "arbeitsmarktnahe" Arbeitslose ausgerichtet, deren Vermittlungshemmnisse geringer sind. Den harten Kern der Langzeitarbeitslosen bzw. ehemaligen Sozialhilfeempfänger in Arbeit zu bringen, dürfte schwerer fallen. Das PSA-Konzept wird daher lokal vor allem mit den Akteuren kommunaler Beschäftigungsförderung weiter zu entwickeln sein, um auch diese Zielgruppe besser zu erreichen.
- Die Ich-AG ist zu einer begrifflich berühmten Brücke in eine neue Selbstständigkeit geworden. Die Zahl der gegründeten Ich-AGs steigt kontinuierlich (von 24.537 im Mai 2003 bis 133.657 im Mai 2004). Wenngleich über den nachhaltigen Erfolg dieser Existenzgründungen bislang nur spekuliert werden kann, belegt der Anstieg dennoch, dass sich eine frühe Förderung auszahlt, wenngleich nicht bei jedem Arbeitsuchenden. Aber auch nicht staatlich subventionierte Existenzgründungen können bekanntlich scheitern. Die Ich-AG ist aber Anschauungsmaterial dafür, wie in eine arbeitsmarktpolitische Richtung investiert werden kann, die für manchen neue Beschäftigungsperspektiven schafft.
- Ein weiteres Beispiel sind die sogenannten Minijobs. Neue sozial- und steuerrechtliche Regelungen haben brachliegende Erwerbstätigkeitsressourcen erschlossen.<sup>2</sup> Die Zahl dieser "Minijobber" in geringfügiger Beschäftigung steigt ebenfalls an, und zwar von ca. 6,3 Mill. in 2003 auf 7,8 Mill. in 2004. Daher besteht Grund zu der Vermutung, dass mit diesem Instrument auch die Schwarzarbeit zumindest im Ansatz bekämpft worden ist.

---

<sup>1</sup> Vgl. zu den Fakten die Handreichung der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag 2004: Hartz IV. Arbeit vermitteln ist unser oberstes Ziel. Berlin, S. 40.

<sup>2</sup> Die monatliche Verdienstgrenze für geringfügig Entlohnte in Mini-Jobs beträgt 400 Euro, der Arbeitgeber zahlt pauschalisierte Sozialversicherungsabgaben und Steuern. Die Mini-Jobs in Privathaushalten werden durch noch einmal verringerte Pauschalabgaben gesondert gefördert.

Die Effizienz und die arbeitsmarktpolitischen Effekte der meisten Instrumente hängen allerdings davon ab, dass neue Arbeitsplätze geschaffen werden, was nichts anderes bedeutet, als dass der Arbeitsmarkt im Rahmen einer konjunkturellen Erholung und eines wirtschaftlichen Aufschwungs anspringt. Die wirtschaftlichen Wachstumsprognosen stimmen aber wenig optimistisch. Eine Gefahr bleibt daher: Viele Instrumente der Arbeitsmarktreform könnten schon "verbrennen", bevor sie ausgestaltet werden und in einer konjunkturellen Erholungsphase mit Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsaufbau die Arbeitslosenzahlen deutlich senken.

Erste Erfolge der Hartz-Reform des Arbeitsmarktes sind inzwischen erkennbar geworden. Die Kosten der Arbeitslosigkeit können sie allerdings nicht senken, da die neuen Instrumente eine arbeitsmarktpolitische Investition sind, die sich noch auszahlen muss.

Die Arbeitsmarktreform beinhaltet aber als vorläufig letzte Etappe ein weiteres Gesetz: Hartz IV ist eine Reform, die sich vielleicht schneller "rechnen" wird.

### **1.3 Hartz IV: die politische Kompromissformel zu einem Systemexperiment**

Hartz IV regelt die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.<sup>1</sup> Eine neue Grundsicherung für Arbeitsuchende soll die Betreuung wie die Chancen zur Eingliederung in Arbeit für alle Arbeitslosen verbessern, die auf staatliche Unterstützung angewiesen sind. Eingliederungsleistungen haben in diesem Konzept eindeutigen Vorrang vor Transferleistungen.

Zwei Ziele prägen das Vorhaben:

- Arbeitslose und hilfsbedürftige Menschen wurden vorher durch zwei verschiedene Stellen betreut: den Agenturen für Arbeit oder den Sozialämtern. Diese Doppelzuständigkeit von Kommunen und Arbeitsagenturen für die Empfänger von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe hat sich nicht bewährt. Vielmehr sind durch die Doppelexistenz ineffiziente und teure Strukturen entstanden.<sup>2</sup> Die Hilfsbedürftigkeit der Betroffenen konnte trotz der hohen Kosten kaum überwunden werden. Das neue Konzept lautet "Fördern und Fordern aus einer

---

<sup>1</sup> Ab 2005 sind daher statistisch mehr Menschen arbeitslos, da die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger ebenfalls in der Arbeitslosenstatistik erfasst werden.

<sup>2</sup> Die Arbeitslosenhilfe "kostete" im Jahr 2003 z.B. 16,5 Milliarden Euro und die Kommunen brachten für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger ca. 9,5 Milliarden Euro auf.

Hand". Zwei unterschiedliche Leistungs- und Betreuungssysteme für Langzeitarbeitslose sowie überflüssige Bürokratie werden abgebaut, Verschiebebahnhöfe zwischen Arbeitsagenturen und Sozialhilfeträgern stillgelegt.

- Erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger werden materiell besser gestellt sowie in eine modernisierte Arbeitsvermittlung und aktivierende Arbeitsmarktpolitik einbezogen. Alle Arbeitslose sollen durch die effektiveren Vermittlungsaktivitäten schneller in Arbeit gebracht und insbesondere Jugendlichen und jungen Erwachsenen bessere Arbeitsperspektiven geboten werden (vgl. ausführlich Kapitel 2).<sup>1</sup>

Die Zielvorgaben klingen vielversprechend. Die politische Durchsetzung des Konzepts war dagegen ein unerwartet kompliziertes Unterfangen. Das sollte nicht unerwähnt bleiben, denn dieser Politikprozess wirft durchaus Schatten auf die derzeitige politische Gestaltungsfähigkeit. Zum politischen Spielball und zur Jongliermasse der kommunalpolitischen Interessenverbände wurden nicht nur die materiellen Regelungen und die Pflichten von Arbeitslosen, sondern insbesondere die Organisation der Zusammenführung von Arbeitslosen und Sozialhilfe. Diesen Prozess zu verstehen, ist eine Voraussetzung, um Hartz IV vernünftig einordnen zu können. Die nachstehende kurze "historische" Skizze veranschaulicht die Kontroverse und das Ergebnis.

Unterschiedliche Interessen und Vorstellungen prägten die Diskussion um Hartz IV: Im Mittelpunkt stand dabei auch die Frage nach der Zentralisierung oder Kommunalisierung der neuen Grundsicherung für Arbeitslose, das heißt nichts anderes als nach der Veränderung des dualen Systems von staatlicher und kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Während die Bundesregierung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende für eine Trägerschaft der Bundesagentur für Arbeit plädierte, forderten andere Akteure bzw. Interessenverbände die alleinige kommunale Trägerschaft.

Die Protagonisten der "Kommunalisierung von Hartz IV" befürchteten mehreres. In der Vergangenheit sind zahlreiche kommunale beschäftigungspolitische Programme zur Eingliederung arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger entwickelt, erprobt und unter variantenreichem regionalen Zuschnitt im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung umgesetzt worden. Die Kommunen bzw. kommunalen Sozialhilfeträger tragen nicht nur lokal die politische Verantwortung, sondern verfügen auch über soziale Netzwerke und ein breites Angebot von Beratungs- und Betreuungsdiensten, um individuell zugeschnittene Leistungen

---

<sup>1</sup> Ausländische Erfahrungen haben z.B. nachgewiesen, dass eine intensive Betreuung der Arbeitslosen ihre Aussichten deutlich verbessert, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

für die arbeitslosen, aber erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger zu erbringen.

Einige kommunalpolitische Akteure erkannten daher in der Betreuung aller erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen durch die Agenturen für Arbeit einerseits die Gefahr, dass diese kommunalen beschäftigungspolitischen Initiativen ausgehöhlt würden. Andererseits würde eine zentral organisierte Verwaltung wie die Bundesagentur für Arbeit ihre Leistungen nur "holzschnittartig" erbringen und nicht über eine vergleichbare ausgebaute Angebots- und Hilfsstruktur verfügen. Zweierlei schien daher unklar: Die Fragen, ob sich die Vermittlungstätigkeit hinreichend auf die schwerer Vermittelbaren konzentriert, und ob eine Arbeitsagentur für diese schwer Vermittelbaren genügend niedrigschwellige Angebote und ausreichende Betreuungsangebote vorhalten kann. Eine zu enge Orientierung am Kriterium der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt begrenzt den Integrationserfolg und führt zu einer sozialen Auswahl mit Ausschlusseffekten für bestimmte Arbeitslosengruppen. Die Arbeitsverwaltung könnte darüber hinaus mit den sozialfürsorglichen Aufgaben überfordert werden und das Ziel einer Institutionenreform, die Bundesagentur für Arbeit zum leistungsfähigen Dienstleister umzubauen, verfehlt werden.

Im Gegensatz dazu waren auch andere Überzeugungen auszumachen, die eine "Kommunalisierung von Hartz IV" ablehnten. Die Befürworter der "Zentralisierung" gingen von folgender Perspektive aus. Die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger werden ebenso wie die anderen Arbeitslosen im Rahmen einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in das "Fördern und Fordern" einbezogen und erhalten bessere Chancen, in reguläre Arbeit vermittelt zu werden. Arbeitslose erster und zweiter Klasse (aus Arbeitslosen- oder Sozialhilfe) gäbe es ebenfalls nicht mehr. Zudem haben die Agenturen für Arbeit im Gegensatz zu den Kommunen die Mittel und Erfahrungen, Arbeitslose auch überregional zu vermitteln.

Die skizzierten Argumentationsstränge bewegten längere Zeit die Debatte über Hartz IV. Wie ist das Ergebnis zu bewerten?<sup>1</sup> Ein Vermittlungsausschuss erzielte im Sommer 2004 tragfähige Kompromissformeln, die zur Verabschiedung des Hartz IV Gesetzes führten.<sup>2</sup> Dieser politische Kompromiss klärte nicht nur die verschiedenen

---

<sup>1</sup> Der organisationspolitische Kompromiss ist ein Ergebnis, mit dem die längere (verbands-) politische Auseinandersetzung um eine ausschließliche Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit oder komplette Kommunalisierung beendet wurde. Vgl. zur Historie der Debatte ausführlicher den Forschungsbericht von Greifenstein, Ralph/ Kißler, Leo 2004: Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Arbeitspapier Band 93 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

<sup>2</sup> Festzuhalten bleibt, dass der bundesdeutsche Föderalismus eine Fessel war, um die Reform auf den Weg zu bringen. Das zeigt Hartz IV. Eine Blockade im

Vorstellungen über die Regeln von Hartz IV, sondern auch die organisationspolitische Auseinandersetzung. Hartz IV ist danach zum *organisatorischen Großexperiment mit Arbeitsgemeinschaften und kommunaler Option* geworden.<sup>1</sup> Dieses Experiment startet zu Beginn des Jahres 2005 und legt folgende Zuständigkeiten fest:<sup>2</sup>

- "Normalfall" ist eine gesplittete Trägerschaft zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommunen, die auf der Grundlage von Arbeitsgemeinschaften zusammenarbeiten.

