

Zehn Jahre Hartz-IV in Niedersachsen - Bilanz eines Irrweges

Lars Niggemeyer
DGB Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt
Otto-Brenner-Str. 7 - 30159 Hannover
November 2014

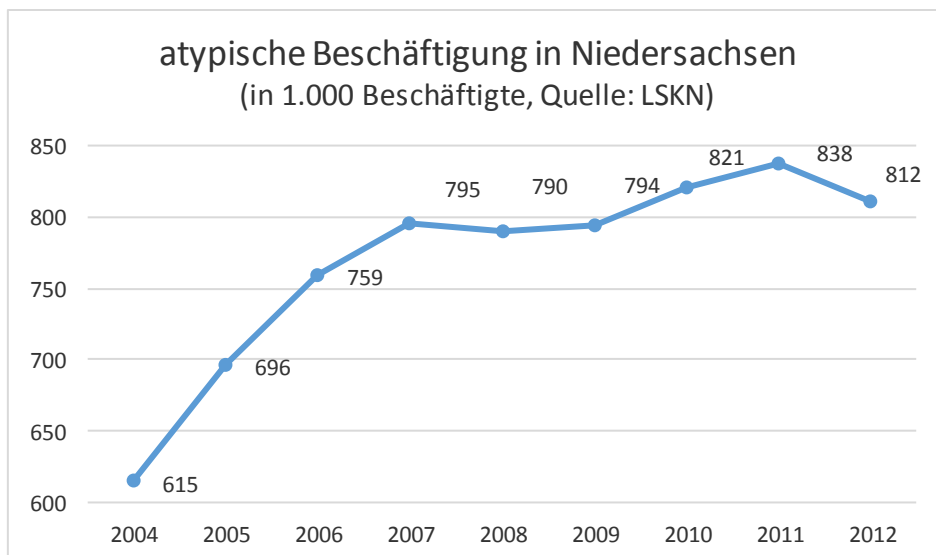
Am 1. Januar 2005 trat die vierte Stufe der Hartz-Reformen in Kraft. Kernbestandteil war die Einführung des Arbeitslosengeldes II (Hartz-IV). Hiermit wurde ein gravierender Einschnitt in die Leistungen für Arbeitssuchende vorgenommen - mit weitreichenden Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in Niedersachsen.

Kernbestandteil von Hartz IV ist die Abschaffung der „Arbeitslosenhilfe“, die nach Ausschöpfen des Arbeitslosengeldes als ein Prozentsatz des früheren Arbeitseinkommens gezahlt wurde. Die Lohnersatzrate lag bei 53 Prozent gegenüber 60 Prozent beim Arbeitslosengeld. An die Stelle der Arbeitslosenhilfe trat am 1. Januar 2005 die neue Sozialleistung Hartz IV, in welcher das Niveau auf die Höhe der Sozialhilfe herabgesetzt wurde. Somit wird nicht mehr ein nach Erwerbstätigkeit erreichter individueller Lebensstandard ermöglicht, sondern lediglich das Existenzminimum gesichert.

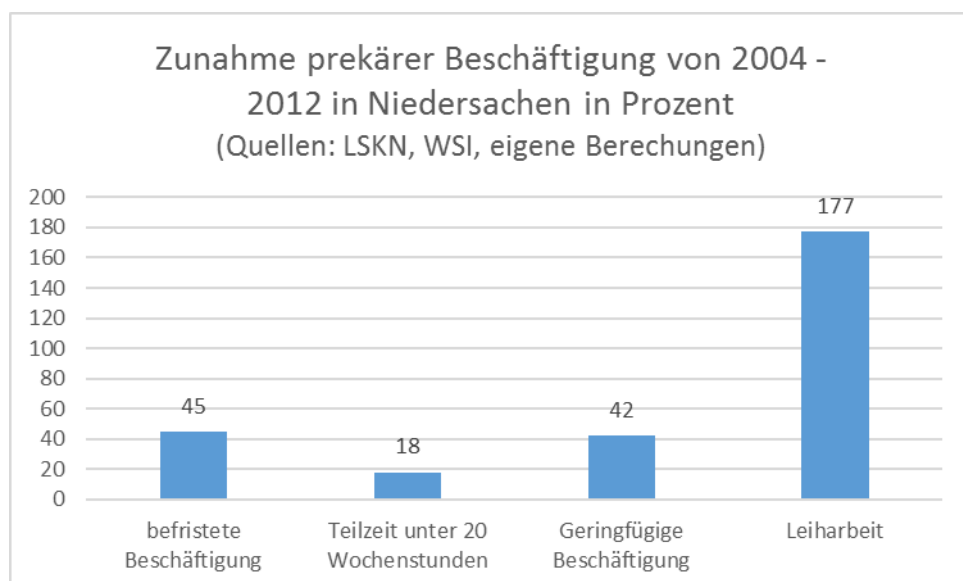
Die Höhe der Leistung für eine alleinstehende Person (391 Euro Regelsatz zuzüglich Unterkunftskosten) liegt deutlich unterhalb der Armutsschwelle in Niedersachsen von 887 Euro. Die Regelleistung reicht nicht aus, um am allgemeinen gesellschaftlichen Leben teilzuhaben: Für Bildungsausgaben sind beispielsweise 1,49 Euro im Monat vorgesehen.