- Die Zuständigkeiten werden dabei unterschiedlich verteilt. Die kommunalen Träger sind zuständig für

  - Leistungen für Unterkunft und Heizung,  
Kinderbetreuungsleistungen,  
Schuldner- und Suchtberatung,  
Psychosoziale Betreuung,  
Übernahme von besonderen einmaligen Bedarfen.

- Die Bundesagentur für Arbeit ist für die übrigen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständig wie

  - alle Eingliederungsleistungen,  
Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts,  
Zuschlag nach Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld.

- 69 Kommunen werden im Rahmen eines "Optionsmodells" bzw. Kommunalen Optionsgesetzes allein Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II). In der Experimentierphase übernehmen sie die volle Durchführung von Hartz IV, zahlen folglich auch das ALG II aus und sind für die Eingliederung der Leistungsbezieher in das Erwerbsleben verantwortlich. Diese Zuständigkeit erhalten sie für einen befristeten Zeitraum von sechs Jahren.

Die Regeln verdeutlichen sehr plastisch den Experimentalcharakter von Hartz IV. Der Spagat, der mit diesen zwei Modellen (Arbeitsgemeinschaften und kommunale Alleinzuständigkeit) verfahrenstechnisch gemacht wird, lässt einige Beobachter von "kühnen Trägerschaftsregelungen" sprechen. Darum muss nach der Experimentierphase genau geprüft werden, wer tatsächlich die besseren Resul-

---

Bundesrat hat diese Reform nicht nur verzögert, sondern aus sozialdemokratischer Perspektive auch in Teilen "verfälscht" (vgl. zu den Einzelheiten Kapitel 2).

<sup>1</sup> Das konstatieren jedenfalls Wissenschaftler wie Matthias Knuth.

<sup>2</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2004: Informationsblatt über die wesentlichen Inhalte des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Arbeitslosengeld II), Berlin.

tate erzielt hat und die Arbeitssuchenden zukunftsweisend unterstützt, das heißt nichts anderes als sie in Arbeit gebracht hat.

Eine empirisch gesicherte Erkenntnis gibt es dazu allerdings schon. Das "Gemeinschaftsmodell" kann auf bewährte Vorläufer zurückgreifen. Diese Projekte sprechen dafür, dass die neue arbeitsmarktpolitische Weiche die Erfolgsaussichten verbessert, Arbeitslose mit Vermittlungsschwierigkeiten trotzdem in Arbeit zu bringen. Gemeint ist das "Projekt Mozart". Das Projekt hat wichtige Vorarbeiten für die Lösung der mit Hartz IV auftretenden Probleme geleistet und wurde in den vergangenen Jahren von der Bundesregierung in 30 Modellvorhaben gefördert. Im Vordergrund steht die Bewältigung der Arbeitslosigkeit als Gemeinschaftsaufgabe von Kommunen und Agenturen für Arbeit. "Mozart" zeigt zwar die Klippen für Kooperationsvereinbarungen zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen, belegt aber auch, dass bei einer Zusammenarbeit tatsächlich Personen schneller und nachhaltiger in Arbeitsverhältnisse vermittelt werden.<sup>1</sup> Im Vordergrund steht nicht mehr das passive Verwalten der Arbeitslosigkeit, sondern die individuelle Hilfe. Die Vermittlungsqualität erhält eine herausragende Bedeutung. Das Gesamtprojekt greift auch in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und hat zu mehr Einstellungen und Beschäftigung durch eine bessere Vermittlung und Einwerbung von Stellenangeboten geführt. Kurzum: der Arbeitsmarkt wird effektiver genutzt.<sup>2</sup>

Die Ergebnisse solcher Modellversuche bekräftigen die neue organisationspolitische Verpflichtung, Arbeitsgemeinschaften zwischen Kommune und Agentur für Arbeit zu bilden bzw. moderne vermittlungsorientierte Kundencenter gemeinsam aufzubauen. Inwieweit das kommunale Optionsmodell im Wettbewerb zu den Arbeitsgemeinschaften greift, müssen dagegen erst künftige Evaluationen nachweisen.

---

<sup>1</sup> Das Land Hessen sowie die Bundesagentur für Arbeit finanzieren nach dem Beispiel von "Mozart" ebenfalls ein Modell, das in der Stadt Offenbach erprobt wird. Hiernach erfolgt die Zusammenarbeit von Kommune und Arbeitsagentur im Rahmen eines Gesellschafter-Modells. Ein solches GmbH-Modell für das JobCenter sieht eine Beteiligung je zur Hälfte von Kommune und Agentur für Arbeit vor, sowie einen Rahmenvertrag, der der GmbH einen gewissen Handlungsspielraum einräumt, welcher erlaubt, auch die jeweiligen regionalen Bedürfnisse zu berücksichtigen.

<sup>2</sup> Dies ist besonders wichtig, denn in Deutschland werden ca. 300.000 gemeldete Stellen in einem Zeitraum von 185 Tagen nicht besetzt. Vor allem die Großunternehmen greifen kaum auf die Pools in den Agenturen für Arbeit zurück, Arbeitssuchende sind dort zu Karteileichen geworden. Die Erfahrungen der Unternehmen, die Personal einstellen wollen, sind häufig negativ. Wer schnell neue Mitarbeiter sucht bzw. vermittelt haben will, für den ist das "alte" Arbeitsamt meist nicht der kompetente Ansprechpartner gewesen.

Die experimentelle Kühnheit des Großexperiments Hartz IV hat aber nicht nur Folgen für die Betroffenen, sondern auch für die Beschäftigten und damit für die Interessenvertretungen. Das sollte ebenfalls festgehalten werden, denn damit sind die Voraussetzungen angesprochen, unter denen Arbeitslose betreut und vermittelt werden. Das Organisationsexperiment verändert nämlich die Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, was mehreres bedeutet:

- Die Einrichtung von Arbeitsgemeinschaften zwischen Agenturen für Arbeit und Kommunen erfordert eine umsichtige Organisationsstrategie, um Beratungs- und Betreuungsleistungen für alle erwerbsfähigen Arbeitslosen bzw. -suchenden (in den Kundencentern) anzubieten. Zu welchem Zeitpunkt mit ihrer vollen Funktionsfähigkeit zu rechnen ist, scheint noch offen, denn die Aufgabenverteilung zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommunen (Organisation, Personalentwicklung, Definition und Etablierung der unterschiedlichen Produkte etc.) braucht noch Zeit, um die Struktur und Arbeitsweise lokal festzulegen.
- Hinzu kommt, dass sich die zu erwartende "Kundschaft" grundlegend verändert: Betreuungskunden mit vielschichtigem Hilfsbedarf (schwer vermittelbare ehemalige Arbeitslosen- und Sozialhilfebezieher, die neuen ALG II-Bezieher) sowie Informations- und Beratungskunden (kurzfristig integrierbare ALG I-Bezieher) müssen unterschiedlich "betreut" werden. Daher unterscheiden sich auch die Aufgabenstellungen der Mitarbeiter.
- Zugleich treffen sich Beschäftigte in einem neuen Kooperationszusammenhang, die aus unterschiedlichen Unternehmenskulturen stammen: aus einer eher zentralistisch geprägten Behörde und aus einer Kommunalverwaltung, in der Kundenorientierung, Dienstleistungsservice und Eigenverantwortung im Zuge langjähriger Verwaltungsmodernisierungsprozesse schon lange keine Fremdwörter mehr sind. Eine gemeinsame "unternehmenskulturelle Profilsuche" steht somit auf der Tagesordnung.
- Die Implementation ist folglich nicht nur eine organisatorische, sondern auch eine personalpolitische Herausforderung. Die Arbeitshaltungen und Arbeitsweisen kommunaler Mitarbeiter und Beschäftigter der Bundesagentur für Arbeit sind unterschiedlich, da sie über ungleiche Erfahrungen mit der arbeitssuchenden Kundschaft verfügen. Das heißt stark vereinfacht: Arbeitsamtsmitarbeiter setzen auf Information und Beratung, tendieren aber dazu, dass die Betroffenen ihre Situation eigenverantwortlich lösen. Die kommunalen Mitarbeiter wollen die Betroffenen dagegen dauerhafter unterstützen und ihre Situation prozessualer bewältigen. Damit stoßen unterschiedliche Vorstellungen und Konzepte aufeinander, was die Zu-

sammenarbeit verkomplizieren und zu verschiedenen Integrationsstrategien führen könnte.

- Das neue Tätigkeitsspektrum des Fallmanagers mit seinen veränderten qualitativen Arbeitsanforderungen wird Entlohnungs- bzw. Eingruppierungsfragen aufwerfen. Personalvertretungen könnten durchaus in einen Konflikt geraten, wenn etwa die Eingruppierung kommunaler Mitarbeiter bei vergleichbarer Tätigkeit nicht mit derjenigen der Agentur für Arbeit übereinstimmt. Ob Kommunen hingegen bereit sind, ihre Beschäftigten höher einzustufen, scheint im Spiegel kommunaler Finanzkrisen fraglich. "Gute" Arbeitsbedingungen sind aber für die künftigen Fallmanager wichtig, denn ihnen kommt eine herausragende Bedeutung zu, um die Arbeitsuchenden verantwortungsvoll zu betreuen (vgl. Kapitel 2.2).
- In den *Optionskommunen* ändert sich im Rahmen der neuen Zuständigkeiten ebenfalls die Klientel, welche die kommunalen Beschäftigten betreuen. Auch in diesem Modell ist der Organisationswandel einschneidend und damit der neue Aufgaben- und Kompetenzzuschnitt der Beschäftigten, die mit der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende betraut werden. Die Anforderungen steigen: höhere Fallzahlen und zunehmende Komplexität der Betreuung (z.B. unter dem überregionalen Arbeitsvermittlungsauftrag) führen zu neuen Qualifikationsanforderungen. Die Personalräte werden in den Optionskommunen vor neuen Herausforderungen stehen, um die veränderten Arbeitsbedingungen der Beschäftigten zu gestalten und die Arbeitsbelastungen auszugleichen.

Das bedeutet im Ergebnis: Hartz IV könnte nicht nur die Arbeitslosen, sondern zeitweilig auch die Beschäftigten verunsichern, die Bezieher von ALG II in einer tiefgreifenden Organisationsänderung unter anderen Arbeitsbedingungen betreuen und vermitteln werden.<sup>1</sup> Die Implementation von Hartz IV wird daher in beiden Modellen zur Personalratsaufgabe und zum Mitbestimmungsproblem.<sup>2</sup>

Die zentralen Grundlagen der Hartz-Gesetze sind nunmehr beschrieben. Die Arbeitsmarktreform ist aber nicht von öffentlicher Kritik

---

<sup>1</sup> Die Mitarbeiter werden auch nach unterschiedlichen arbeitsrechtlichen Konzepten beschäftigt werden. Daher sind Personalvertretungen und Gewerkschaften gefordert, Konzepte bzw. Mustervereinbarungen zu entwickeln, die auf die unterschiedlichen Interessen der Beschäftigten zugeschnitten sind. Der jeweilige Modus hängt aber vor allem mit der Rechtsform zusammen, für die sich die Arbeitsgemeinschaften lokal entscheiden werden.

<sup>2</sup> Diese Problematik untersucht derzeit ein von Ralph Greifenstein durchgeführtes und von der Hans-Böckler-Stiftung gefördertes Forschungsprojekt "Kooperations- und Optionsmodell: Bestandsaufnahme der Folgen für die Beschäftigten und der neuen personalvertretungspolitischen Herausforderungen."

verschont geblieben. Was sind die zentralen Vorhalte gegenüber den Hartz-Gesetzen?

- Problematisiert wird u.a., dass der durchaus richtige Ansatz der Reform durch neue instrumentelle "Wundermittel" verloren geht (wie die Ich-AG oder PSA). Die Instrumente zeigen zwar Ergebnisse, aber sie senken die Arbeitslosigkeit noch nicht erkennbar.
- Ihr Einsatz verzögert zugleich die Organisationsreform der Bundesagentur für Arbeit und belastet diese Behörde.
- Hartz IV verschärft die Problematik. Ein neues Leistungssystem wird implementiert, Arbeitsgemeinschaften mit kommunalen Trägern müssen gegründet, organisations- und personalpolitische Abstimmungen zwischen Agentur für Arbeit und Kommune vorgenommen und zugleich sollen Arbeitslose bereits schneller und effizienter vermittelt werden. Der Aufbau der Kundencenter läuft aber dem Zeitplan hinterher und das komplexe Ziel-, Maßnahmen- und Aufgabenbündel ist von den Agenturen für Arbeit kaum termingerecht umzusetzen.

Eine andere Kritik speziell an Hartz IV richtet sich gegen die öffentliche Präsentation dieses Gesetzes, das mit zu vielen Akzentuierungen vorgestellt würde:

- Veränderte Leistungen für Arbeitslose sollen zu höheren Anreizen führen, eine Arbeit aufzunehmen.
- Arbeitslosigkeit soll so "billiger" und Steuern eingespart werden.
- Als letztes sind verbesserte Kommunalfinanzen und eine höhere kommunale Investitionsbereitschaft in die Argumentation gebracht worden, wenn durch Hartz IV mehr Langzeitarbeitslose in Arbeit kommen und der Bund die Kosten für die erwerbsfähigen ehemaligen Sozialhilfeempfänger übernimmt. Die Kommunen sollen damit als große örtliche Arbeitgeber in die Lage versetzt werden, zu investieren und Arbeitsplätze zu schaffen.<sup>1</sup>

Das heißt: Mit Hartz IV wird vielleicht etwas zuviel des Guten verbunden. Die Herausforderungen sind hoch. Die unterschiedlichen Ziele und damit die Folgen dieses Gesetzes können von der Bevölkerung kaum noch eingeordnet werden. Das führt im Ergebnis zu Überzeugungsschwierigkeiten. Die Implementation von Hartz IV ist nicht einfach und die erste Aufgabe besteht auch darin, Vorbehalte und Äng-

---

<sup>1</sup> Der Bund stellt den Kommunen etwa 3,2 Mrd. Euro als Beteiligung bei den Unterkunftskosten zur Verfügung, die im Rahmen der Arbeitsgemeinschaften kommunale Aufgabe sind (vgl. Kapitel 2.1).

ste zu überwinden. Ob sie überhaupt gerechtfertigt sind, muss im folgenden die Sichtung der Inhalte von Hartz IV nachweisen. Hartz IV ist jedenfalls eine Art Schreckgespenst der Arbeitsmarktreform, das ihre ersten Erfolge in Vergessenheit geraten lässt.

## 2. Die wichtigsten Regeln und prognostizierten Folgen von Hartz IV

Die Bekanntgabe von Hartz IV hat für Betroffenheit gesorgt, unter den Arbeitslosen genauso wie unter den Beschäftigten. Da kaum jemand vollkommen ausschließen kann, in Zukunft arbeitslos zu werden, fühlen sich viele von Hartz IV bedroht, nicht nur diejenigen, die bereits arbeitslos sind. Eine Vorstellung hat sich hartnäckig verfestigt: Die Arbeitslosen werden im Vergleich zu den alten gesetzlichen Regelungen zur Absicherung von Arbeitslosigkeit wesentlich schlechter gestellt, geraten nach relativ kurzer Dauer der erfolglosen Jobsuche in finanzielle Notlagen und ihr sozialer Abstieg ist kaum aufzuhalten. Diese Einschätzung beruht auf Spekulationen über die Folgen, wenn Arbeitslose ihr Arbeitslosengeld (das ALG I) "aufgebraucht" haben und die neue Grundsicherung (das neue ALG II) beantragen. Wer dann über die Sozialverträglichkeit dieser Reform nachdenkt, gelangt meist zu dem voreiligen Ergebnis, dass Hartz IV sozialunverträglich sei. Stimmt diese Bewertung mit den Tatsachen überein? Oder verbirgt sich dahinter etwa altes sozialstaatliches Anspruchsdenken? Beide Fragen müssen sachlich diskutiert und überprüft werden.

Am Anfang dieser Prüfung ist festzuhalten, dass die Atmosphäre, in der Hartz IV eingeführt wird, auch durch zu viele Schlagzeilen in den Medien angeheizt wurde. Die düsteren Perspektiven für Arbeitslose, die dort veröffentlicht werden, haben manchmal wenig mit den neuen gesetzlichen Regelungen gemeinsam. Ein Blick auf zwei Folgenabschätzungen, über die in den Betriebsratsbüros gesprochen wird, zeigt dagegen schon gewissenhafter auf, wo der Stein des Anstoßes liegt:

- Hartz IV wertet die Arbeitslosen sozial ab. Obwohl Betroffene vielleicht jahrzehntelang in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt haben, erfolgt nach einiger Zeit der Erwerbslosigkeit eine Existenzsicherung ohne Rücksicht auf sozialen und beruflichen Status, was vielfach für moralisch nicht vertretbar gehalten wird.
- Hartz IV mutet den Arbeitssuchenden jedoch noch mehr zu. Das Verfallsdatum der beruflichen Qualifikation beginnt unmittelbar mit Hartz IV. Das ist der zweite Vorwurf. Die Betroffenen sollen jede, auch noch so "minderwertige" Arbeit annehmen, unabhängig davon, wie qualifiziert sie zuvor gearbeitet haben und was sie verdienten.

Die Vorhersagen belegen: Ein Jobverlust schließt nach gängiger Meinung die Perspektive eines gesellschaftlichen und beruflichen Abstiegs ein, dem die Betroffenen schutzlos ausgeliefert sind.

Der Zündstoff, der bei Beschäftigten, Arbeitslosen, Betriebsräten und Gewerkschaftern für Aufregung sorgt, ist aber nicht nur in einzelnen Regelungen zu finden, die noch vorgestellt und bewertet werden, sondern ist auch in dem Systemwechsel zu suchen, der mit Hartz IV vollzogen wird. Die neue Leistung zeichnet sich durch zweierlei aus:

- Sie ist am persönlichen Bedarf des Arbeitsuchenden bzw. Hilfsbedürftigen orientiert. Nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes (ALG I) wird deshalb vor der Bewilligung von ALG II eine fürsorgerechtliche Bedürftigkeitsprüfung durchgeführt.
- Sie orientiert sich nicht mehr an den letzten Einkommensverhältnissen (d.h. dem Nettolohn wie im Falle der alten Arbeitslosenhilfe).

Diese Umorientierung bzw. der Systemwechsel haben tatsächlich Folgen für die materiellen Leistungen, mit denen Arbeitslose ihren Lebensunterhalt bestreiten sollen. In Zahlen ausgedrückt ergibt sich folgende Prognose:<sup>1</sup> Das neue ALG II bedeutet für diejenigen, die früher Arbeitslosenhilfe bezogen haben, zu 36% den Wegfall der Leistung, 44% eine geringere Leistung, 6% etwa die gleiche Leistung und 14% auch eine höhere Leistung, wenn sie vormals Arbeitslosenhilfe und aufstockende Sozialhilfe erhielten. Im Ergebnis könnten also ca. 80% der Betroffenen mit Leistungseinbußen zu rechnen haben. Wie sie ausfallen, wird noch aufzuzeigen sein (vgl. Kapitel 2.1)

Dennoch muss bereits zweierlei gesagt werden:

- Die Bedürftigkeitsprüfung ist alles andere als neu. Arbeitslose, die sich heute schon um ihr künftiges ALG II sorgen, hätten auch nach den alten Regeln keine Arbeitslosenhilfe erhalten, müssten ihr vorhandenes Vermögen einsetzen und mit der Heranziehung des Partnereinkommen rechnen. Diese Verfahrensweisen gilt zudem für die Sozialhilfeempfänger seit langem.
- In der Bewertung von Hartz IV wird vielfach ausgeblendet, dass die alte Arbeitslosenhilfe keine Versicherungsleistung war, sondern eine Fürsorgeleistung, die aus Steuermittel und nicht aus Versicherungsbeiträgen finanziert wurde. Die altbekannte Arbeitslosenhilfe wurde nur den Bedürftigen nach Erschöpfung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld gewährt. Die Arbeitslosenhilfe war allerdings eine "Versicherungsillusion", da sie dem Konzept der Lohnersatzleistung folgte. Die neue Grundsicherung bricht hingegen mit diesem Prinzip.

Die Illusion, langfristig gegen Arbeitslosigkeit "versichert" zu sein, endet demzufolge mit Hartz IV. Das hat so manchen, der sich halb-

---

<sup>1</sup> So die Prognosen von Matthias Knuth.

wegs abgesichert fühlte, erschreckt. Dennoch ist dieser Systembruch nur die logische Konsequenz aus der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer gemeinsamen Grundsicherung für erwerbsfähige Arbeitssuchende und ihrer Bedarfsgemeinschaften.

Wie fallen nun die "Einbußen" aus, und zwar sowohl bezogen auf das materielle Lebensniveau (vgl. 2.1), als auch das Niveau, auf dem Arbeitssuchende eine Beschäftigung annehmen müssen (vgl. 2.2)? Diese Fragen sind im Spiegel der gesetzlichen Vorschriften auszuloten.

## 2.1 Die neue Grundsicherung

Die Hartz-Gesetze zur Reform des Arbeitsmarktes haben die Kriterien der *Anspruchsberechtigung* verändert. Davon ist nicht nur die Grundsicherung, sondern auch das Arbeitslosengeld (als eine Versicherungsleistung) betroffen, was zum Verständnis der neuen Sorgen von Arbeitssuchenden vorweg erwähnt werden sollte.

Noch vor Hartz IV wurde mit dem Gesetz für Reformen am Arbeitsmarkt vom 1. Januar 2004 festgesetzt, dass unter 55jährige Arbeitslose nur noch bis zu 12 Monaten, ältere Arbeitslose bis zu 18 Monaten Arbeitslosengeld erhalten. Diese Neuregelung gilt aus Gründen des Vertrauensschutzes bei Eintritt der Arbeitslosigkeit ab Februar 2006. Diese verkürzte Bezugsdauer belegt, wie Arbeitssuchende jetzt weniger Zeit haben, eine neue Arbeitsstelle zu finden, um nicht unter das ALG II und die (gefürchtete) Bedürftigkeitsprüfung zu fallen. Wer sich nach dem 1. Februar 2006 arbeitslos melden wird, für den gilt nach Ablauf des Arbeitslosengeldbezugs nämlich Folgendes:

- Die Grundsicherung, das ALG II, wird allen erwerbsfähigen und hilfsbedürftigen Arbeitslosen zwischen 15 und unter 65 Jahren gewährt. Als erwerbsfähig gilt derjenige, der nicht wegen Krankheit oder Behinderung gegenwärtig oder auf absehbare Zeit (ca. 6 Monate) außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich zu arbeiten.
- Hilfsbedürftig ist derjenige, der seinen Lebensunterhalt und den seiner Angehörigen, mit denen er in einer Bedarfsgemeinschaft lebt, aus seinen finanziellen Mitteln nicht in vollem Umfang decken kann. Die nicht selbst erwerbsfähigen Angehörigen der Bedarfsgemeinschaft erhalten darüber hinaus Sozialgeld.

Um die sozialen Folgen dieser Leistungen zu bewerten, sind zunächst die materiellen Grundlagen des ALG II vorzustellen. Die neue Grundsicherung umfasst unterschiedliche Leistungen:

- *Regelleistungen*: Sie werden in Form von Pauschalen gewährt, die sich allerdings in den alten und neuen Bundesländern unterscheiden. Die Regelleistungen umfassen laufende und einmalige Bedarfe. Die Regelleistungen für volljährige Partner der erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen sowie für minderjährige Kinder errechnen sich nach einem bestimmten Prozentsatz der Regelleistung.
- *Mehrbedarfe in besonderen Lebenssituationen*: Die Beträge werden zusätzlich zur Regelleistung gezahlt (z.B. bei Schwangerschaft, Behinderung). Die Pauschale für den Mehrbedarf errechnet sich aus einem bestimmten Prozentsatz der Regelleistung.
- *Unterkunftskosten*: Kosten für Unterkunft und Heizung werden im Falle der Angemessenheit in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen übernommen.

Die pauschalisierten Regelleistungen sind wie folgt differenziert:<sup>1</sup>

	Alleinstehende oder Alleinerziehende	Sonstige Angehörige der Bedarfsgemeinschaft		
		Kinder bis vollendetem 14. Lebensjahr	Kinder ab 15. Bis Vollendung des 18. Lebensjahres	Partner ab Beginn des 19. Lebensjahres
		Jeweils	Jeweils	Jeweils
	100%	60% RL	80% RL	90% RL
Alte Länder + Berlin (Ost)	345 EUR	207 EUR	276 EUR	311 EUR
Neue Länder	331 EUR	199 EUR	265 EUR	298 EUR

Der Übergang vom Arbeitslosengeld ins ALG II wird durch einen *zweijährigen Zuschlag* flankiert: Alleinstehende erhalten max. 160 €, (Ehe-) Partner max. 320 € sowie zusätzlich 60 € pro Kind.<sup>2</sup> Dieser Zuschlag wird im zweiten Jahr halbiert und entfällt mit Ablauf des zweiten Jahres nach dem Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Übersicht aus Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2004: Erste Basisinformationen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende, S. 12, Berlin.

<sup>2</sup> Diesen Zuschlag erhalten folglich nur ehemalige Bezieher von Arbeitslosengeld.

<sup>3</sup> Der Zuschlag beträgt Zweidrittel der Differenz aus dem zuletzt bezogenen Arbeitslosengeld (bis zum genannten Höchstbetrag) zzgl. bezogenem Wohngeld und Anspruch auf ALG II.

*Einkommen und Vermögen* der in der Bedarfsgemeinschaft lebenden mindern die Geldleistungen im Rahmen der Grundsicherung.<sup>1</sup> Das Vermögen des Betroffenen ist allerdings nicht voll einzusetzen. Zum geschützten Vermögen zählen:

- Ein Grundfreibetrag (bis zu 200 € je Lebensjahr und pro Hilfsbedürftigem und seinem Partner, max. jeweils 13.000 €).
- Höhere Freibeträge für Ältere (geboren bis 1. Januar 1948, mit 520 € je Lebensjahr des Hilfsbedürftigen und seines Partners, höchstens jeweils 33.800 €).
- Vermögen, das nachweislich zur privaten Altersvorsorge dient (Riester-Rente sowie private Rente wie in Höhe des o.g. Grundfreibetrages). Das bedeutet: Neben Vermögen, das nach den bundesgesetzlichen Vorschriften als Altersvorsorge gefördert wird, bleibt weiteres Vermögen anrechnungsfrei. Die Beträge liegen bis zu einer Höhe von 200 € je vollendetem Lebensjahr des Hilfsbedürftigen und seines Partners bis zum maximalen Freibetrag in Höhe von jeweils 13.000 €. Dieses Vermögen darf aber auf der Grundlage von vertraglichen Vereinbarungen nicht vor Rentenbeginn verwertet werden können.
- Ein Freibetrag für Anschaffungen in Höhe von 750 € für jeden Hilfsbedürftigen aus der Bedarfsgemeinschaft.

Hinzu kommen noch andere vermögensbezogene Zugeständnisse. Das (selbst bewohnte) Wohneigentum muss nicht zwangsläufig verkauft werden, sofern die Immobilie angemessen ist. Das Kriterium der Angemessenheit gilt auch für die Mietwohnung und ein eigenes Kraftfahrzeug.<sup>2</sup> Über die Angemessenheit wird auf der örtlichen Ebene unter Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen (Ballungsraum oder ländliche Region etc.) entschieden.

Arbeit soll sich für die Empfänger der Grundsicherung lohnen, auch wenn der Lebensunterhalt mit der Tätigkeit nicht bestritten werden kann. Wer eine nicht bedarfsdeckende Arbeit aufnimmt und damit vor allem Eigeninitiative beweist, behält von seinem Arbeitslohn mehr als bei der früheren Sozialhilfe. Diese explizite Arbeitsanreizfunktion beinhaltet folgende Regeln für *Hinzuverdienst* und *Kombilohn*:

- Anrechnungsfrei bleiben 15% bei einem Bruttolohn bis 400 €, zusätzlich 30% für den Teil des Betrags zwischen 400 und 900 € und

---

<sup>1</sup> Bestimmte Beträge werden vom Einkommen abgesetzt (Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung, geförderte Altersvorsorge etc.).

<sup>2</sup> Sollte die Mietwohnung unangemessen bzw. zu teuer sein, muss der Betroffene ggf. nach sechs Monaten (auf Kosten des Leistungsträgers) umziehen.

zusätzlich 15% des Betrags zwischen 900 und 1.500 €. Damit wird der Bereich, ab dem jeder hinzuverdiente Cent in voller Höhe auf das ALG II angerechnet wird, erst bei monatlichen Bruttoeinnahmen über 1.500 € erreicht. Die Anreizspanne zur Arbeitsaufnahme liegt somit doppelt so hoch wie in der bisherigen Sozialhilfe.

- Die Regeln der Grundsicherung ermöglichen zugleich einen Kombi-lohn, was bedeutet, dass geringes Arbeitseinkommen, das die Bedarfsgrenze unter- oder nur knapp überschreitet, dauerhaft mit dem ALG II kombiniert werden kann<sup>1</sup>.

Die materiellen Regelungen scheinen auf den ersten Blick weniger "hart" auszufallen als im Spiegel der öffentlichen Diskussion angenommen werden könnte. Welche *Kritik* wird daran trotzdem geäußert? Eine Zusammenstellung der Vorwürfe, die Betriebsräte und Gewerkschafter immer wieder hören, ergibt die nachstehende Mängelliste, die später abgearbeitet werden muss (vgl. Kapitel 2.3).

Die zentralen Kritikpunkte sollten aber bereits festgehalten werden:

- (1) Die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit wird heute der Sozialhilfe gleichgesetzt. Der genannte sozialstaatliche Prinzipienwechsel, d.h. die Abkehr von der Sicherung des Lebensstandards zur reinen Existenzsicherung hat für die Betroffenen Konsequenzen: Die Grundsicherung reicht nicht, um den im Laufe der Arbeitskarriere erreichten Standard annähernd zu halten.<sup>2</sup> Viele Arbeitslose werden schneller als erwartet auf ihren Vermögensstamm zurückgreifen müssen.
- (2) Die Vermögensbildung in Form von Kapitallebensversicherungen ist eine beliebte Form der Alterssicherung. Solche Versicherungen zählen zum verwertbaren Vermögen, es sei denn, dass vertragliche Sonderregelungen getroffen sind, die eine Verwertung vor Rentenbeginn ausschließen.<sup>3</sup> Derjenige, der eine private Altersvorsorge auf dieser Grundlage aufgebaut hat, wird daher "hintergangen", da die Politik vorher zur Vermögensbildung mit dem Ziel der Altersvorsorge aufgerufen hat.

---

<sup>1</sup> Vgl. die o.g. Hinzuverdienstgrenzen bzw. Freibeträge bei Erwerbstätigkeit.

<sup>2</sup> Oder in journalistischen Schlagzeilen ausgedrückt: "Niemand fällt ins Bodenlose, aber jedem wird zugemutet, wieder unten anzufangen." Der Stern, Ausgabe vom 05.08.2004.

<sup>3</sup> Sofern die Versicherungsverträge ausdrückliche Regelungen zur Altersvorsorge beinhalten, können wie aufgezeigt weitere Beträge geltend gemacht werden. Ob die bestehenden Verträge, die langfristige Festlegungen (im übrigen auf Anraten von Verbraucherberatungen) in der Regel nicht vorsehen, rechtzeitig umgestellt werden können, scheint fraglich. Geschieht dies nicht, verlieren Arbeitslose diesen Teil ihres Vermögens und damit ihre Alterseinkünfte.

- (3) Die Vermögensprüfung gibt noch eine andere "Ungerechtigkeit" wieder. Nicht von der Hand zu weisen ist das Argument, dass der "Sparsame" im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung abgestraft wird. Ein Teil des Vermögens muss aufgebraucht werden, während der "Verschwender" unmittelbar volle ALG II Leistungen erhält. Steuerfinanzierte Transferleistungen setzen allerdings schon immer voraus, die Eigenmittel einzusetzen, bevor die Solidargemeinschaft einspringt, was eben dazu führt, dass der "Sparsame" im Falle der Hilfsbedürftigkeit "Pech" gehabt hat.
- (4) Die Absenkung der Wohnqualität ist eine zusätzliche "Abstrafung", wenn unter einer angemessenen Unterkunft nur vergleichsweise geringe Quadratmeterzahlen bzw. kleinere Kaltmieten akzeptiert und finanziert werden.<sup>1</sup>
- (5) Hartz IV sorgt besonders in Ostdeutschland für Aufsehen, und dies nicht nur, weil dort mehr Menschen langzeitarbeitslos sind. Unverständlich ist, warum vierzehn Jahre nach der Wiedervereinigung im Osten ein geringeres ALG II ausgezahlt wird als in Westdeutschland. Diese Verfahrensweise setzt die Menschen in Regionen mit den bundesweit höchsten Arbeitslosenzahlen nicht nur materiell, sondern auch psychologisch erheblich unter Druck. Die unterschiedlichen ALG II-Sätze in Ost- und Westdeutschland sind erklärungsbedürftig, da sich die Lebenshaltungskosten kaum noch unterscheiden.
- (6) Der frühere unbefristete Anspruch auf Arbeitslosenhilfe mit Nettoverdienstorientierung wurde bei den etwas Besserverdienenden als eine Ursache für die hohe Langzeitarbeitslosigkeit identifiziert. Der Druck, jede Arbeit auf- bzw. anzunehmen, wird bei dieser "Mittelschicht" ansteigen. Das mag arbeitsmarktpolitisch positiv zu bewerten sein, aber diesen Druck müssen auch ältere Arbeitslose mit geringeren Erwerbchancen aushalten.

Die materiellen Regeln von Hartz IV liefern also einigen Anlass zur Mißbilligung, aber sie sind es nicht allein, die diesen Reformbaustein immer wieder in Misskredit bringen.

---

<sup>1</sup> In Regionen mit hoher (Langzeit-) Arbeitslosigkeit werden daher in Zukunft auch die Folgen von Hartz IV auf dem Wohnungsmarkt zu beobachten sein, wenn mehr Menschen auf kleine und preiswerte Wohnungen angewiesen sind.

## 2.2 Fördern und Fordern: Zumutbares für Arbeitsuchende?

Die Grundsätze des arbeitsmarktpolitischen Reformkonzepts "Fördern und Fordern" sowie "Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren" sind zwar überzeugende politische Formeln, aber die Methodik, mit der sie umgesetzt werden, muss ebenfalls aus der Betroffenenperspektive betrachtet werden. Dann verschiebt sich das Bild etwas.

Arbeit kann vieles bedeuten. Nicht jede Arbeit, die irgendwo angeboten wird, erregt aber gleich das größte Interesse bei den Arbeitsuchenden, sie anzunehmen. Dagegen stehen allerdings die Kriterien, unter welchen Bedingungen Arbeitslose ein Arbeitsangebot annehmen müssen. Gemeint ist die Zumutbarkeit von Arbeit als eine Voraussetzung für den Leistungsbezug, das heißt die Pflicht zur Arbeitsaufnahme, falls erwerbsfähige Arbeitslose nicht Sanktionen riskieren und ihren Leistungsanspruch verlieren wollen. Neben den materiellen Folgen des ALG II gehören die Zumutbarkeitsregeln zu den umstrittenen Innovationen von Hartz IV.

Welche Arbeit einem Arbeitslosen zumutbar ist oder nicht, darüber entscheiden grundsätzlich drei Kategorien: das Arbeitsentgelt, die Qualifikation und die regionale Mobilität bzw. Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte. In allen Bereichen werden die "Schutzrechte" der Arbeitslosen begrenzt, um die Aussichten zu verbessern, ihnen eine Arbeitsstelle zu vermitteln.<sup>1</sup>

Arbeitslose müssen sich nach Eintritt der Arbeitslosigkeit phasenweise zwei Definitionen von Zumutbarkeit stellen:

- Das ALG I wird keineswegs voraussetzungslos gezahlt. Diese Versicherungsleistung unterliegt schon einer Zumutbarkeitsvorschrift: In den ersten drei Monaten nach der Arbeitslosmeldung ist ein Abschlag von 20 Prozent gegenüber dem bisherigen Nettolohn zumutbar, vom 3. bis 6. Monat 30 Prozent. Danach ist eine Beschäftigung zumutbar, wenn das Einkommen die Höhe des Arbeitslosengeldes bzw. der alten Arbeitslosenhilfe erreicht. Ein Berufsschutz ist nicht vorgesehen, implizit verbirgt sich aber durchaus ein gewisser Schutz hinter den abgestuften Einkommensregeln.
- Die Regeln für die ALG II Bezieher fallen nach Hartz IV strenger aus. Erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen ist jede Arbeit zumutbar, auch wenn sie nicht dem früheren Beruf oder der Ausbildung entspricht,

---

<sup>1</sup> Nicht alles ist auch hier so neu, wie die erregte Diskussion über Hartz IV unterstellt. Einige Änderungen hat z.B. bereits die frühere Bundesregierung umgesetzt. Die Qualifikation (im Sinne des Berufsschutzes) ist seit längerem kein Kriterium mehr, das eine Arbeit unzumutbar macht, sondern lediglich die Höhe des vormals erzielten Einkommens.

die Arbeitsbedingungen ungünstiger ausfallen oder die Arbeitsstelle weiter vom Wohnort entfernt ist. Die Tätigkeit darf auch unter dem tariflichen oder ortsüblichen Lohn liegen.<sup>1</sup> Eine Vermittlung in Mini-Jobs oder in Teilzeitarbeit ist ebenfalls zumutbar genauso wie in die sogenannten Arbeitsgelegenheiten bei den Kommunen.<sup>2</sup> Diese Variante der sozialrechtlichen Pflichtarbeit wird durch eine Mehraufwandsentschädigung vergütet (vgl. unten). Die Zumutbarkeit ist damit in mehrfacher Hinsicht verschärft worden. Die alten Regeln zur Gewährung von Arbeitslosenhilfe gingen dagegen, ebenfalls ohne Besitzstandsschutz im Bereich der beruflichen Qualifikation, von einer bestimmten prozentualen Grenze des Nettoverdienstes aus, die im Bereich der Zumutbarkeit nicht unterschritten werden durfte. Die Zumutbarkeit unterliegt heute nur noch wenigen Einschränkungen (z.B. Kinderbetreuung, Pflegeleistung für Angehörige oder körperliche bzw. psychische Unzumutbarkeit).

Arbeitsuchende, die eine zumutbare Arbeit verweigern, haben mit Sanktionen zu rechnen. Das bedeutet: Wer eine zumutbare Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit oder Eingliederungsmaßnahme ablehnt, dem wird das ALG II für drei Monate um ca. 100 € gekürzt. Darüber hinaus entfällt ggf. der befristete Zuschuss. Jugendliche bzw. junge Erwachsene erhalten in diesem Zeitraum keine Geldleistungen mehr, sondern Sach- und geldwerte Leistungen. Die Unterkunftskosten werden z.B. direkt an den Vermieter gezahlt.

Diese Zumutbarkeitsregeln reizen zum Widerspruch. Mancher hält sie sogar für "anstößig". Das liegt aber nicht nur an den konkreten Regeln, sondern auch an einer zeitweilig zu moralisierend geführten Debatte über die Zumutbarkeit.<sup>3</sup> Diese Diskussion hat auch das eigentliche Ziel des Vorhabens überdeckt, den Arbeitsmarktes neu zu ordnen. Trotzdem scheint festzustehen: Die Arbeitsuchenden werden tiefere Einbrüche in ihrer beruflichen Sozialisation akzeptieren müssen. Wie sie ausfallen, hängt auch davon ab, wie die Zumutbarkeitsregeln in der Praxis umgesetzt werden. Erfolgt die Auslegung der gesetzlichen Vorgaben mit Umsicht, wird die Arbeit, die Arbeitslose annehmen müssen, sicherlich vertretbar sein.

---

<sup>1</sup> Diese Regelung war eine Bedingung, um im Vermittlungsausschuss die Zustimmung der unionsgeführten Länder zu erhalten.

<sup>2</sup> Gewerkschafter erkennen darin übrigens eine Verstärkung der geschlechtsspezifischen Teilung des Arbeitsmarktes, da die Mehrzahl der Beschäftigten in Mini-Jobs weibliche Arbeitskräfte sind und die Gefahr besteht, dass zunehmend ALG II Bezieherinnen auf diese Tätigkeiten verwiesen werden könnten. Vgl. DGB 2004: Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Ausgabe 1, Berlin.

<sup>3</sup> Verbale Ausrutscher im politischen Raum, dass nur mehr Druck auf Arbeitslose ausgeübt werden muss, um sie zur Arbeit zu bewegen, sind auch ein Beispiel dafür.

Noch sind aber drei Problemfelder hervorzuheben, die ausgeräumt werden sollten, um die Zumutbarkeitsregeln besser zu legitimieren:

- (1) die Entwicklung des Fallmanagements,
- (2) der Einsatz des Instruments der Arbeitsgelegenheiten und
- (3) die besondere Rolle älterer Arbeitnehmer.

Das heißt im Einzelnen:

(1) Die *Qualität des Fallmanagements* entscheidet über die Angemessenheit eines zugemuteten Arbeitsangebots. Spätere Analysen der Vermittlungspraxis werden zeigen, wie die Fallmanager, die Hilfsbedürftige als persönliche Ansprechpartner betreuen, ihren Ermessensspielraum auslegen und Arbeit anbieten, die sich in Lohnhöhe, Qualifikationsniveau und Arbeitsbedingungen von der ehemaligen Tätigkeit des Betroffenen erheblich unterscheidet.

Das Fallmanagement in den Agenturen für Arbeit (wie in den Optionskommunen) befindet sich aber noch in einem anspruchsvollen Organisations- und Personalentwicklungsprozess (vgl. Kapitel 1.3). Das bedeutet:

- Die Fallmanager werden Arbeitsuchende mit erheblichen Vermittlungshemmnissen betreuen und in den Arbeitsmarkt integrieren, was beim größten Teil der (ehemaligen) Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger der Fall ist. Offen ist aber, ob und wann ein angestrebter Betreuungsschlüssel von 1:75 erreicht wird, der eine qualifizierte persönliche Betreuung der Arbeitsuchenden garantiert. Entsprechendes Personal muss zunächst innerhalb der Bundesagentur für Arbeit in die Vermittlungsarbeit gebracht, umgeschichtet und zu Fallmanagern weitergebildet werden. Im Jahr 2005 wird dieser Betreuungsschlüssel voraussichtlich nur für die Jugendlichen umsetzbar sein. In der Betreuung von Erwachsenen ist ein doppelt so hohes Verhältnis (1:150) eher realistisch, das erst mittelfristig reduziert und damit verbessert werden kann.
- Ähnliches gilt für die kommunalen Mitarbeiter, die noch lernen müssen, mit der veränderten Gesetzeslage und den neuen Organisationsstrukturen umzugehen. Sie müssen entweder in den Arbeitsgemeinschaften effektiv mit den Mitarbeitern der Agenturen für Arbeit zusammenarbeiten oder im Falle des Optionsmodells das gesamte Aufgabenspektrum von der Arbeitsvermittlung bis zur Leistungsgewährung abdecken.

Nach Abschluss dieser Entwicklungsprozesse wird erst eine qualitativ hochwertige Betreuung der Arbeitsuchenden imstande sein, ihnen

angemessene Arbeitsangebote zu unterbreiten, die Betroffene selbst auch als zumutbar empfinden.

(2) Die sogenannten *Arbeitsgelegenheiten* werden dann zu den zumutbaren Tätigkeiten gehören, auf die Fallmanager ihr Klientel vermitteln. Arbeitsuchende, die nicht auf dem ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln sind, erhalten solche Arbeitsgelegenheiten, die im öffentlichen Interesse liegen.<sup>1</sup> Das Ziel ist folgendes: Die gemeinnützigen Tätigkeiten sollen Kontakt zum Arbeitsmarkt schaffen, den die Langzeitarbeitslosen zumeist verloren haben. Die Arbeitsgelegenheiten (oder besser: Gelegenheitsarbeiten) sind jedoch umstritten. Skeptische Gewerkschafter stellen daran gewisse Anforderungen. Die öffentliche Beschäftigung von Hilfsbedürftigen sollte sich an tariflichen Standards orientieren, insbesondere aber reguläre Arbeit nicht ersetzen. Die sozialrechtlichen Arbeitsverhältnisse sollten eine Ausnahmeerscheinung bleiben, die gezielt eingesetzt wird, um die Arbeitslosen zu fördern. Ob diese Bedingungen auf der kommunalen Ebene oder bei freien Trägern eingehalten werden, ist im jeweiligen Einsatzfeld zu prüfen. Die defizitäre Haushaltslage der Kommunen schließt einen Missbrauch des Instruments nicht aus. Jeder Missbrauch muss in der Praxis jedoch verhindert werden.

(3) Zuletzt bleibt noch die Frage nach den *Folgen für ältere Arbeitslose*, das heißt, ob sie im Hinblick auf die Zumutbarkeitsregeln ausreichend "geschützt" sind. Ältere Arbeitsuchende aus vielen Berufssparten gehören zu den potenziellen Langzeitarbeitslosen. Sie haben im Fall der Arbeitslosigkeit regelmäßig wenig Chancen, in ihrem angestammten Beruf eine neue Arbeitsstelle zu finden. Der Jugendkult bzw. die altersselektive Personalpolitik tragen dazu ihr Übriges bei. Erst allmählich besinnen sich die Arbeitgeber, dass mit diesem Personaleinsatzkonzept erhebliches Know-how verlorenggeht. Wenn gleich zu erwarten ist, dass die Wiedereintrittschancen Älterer mit dieser Rückbesinnung steigen, wird es sich überwiegend um qualifizierte berufliche Tätigkeiten handeln, die mit älteren Arbeitsuchenden besetzt werden.<sup>2</sup>

Was droht daher den Beschäftigten, die in ihrem fünften Lebensjahrzehnt ab Januar 2006 ihre Arbeit verlieren? Die Betroffenen sind zur aktiven Beschäftigungssuche verpflichtet. Sofern ihre Bemühungen während des Bezugs von ALG I aber nicht erfolgreich sind und sie anschließend unter das ALG II fallen, ist ihnen jede Arbeit zumutbar, ggf. auch eine Arbeitsgelegenheit, es sei denn, körperliche, geistige

---

<sup>1</sup> Die Tätigkeit kann im Falle erfolgreicher Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt allerdings jederzeit abgebrochen werden. Zugleich erhält der Betroffene einen Mehraufwandszuschlag (vgl. Kapitel 2.1).

<sup>2</sup> Allerdings fördert Hartz III explizit die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer (z.B. durch einen Beitragsbonus für Arbeitgeber, erweiterte Befristungsmöglichkeiten etc.), aber ob diese Maßnahmen Erfolg haben, ist noch nicht absehbar.

oder seelische Grenzen sprächen dagegen. Sie werden vielleicht auch einen Teil ihres erwerbenden Vermögens einzusetzen haben. Ob die Praxis im Falle älterer Arbeitsloser tatsächlich so "hart" ausfällt und die Zumutbarkeitskriterien buchstabengetreu angewendet werden, sei aus den oben genannten Gründen dahingestellt: Hartz IV beinhaltet aber durchaus dieses Szenario für ältere Arbeitslose. Der Schutz älterer Langzeitarbeitsloser wird daher möglicherweise noch einmal auf die Tagesordnung der Arbeitsmarktreform zu setzen sein.

### **2.3 Die vorteilhafteren Aussichten für Arbeitslose**

Die unterschiedlichen Zukunftsängste von Langzeitarbeitslosen sind offenkundig geworden. Das Versprechen, ihnen schneller eine Arbeit zu vermitteln, muss in den kommenden Jahren erst noch eingelöst werden. Daher beschrieb der DGB im Jahr 2004, trotz grundsätzlicher Unterstützung der Hartz-Reformen, Korrekturbedarf und sprach sogar von schwerwiegenden Fehlentscheidungen, die eine Gefahr für das ökonomische und gesellschaftliche Gleichgewicht darstellen. Bemängelt wurden insbesondere die:<sup>1</sup>

- Zu geringen Freibeträge bei der Vermögensanrechnung, insbesondere bei Älteren, die kaum noch Möglichkeiten haben, eine zusätzliche Altersvorsorge aufzubauen.
- Fehlende Sicherstellung der tariflichen oder ortsüblichen Entlohnung bei der Aufnahme einer neuen Beschäftigung nach den verschärften Zumutbarkeitskriterien.
- Unterschiedlichen Regelleistungen in Ost- und Westdeutschland, die geeignet sind, die "Spaltung" Deutschlands zu verhärten, anstatt sie auszugleichen.

Unter der materiellen Perspektive forderte der Bundesvorstand der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen in der SPD noch im September 2004 ebenfalls:<sup>2</sup>

- Ein Vertrauensschutz muss z.B. im Rahmen der 58er Regelung gewährleistet sein.
- Der Freibetrag zur Altersvorsorge sollte erhöht werden, damit Arbeitslosigkeit nicht zwangsläufig in Altersarmut mündet.

---

<sup>1</sup> Erklärung des DGB-Bundesvorstandes zur laufenden Debatte um die Arbeitsmarktreform, Pressemeldung vom 07.09.2004.

<sup>2</sup> Vgl. den Beschluss der Sitzung vom 10. September 2004 unter [afa.spd.de](http://afa.spd.de).

- Die Anrechnung von Partnereinkommen sollte sich stärker an der alten Regelung zur Arbeitslosenhilfe orientieren, um zu verhindern, dass insbesondere Frauen künftig keine Unterstützung mehr erhalten und das Haushaltseinkommen der betroffenen Bedarfsgemeinschaft drastisch sinkt.
- Darüber hinaus wäre das Äquivalenzprinzip in der Arbeitslosenversicherung zu stärken. Das bedeutet, dass einerseits lange Beitragszeiten auch zu längeren Bezugszeiten von Arbeitslosengeld (also ALG I) führen. Andererseits sollte die heutige Arbeitslosenhilfe nach Ablauf des Arbeitslosengeldes in einem zeitlich begrenzten Umfang beibehalten und analog der Regelung beim Arbeitslosengeld nach Beitragsjahren gestaffelt werden, obwohl diese Transferleistung steuerfinanziert und keine Versicherungsleistung ist.

Diese und ähnliche Forderungen stimmen durchaus mit den genannten Vorbehalten wie Anregungen überein, die in Betriebsratsbüros gegenüber Hartz IV geäußert werden und im vorangegangenen bereits aufgezeigt wurden.

Dennoch sollten die eindeutigen Verbesserungen für die Betroffenen in der Bewertung von Hartz IV nicht ausgeblendet werden. Sie lassen sich nunmehr wie folgt präzisieren:

- Gegenüber früherem Recht übernimmt der Bund für die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger die Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung.
- Die erwerbsfähigen ehemaligen Sozialhilfeempfänger werden durch Hartz IV materiell besser gestellt, da die Freigrenzen für anrechenbares Vermögen, Lebensversicherung, Altersvorsorge und selbst genutztes Wohneigentum erhöht worden sind.
- Vielfach müssen zwar Abstriche an eine "luxuriösere" Lebensweise gemacht werden. Selbst genutztes Wohneigentum muss aber z.B. nur bei überdurchschnittlicher Größe veräußert werden. Selbst in diesem Fall wird zunächst die Wirtschaftlichkeit des Verkaufs im Verhältnis zur Ersparnis an Unterkunftskosten gesetzt.
- Die Vermögensanrechnung (Freibeträge, Riesterrente und betriebliche Altersversorgung) ist im Vergleich zur Arbeitslosenhilfe durchaus großzügiger gestaltet worden. Die veränderten Hinzuverdienstgrenzen führen nicht zum Verlust des ALG II.
- Alle erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen können auf das Angebot der Kundenzentren zurückgreifen und die Beratungs-, Vermittlungs- und Integrationsleistungen der Agenturen für Arbeit in Anspruch nehmen.

- Die Erwerbschancen für arbeitslose Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahren haben sich verbessert. Ihnen ist unmittelbar nach Antragstellung auf Grundsicherung eine Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit verbindlich zu vermitteln.
- Nicht zu vergessen ist auch die Regelung für die Bezieher von Arbeitslosengeld, dass nach dessen Auslaufen ein gestufter, wenngleich befristeter Zuschlag zum ALG II gezahlt wird. In einer Übergangszeit wird somit vermieden, dass das Einkommen der Betroffenen in kurzer Zeit zu stark absinkt. Dieser Vertrauensschutz sichert zwar, dass niemand mit einem "plötzlichen" Einsturz seiner Einkommensverhältnisse konfrontiert wird. Ein sozialer Absturz auf Raten ist dennoch nicht auszuschließen.
- Die Kritik an den unterschiedlichen Regelsätzen in Ost- und Westdeutschland kann eigentlich niemand so richtig entschärfen. Was bleibt, ist mehr eine Rechtfertigung. Eine Angleichung der Regelleistungen würde auf jeden Fall "nach unten" stattfinden, da der Bundeshaushalt keine Anhebung des Ost- auf das Westniveau erlaubt. Das ist nur die eine Seite. Die Verschmelzung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer neuen steuerfinanzierten Grundsicherung für erwerbsfähige Arbeitssuchende ist auf der anderen Seite sinnvoll, wie dieser neuerliche "Ost-West-Konflikt" gleichfalls belegt. Die verschiedenen Leistungssysteme wurden in Ost- und Westdeutschland nämlich unterschiedlich beansprucht. Während in den neuen Bundesländern die Zahl der Arbeitslosenhilfebezieher höher liegt, weisen die alten Ländern mehr Bezieher von Sozialhilfe aus. Dahinter spiegelt sich der "Geldfluss" in den Osten Deutschlands wieder, woraus sich (z.B. durch Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) ein Anspruch auf Arbeitslosengeld und später -hilfe begründet. Das ALG II schafft in diesem Zusammenhang gewissermaßen einen Ost-West-Ausgleich einmal ganz anderer Art.

Das vielerorts zu hörende Veto gegen Hartz IV kann also nicht vollkommen entkräftet werden. Dennoch bringt Hartz IV auch Verbesserungen für die Betroffenen, wenngleich nur für einen Teil. Legt man Positives und Negatives in die Waagschale, zeigt sich vor allem eine Zukunftsaufgabe: Das neue ALG II darf nicht stigmatisieren und in den Geruch einer Fürsorgehilfe für die im Grunde schon "Ausgesteuerten" kommen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt ohne Chancen sind und nur irgendwie "fürsorglich" beschäftigt werden müssen. Erst die Umsetzungspraxis von Hartz IV wird demnach über den Erfolg des Gesetzes entscheiden, aber auch darüber, mit welchen Schutzmechanismen die Reform noch abzufedern wäre. Dazu gehört eventuell auch ein lohnpolitischer Arbeitnehmerschutz, über den im folgenden zu sprechen ist.

### 3. Die Arbeitsmarktreform und der Arbeitnehmerschutz: Billiglohn versus gesetzlicher Mindestlohn

In Zentrum der Arbeitsmarktreform steht das Ziel, Menschen für den Arbeitsmarkt zu "befähigen", erst an zweiter Stelle die Absicherung ihres möglichen Misserfolgs auf dem Arbeitsmarkt. Wie bei der Dokumentation der Regeln gezeigt wurde, fordert Hartz IV von den Arbeitssuchenden offensichtlich einiges, um den Arbeitsmarkt neu zu ordnen. Daher sollte ausgelotet werden, welche Schutzmechanismen diese arbeitsmarktpolitische Umstellung flankieren könnten. Einige Argumente werden dazu jedenfalls schon vorgetragen.

Wissenschaftler wie Matthias Knuth stellen z.B. durchaus kritische Nachfragen, wenn sie Hartz IV auf den Prüfstand stellen und thematisieren:

- Warum eine interne Reorganisation (in Form von Kundencentern) und eine externe Reorganisation (Arbeitsgemeinschaften mit den Kommunen) parallel durchgeführt wird, anstatt den Organisationswandel mit einem Stufenplan abzusichern und zunächst die Dienstleistungsqualität zu steigern?
- Wieso eine Kürzung der Leistungen für Langzeitarbeitslose noch vor der Senkung der Arbeitslosigkeit durch eben diese besseren Dienstleistungen (z.B. niedrigerer Betreuungsschlüssel, effiziente Kundencenter) erfolgt?
- Ob eine nahezu unbeschränkte Zumutbarkeit ohne gesetzliche Mindestlöhne gesellschaftlich akzeptabel ist?

Die letzte Frage spricht eine besonders wichtige Problematik an: die mittelfristigen lohn- und einkommenspolitischen Folgen der arbeitsmarktpolitischen Umorientierung. Diese sollten neben den unmittelbaren materiellen Auswirkungen des veränderten Leistungssystems auf die soziale Lage der Langzeitarbeitslosen sehr genau beobachtet werden. In diesem Zusammenhang ist die Diskussion um die *Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen* wieder zu eröffnen, was teilweise schon erfolgt ist, nachdem Hartz IV bekannt wurde. Welche Prognose verbirgt sich hinter dieser Debatte?

Im Frühjahr 2004 konstatierte der DGB: "Druck auf Arbeitslose hat die Löhne im Visier".<sup>1</sup> Die Kritik, die von gewerkschaftlicher Seite geäußert wird, richtet sich gegen einzelne gesetzliche Regeln, die als soziale Schieflage interpretiert werden. Die Argumentation, die zu solchen Überschriften führt, prognostiziert folgendes Szenario, das

---

<sup>1</sup> Vgl. DGB 2004: Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Ausgabe 1, Berlin.

Hartz IV "anrichten" könnte: Hilfsbedürftige Arbeitslose, die ALG II beziehen, sind verpflichtet jede zumutbare Arbeit anzunehmen. Sie werden geringe Löhne und ungünstigere Arbeitsbedingungen akzeptieren (müssen). Das könnte auf dem Arbeitsmarkt nicht folgenlos bleiben. Die Arbeitssuchenden werden zu Konkurrenten der Beschäftigten mit dem Risiko, dass sich die Arbeitsbedingungen, insbesondere das Lohngefüge, flächendeckend verschlechtern. In Zeiten, in denen Arbeitsplätze Mangelware sind und die Wirtschaft stagniert, besteht damit die Gefahr, dass eine Lohnabwärtsspirale in Gang kommt, die Lohnspreizung zunimmt und ein ausgebauter Niedriglohnsektor entsteht. Um diesen Trend abzuwenden, könnte nach gewerkschaftlicher Auffassung in Deutschland ein gesetzlicher oder tariflicher Mindestlohn eingeführt werden mit dem Ziel, die Beschäftigten ausreichend zu schützen.

Dieses Vorhaben wäre keineswegs ungewöhnlich. In fünfzehn EU-Staaten existiert ein gesetzlicher Mindestlohn bereits in unterschiedlicher Form. Die Mindestlöhne unterscheiden sich in der Methode der Festlegung (z.B. per Gesetz, Erlass oder Tarifvertrag), dem Geltungsbereich, der Anpassung und der Höhe.<sup>1</sup> Daher wäre zunächst eine auf die deutschen Arbeitsbeziehungen zugeschnittene Verfahrensweise auszuloten. Mindestlöhne könnten z.B. in Tarifverträgen vereinbart werden, die auch für nicht tarifgebundene Arbeitgeber gelten. Das Vorhaben kann allerdings auch zum zweischneidigen Schwert werden. Das sollte nicht verschwiegen werden. Mindestlöhne garantieren einerseits mehr materielle Sicherheit für die Beschäftigten, besonders in gewerkschaftlich schwach organisierten Wirtschaftssektoren. Andererseits birgt ein gesetzlicher Mindestlohn zugleich das Risiko, dass sich die unteren Arbeitsentgelte diesem Lohnniveau schleichend annähern und alternative tarifliche Regelungen erschweren.

Bevor Forderungen nach gesetzlichen oder tariflichen Mindestlöhnen gleich zugestimmt wird, sollte daher vorab auch gefragt werden, ob Hartz IV diesen Schutz überhaupt erfordert. Dazu müssten demnächst z.B. die folgenden Fragen beantwortet werden:

- Eröffnet Hartz IV tatsächlich einen breiten Billiglohnsektor, wenn die Verpflichtung besteht, auch nicht tarifgebundene Arbeitsverhältnisse anzunehmen bzw. unter dem ortsüblichen Lohn zu arbeiten? Hält etwa die aus den USA bekannte Problematik der "working poor" hierzulande wirklich Einzug?

---

<sup>1</sup> Die Höhe der Mindestlöhne liegt zwischen knapp über 1000 € bis zu fast 1.400 € in Westeuropa, in den osteuropäischen Staaten z.T. deutlich niedriger.

- Werden die Betriebsräte vor die Wahl gestellt, entweder ein Lohn-dumping mitzumachen oder falls sie dazu nicht bereit sind, Arbeitsplätze zu riskieren?
- Wird das bewährte Lohnabstandsgebot (gegenüber Transferleistungen) auf dem Altar einer Krise der sozialen Sicherungssysteme geopfert?

Gegenwärtig sind darauf keine eindeutigen Antworten zu geben. Zu viele Prognosen zu den Reformfolgen beruhen nicht auf empirischen Fakten. Ein Risiko ist aber zumindest zu erkennen. Die soziale Randstellung von Geringqualifizierten könnte sich ausweglos verfestigen. Geringqualifizierte sind in der Regel ausschließlich bei einfachen Dienstleistungen einsetzbar. Langzeitarbeitslosen könnten zunehmend solche Tätigkeiten "zugemutet" werden, deren Nachfrage von einem weiter sinkenden Preisniveau abhängt - den Billiglöhnen.

Eine gewerkschaftliche Forderung scheint also durchaus berechtigt: Arbeit sollte nur dann zumutbar sein, wenn tarifliche oder ortsübliche Löhne gezahlt werden. Diese Grenze dürfte auch mit Hartz IV nicht unterschritten werden.

Aber nicht nur Gewerkschaftsorganisationen, sondern auch der Bundesvorstand der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen in der SPD stellt ebenso unmissverständlich fest: Zumutbare Arbeit sollte dem Kriterium des Tarif- oder ortsüblichen Lohns folgen, um Lohn-dumping zu verhindern.<sup>1</sup> Dieses Vorhaben war allerdings schon im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens politisch nicht durchsetzbar. Daran ist zu erinnern. Die Klausel, dass ein Tariflohn oder ortsüblicher Lohn gezahlt werden muss, damit ein Arbeitsangebot zumutbar ist, wurde im Vermittlungsausschuss verworfen. Diese Schutzregel für Arbeitslose (und Beschäftigte) ist somit vorläufig nicht rückholbar.

Erste politische Signale mahnen aber auch zur Beruhigung. Klaus Brandner versichert als arbeitsmarktpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion z.B. zweierlei:

- Eine Billiglohnpolitik ist nie erfolgreich und mit Hartz IV auch nicht beabsichtigt. Damit würden Zukunftsinvestitionen (z.B. im Bildungswesen) behindert, denn Billiglöhne bedeuten zwangsläufig verringerte Steuereinnahmen.
- Der erste Arbeitsmarkt ist das strategische Zentrum der Arbeitsmarktreform. Die kontrovers diskutierten 1 €-Jobs bilden demgegenüber keinen zukunftsfähigen Arbeitsmarkt. Die Ausweitung öffentlicher bzw. gemeinnütziger Beschäftigung (durch die Arbeitsge-

---

<sup>1</sup> Vgl. den Beschluss der Sitzung vom 10. September 2004 unter [afa.spd.de](http://afa.spd.de).

legenheiten) dient lediglich als eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt. Hierzu sollen zumutbare Angebote organisiert werden, auch durch Workshops zwischen Politik, Arbeitgebern und Gewerkschaften. Das Ziel ist, neue Maßnahmen zu entwickeln, die im öffentlichen Interesse liegen und zugleich Perspektiven für die Arbeitslosen eröffnen. Diese politische Beteuerung entschärft einige Vorbehalte gegenüber einem "unechten Arbeitsmarkt", der vor allem auch missbraucht werden könnte.

Die politischen Absichtserklärungen werden nicht jeden voll überzeugen. Willensäußerungen der Politik verhindern kaum, dass Prozesse, die in den Unternehmen und auf dem Arbeitsmarkt einmal in Gang gesetzt werden, den intendierten Zielen folgen und steuerbar sind. Das bedeutet: Betriebsräte werden noch mehr darauf achten müssen, dass die Arbeitslosen, die in den nächsten Jahren neu eingestellt werden, nicht schlechter als ihre Kollegen gestellt sind. Neue Segmentationslinien zwischen Stammbeslegschaft und Arbeitssuchenden sollten im Rahmen der betrieblichen Mitbestimmung der Interessenvertretungen ausgeschlossen werden, damit Arbeitnehmerrechte und Arbeitsbedingungen geschützt bleiben. Die Hartz-Reform des Arbeitsmarktes fördert und fordert - im letzten Fall auch die betrieblichen Interessenvertretungen heraus.

#### 4. Perspektiven

Eine Quintessenz kann wie folgt gezogen werden: Viel Unruhe über die Reform Hartz IV beruht auf ungesicherten und teilweise unberechtigten Annahmen. Das konnte nachgewiesen werden. Einige Vorbehalte können daher entschärft werden, andere bleiben dagegen bestehen bzw. sind noch nicht auszuräumen. Viele Betroffene sollten zwar mit Leistungseinbußen rechnen, für manche trifft aber auch das Gegenteil zu.

In der öffentlichen Diskussion werden auch künftig noch Fragestellungen stehen, die Betriebsräte und Gewerkschafter im Diskurs mit den politisch Verantwortlichen vorgetragen haben. Um die vielleicht wichtigsten Fragen zu wiederholen:

- Soll mit Hartz IV der Abbau des Sozialstaats forciert werden?
- Könnten die älteren Arbeitslosen und die einkommensschwachen Haushalte zu den größten Reformverlierer werden? Wie kann gegen gesteuert werden?
- Warum sollen die Arbeitslosen jede Arbeit annehmen? Führt Hartz IV zum Lohndumping?

Wer diese Fragen zur Diskussion stellt, gelangt heute zu folgenden Ergebnissen:

- Hartz IV ist als eine technische bzw. organisatorische Umstellung vermittelt worden, weniger als ein Systemwechsel mit positiven wie negativen Folgen für die unterschiedlichen Personengruppen. In einer technokratischen bzw. instrumentellen Detaildebatte entschwindet aber das Ziel des Reformprojekts aus dem Blickfeld: die Neuordnung des Arbeitsmarktes bzw. das Vorhaben, den vorhandenen Arbeitsmarkt besser zu nutzen.
- In den Betrieben herrscht deshalb bisweilen der Eindruck vor, dass Hartz IV eher Ausdruck einer Mangelverwaltung ohne Perspektiven wäre. Diese Wahrnehmung ist verständlich: Zwar soll Hartz IV Mittel zum Zweck sein, mehr Arbeitslose schneller wieder in Arbeit zu bringen und niemand wird sich mehr so leicht in der Arbeitslosigkeit "einrichten" können. Die Crux liegt aber darin, dass den Arbeitssuchenden zwar viele "Eventualitäten" in Aussicht gestellt werden, wie sich ihre soziale Lage durch Arbeit verbessern wird, eine stagnierende Wirtschaft, Arbeitsplatzabbau und die Krise der sozialen Sicherungssysteme diese Perspektive aber nicht erkennbar machen.

- Hartz IV sorgt somit für allgemeine Verunsicherung. Arbeitslosigkeit kann in wirtschaftlich kritischen Zeiten jeden treffen und eine Arbeitsmarktreform, die eine Veränderung der Besitzstände in Aussicht stellt, liefert auf breiter Basis Konfliktstoff, nicht nur bei den unmittelbar Betroffenen. Die Reform der Bundesregierung findet unter starkem Gegenwind statt.
- Arbeitslosigkeit ist das Ergebnis von unterschiedlichen Politikfeldern, nämlich von Wirtschafts-, Investitions-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik. Sie wirken zusammen, und daher tragen neben dem Bund auch die Länder, Kommunen und Tarifparteien Verantwortung. Die Zukunft der Arbeit entscheidet sich letztlich auch "vor Ort". Im Zuge einer erkennbaren Tendenz zur Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik, bei der die Bundesregierung Verantwortung abgibt, sind die örtlichen Akteure mehr gefragt als zuvor.<sup>1</sup>
- Die Politik kann keine Arbeitsplätze schaffen. Das arbeitsmarktpolitische Reformpaket von Hartz I bis Hartz IV erweitert das Angebot an Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt kaum. Ein "Königsweg" ist mit den Gesetzen zu modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt noch nicht gefunden. Über die Arbeitsmarktreform hinaus sollten andere Zukunftsvorstellungen präzisiert werden. Dazu gehören beispielsweise industriepolitische Konzepte, die Auslandsverlagerungen abwenden und beschäftigungspolitische Programme, die Arbeitsplätze schaffen.

Das bedeutet nichts anderes: Das Grundsatzproblem ist und bleibt die hohe Arbeitslosigkeit, das auch die Hartz-Gesetze zunächst nicht lösen werden. Die Absicht, öffentliche Ausgaben zu senken und die Eigeninitiative der Arbeitssuchenden zu stärken, ist ohne Beschäftigungswachstum schwer umsetzbar. Arbeitsplätze schaffen die Unternehmer. Längst nicht alle Arbeitgeber nehmen diese gesellschaftliche Verantwortung in einer sozialen Marktwirtschaft aber wahr. Manager, die weltweit eingekauft haben, achten zwar auf die Dividende bzw. den Share-Holder-Value, um Karriere zu machen, weniger auf die Senkung der Arbeitslosigkeit und die Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme hierzulande. Gestiegene Rentabilität führt nicht zum Beschäftigungsaufbau. Im Gegenteil: Die aktuelle Lage wird vielmehr dazu genutzt, den Arbeitnehmern im Bereich der Einkommen Lohnkürzungen und bei den Arbeitszeiten Arbeitszeitverlängerungen abzuverlangen. Betriebsräte bezweifeln daher auch, ob die Arbeitgeber ausreichend in das Reformprogramm der Bundesregierung eingebunden waren, um den Reformweg mitzugehen.

---

<sup>1</sup> Dies unterstreicht der Wirtschaftsforscher und Politikberater Bruno Kaltenborn.

Aus der Perspektive der Politik zeigte der Dialog noch anderes. Doris Barnett betont als stellvertretende Sprecherin der Arbeitsgruppe Wirtschaft und Arbeit der SPD-Bundestagsfraktion mit Nachdruck:

- Die Vision der gesamten Hartz-Reformen muss stets der Beurteilungsmaßstab sein, an dem die Politik der Bundesregierung zu messen ist, nicht nur an einigen gesetzlichen Regelungen und einzelnen Maßnahmen, die noch zu evaluieren sind.
- Viele Herausforderungen für die sozialen Sicherungssysteme sind heute gleichzeitig zu bewältigen. Der Sozialstaat muss finanzierbar bleiben, die Umverteilung in gesellschaftlich akzeptable Bahnen überführt werden. Die Grenzen, bis zu denen die Kosten sozialer Absicherung akzeptiert werden können, sind aber teilweise schon überschritten. Nicht zu vergessen ist dabei vor allem die Verpflichtung der jetzigen gegenüber den kommenden Generationen, einen finanzier- und steuerbaren Sozialstaat zu "hinterlassen". Eine Verschiebung von der Gegenwarts- auf die Zukunftsfinanzierung darf nicht stattfinden. Der Sozialstaat kann folglich nicht mehr zulegen, sondern muss sich umorientieren. Das funktioniert nicht mehr ohne Einschnitte in die sozialstaatliche Leistungstiefe. So und nicht anders ist Hartz IV einzuordnen. Dabei bleibt das Ziel der Bundesregierung aber eine soziale Marktwirtschaft, allerdings in einem Europa mit offenem Konkurrenzdruck und wirtschaftlichem Wettbewerb ohne Grenzen.

Matthias Knuth vom Institut Arbeit und Technik meldete dazu, völlig im Tenor mit den betrieblichen Interessenvertretern, Vorgehenskritik an:

- Mit Hartz IV wird ein grundlegender Paradigmen- bzw. Systemwechsel eingeleitet: durch die Abkehr vom Konzept der Lohnersatzleistungen zum Bedürftigkeitsprinzip. Jeder Systemwechsel verunsichert. Da dieser Übergang nicht hinreichend begründet und mit gebührender Sensibilität vermittelt wurde, sind in den Köpfen der Menschen erhebliche Reformblockaden entstanden. Worauf sie sich beziehen, konnte mehrfach gezeigt werden.
- Hartz IV (die Veränderung der Leistung für Arbeitslose) könnte daher durchaus die eine Reformbaustelle zuviel gewesen sein, die eröffnet ist, noch bevor die neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Erfolge (Senkung der Arbeitslosigkeit) zeigen und die Bevölkerung vom Reformkurs der Bundesregierung überzeugen.

Das bedeutet: Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente sind sehr genau zu evaluieren, nicht ausschließlich unter dem Kriterium ihrer arbeitsmarktpolitischen Effizienz, sondern auch unter dem ihrer Sozial-

verträglichkeit, die nicht aus dem Blickfeld geraten darf. Sofern Korrekturbedarf besteht, wäre er politisch durchzusetzen.

Vorher hätte die Politik aber noch eine andere Hausaufgabe zu machen. Gegenwärtig findet offenkundig eine Zäsur im sozialstaatlichen Denken der Deutschen statt. Diese "Revolution" in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik muss besser erklärt, vielleicht sogar erst einmal offen und mit größerer Sensibilität verkündet werden, wie Manfred Rosenbach (Gesamtbetriebsrat RWE Power) stellvertretend für andere Betriebsräte fordert.

Auch die Betriebs- und Personalräte selbst müssen offensichtlich mehr "mitgenommen" werden. Die Politik gab daher das eindeutige Signal, in Zukunft noch stärker das Gespräch mit ihnen zu suchen. Dieser Dialog stärkt und erneuert die Vertrauensbasis zwischen Sozialdemokraten, die Regierungsverantwortung tragen und Betriebs- und Personalräten, die in ihrem Verantwortungsbereich die politische Fahrtrichtung "aushalten" müssen.

## **Veranstaltungshinweise**

Die Tagung des Arbeitskreises **Arbeit-Betrieb-Politik** der Friedrich-Ebert-Stiftung zum Thema

### **Arbeitnehmerpolitik zwischen Wunsch und Wirklichkeit**

Hartz IV – Politik gegen Arbeitslose oder auf dem Weg zum aktiven Sozialstaat?

find am Montag, dem 20. September 2004 in der Deutschen Parlamentarischen Gesellschaft, Berlin, statt.

#### *Tagungsmoderation*

#### **Volker Schroeter**

Sprecher, Arbeitskreis *Arbeit-Betrieb-Politik*

*Referenten und Gesprächspartner* waren:

**Doris Barnett** MdB, stellv. Sprecherin, Arbeitsgruppe Wirtschaft und Arbeit der SPD Bundestagsfraktion

**Klaus Brandner** MdB, Arbeitsmarktpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion

**Petra Ernstberger** MdB, Mitglied im auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestags

**Wolfgang Grothaus** MdB, Mitglied im Ausschuss Wirtschaft und Arbeit des Deutschen Bundestags

**Klaas Hübner** MdB, stellv. Mitglied im Haushaltsausschuss, Unternehmer

**Johannes Andreas Pflug**, MdB, Mitglied im auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestags

**Manfred Rosenbach**, GBR-Mitglied, RWE Power AG

#### *Wissenschaftliche Beratung*

**Dr. Bruno Kaltenborn**, Wirtschaftsforschung und Politikberatung, Koordinator der Hartz-Evaluierung

**Dr. Matthias Knuth**, wissenschaftlicher Geschäftsführer, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

#### *Tagungsplanung und -organisation*

**Helmut Weber**,

**Ilona Denk**,

Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

#### *Verfasser der Broschüre*

**Ralph Greifenstein**, Sozialwissenschaftler, Bestwig

## **Zum Gesprächskreis Arbeit-Betrieb-Politik in der Friedrich-Ebert-Stiftung**

### **Aufgaben und Ziele**

Die Friedrich-Ebert-Stiftung führt seit 1995 den bundesweiten Arbeitskreis *Arbeit-Betrieb-Politik*, dem im wesentlichen Betriebsräte und Betriebsrätinnen aus allen Branchen angehören.

Die Stiftung will mit diesem Kreis Fachkenntnisse und Kompetenz von Arbeitnehmervertretern/innen für die gesellschafts- und wirtschaftspolitische Meinungsbildung aktivieren und gleichzeitig den Informationsstand der Teilnehmer mit Blick auf ihre Aufgaben in der betrieblichen Praxis erhöhen.

Ausgehend von konkreten Erfahrungen in Unternehmen und Betrieb bietet dieser Arbeitskreis insbesondere Betriebsratsmitgliedern aus den verschiedenen Industrie- und Dienstleistungssektoren ein Forum für Information, intensive Diskussion und Meinungs-austausch mit Politikern sowie Kolleginnen und Kollegen aus anderen Betrieben und Branchen. Er beteiligt sich an der Diskussion über die Folgen neuer Produktions- und Arbeitsformen, über die Auswirkungen der Globalisierung von Unternehmen und Märkten sowie über arbeitsmarktpolitische Reformkonzepte. Fragestellungen und Themen werden aus der Sicht der Interessenvertretung von Arbeitnehmer/innen aufgegriffen, um Gestaltungsmöglichkeiten im Sinne der Beschäftigten auszuloten.

### **Themenschwerpunkte 2005**

**1995 – 2005**

#### **10 Jahre Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik**

- ▶ **Arbeitnehmerpolitik zwischen Wunsch und Wirklichkeit**  
Mindestlohn – pro und contra
- ▶ **Zukunft beobachtet – Branchen in Deutschland**  
Automobilindustrie – Schlüsselindustrie auf gepackten Koffern???
- ▶ **Mitbestimmung in Deutschland – Rückschau und Ausblick**
- ▶ **Arbeitsbeziehungen in den USA**

Weitere Informationen und aktuelle Publikationen unter:

**[www.fes.de/wirtschaftspolitik](http://www.fes.de/wirtschaftspolitik)**

## Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse

Die Publikationsreihe "Wirtschaftspolitische Diskurse" greift mit Fachtagungen, Konferenzen und Podiumsdiskussionen aktuelle Probleme und wichtige Zukunftsfragen der Wirtschaftspolitik auf. Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Veranstaltungen sind Multiplikatoren und Entscheidungsträger aus Politik, Wirtschaft, Verbänden, Verwaltung, Gewerkschaften, Wissenschaft und Praxis.

Die wichtigsten Ergebnisse der Veranstaltungen werden in Publikationen ziel-, praxis- und politikorientiert zusammengefasst. Damit stehen nicht nur den Konferenzteilnehmern, sondern darüber hinaus einem breiten Kreis wirtschafts- und gesellschaftspolitisch Handelnder und Interessierter entsprechende Informationsmaterialien und Handlungsempfehlungen zur Verfügung.

Nähere Informationen sowie eine Liste der bislang erschienenen Publikationen finden Sie unter:

[www.fes.de/wirtschaftspolitik](http://www.fes.de/wirtschaftspolitik) „Wirtschaftspolitische Diskurse“

Zuletzt erschienen:

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 153

### **Volkssport Steuerhinterziehung?**

Für mehr Steuerehrlichkeit und Steuergerechtigkeit

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01842.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 154

### **Sozialstaat und Arbeitnehmerrechte auf dem Prüfstand – Reformen zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit?**

nur noch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01844.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 155

### **Der Patient im Mittelpunkt – Durchbruch für Patienten- und Verbraucherrechte durch die Gesundheitsreform?**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01843.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 156

### **Der Beitritt naht: Der deutsche und der polnische Mittelstand zwischen Hoffnung und Skepsis**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01885.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 157

### **Die EU-Osterweiterung: Eine Herausforderung für die betriebliche Interessenvertretung!?**

Ein grenzüberschreitender Erfahrungsaustausch von Praktikern

auch im Internet abrufbar unter:

<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BERATUNGSZENTRUM/WIPO/157.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 158

### **Arbeitnehmerpolitik – zwischen Wunsch und Wirklichkeit**

Hartz IV - Politik gegen Arbeitslose oder auf dem Weg zum aktiven Sozialstaat?