Hartz IV-EmpfängerInnen sind verpflichtet, jede zumutbare Arbeit anzunehmen. Dabei wird keine Rücksicht auf Berufserfahrung und Qualifikation des/der Arbeitssuchenden oder die Höhe der Entlohnung genommen. Löhne, die ein Drittel unterhalb des tariflichen Niveaus liegen, müssen akzeptiert werden. Die Wirkung von Hartz IV war eine massive Verschlechterung der Verhandlungsposition von Beschäftigten und Arbeitssuchenden auf dem Arbeitsmarkt. Auf letztere wird seit dem 1. Januar 2005 massiv Druck ausgeübt, prekäre Jobs zu Niedriglöhnen anzunehmen. Bei den Beschäftigten hat die Angst vor Arbeitslosigkeit durch Hartz IV zugenommen. In der Folge ist die Bereitschaft gewachsen, schlechte Arbeitsbedingungen zu akzeptieren.

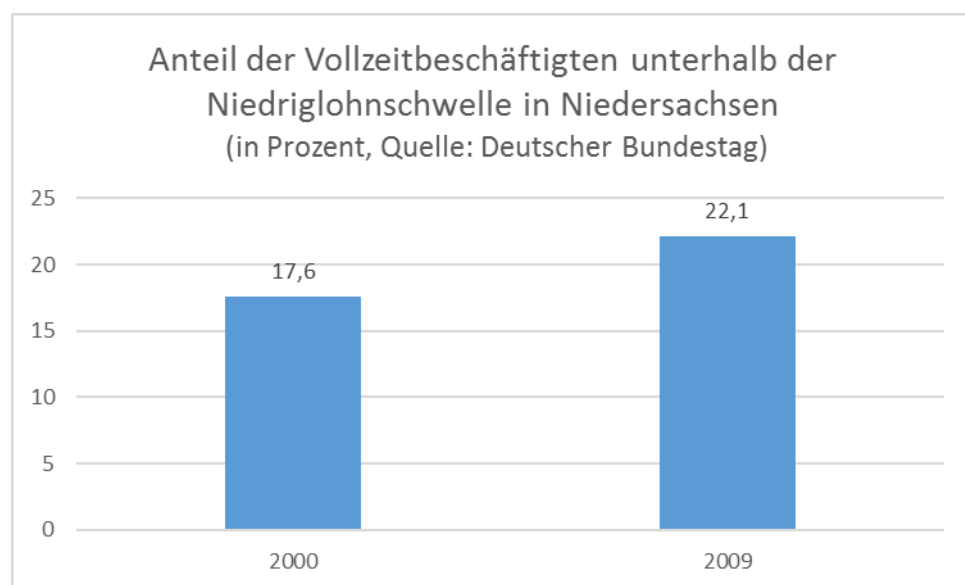
Die verfügbaren Daten der statistischen Ämter und Behörden zeigen klar, dass sich der niedersächsische Arbeitsmarkt seit der Einführung von Hartz IV qualitativ erheblich verschlechtert hat: Atypische Beschäftigung - Leiharbeit, befristete Jobs, Minijobs und Teilzeit unter 20 Wochenstunden – wurde deutlich ausgeweitet. Inzwischen sind 812.000 Niedersachsen davon betroffen, 200.000 mehr als vor 10 Jahren. Der Zusammenhang zur Einführung von Hartz IV wird insbesondere durch die schnelle Zunahme ab 2005 deutlich: Innerhalb von nur drei Jahren nimmt die atypische Beschäftigung um 30 Prozent zu und verharrt dann auf hohem Niveau.



Besonders stark zugenommen hat die Leiharbeit, um 177% seit 2004. Dabei sind Leiharbeitsverhältnisse meist nur von kurzer Dauer. Gut die Hälfte der Leiharbeitsverhältnisse wird nach weniger als drei Monaten wieder beendet. Trotz dieser Unsicherheit und ständigen Flexibilität verdienen LeiharbeiterInnen deutlich weniger als fest angestellte Kolleginnen und Kollegen, die die gleiche Arbeit machen. Eine Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit im Auftrag des DGB zeigt, dass die Verdienstunterschiede auch in Niedersachsen dramatisch sind: Das mittlere Bruttoarbeitsentgelt von LeiharbeiterInnen liegt 43 Prozent unter dem aller Vollzeitbeschäftigten. Arbeitslose werden seit den Hartz-Gesetzen bevorzugt in Leiharbeit vermittelt – denn jede dritte gemeldete offene Stelle in Niedersachsen ist inzwischen ein Leiharbeitsjob und der/die einzelne Arbeitslose kann sich gegen die Vermittlung in diese in der Regel schlecht bezahlten und befristeten Jobs nicht wehren. Darüber hinaus haben auch die befristete und die geringfügige Beschäftigung stark zugenommen.

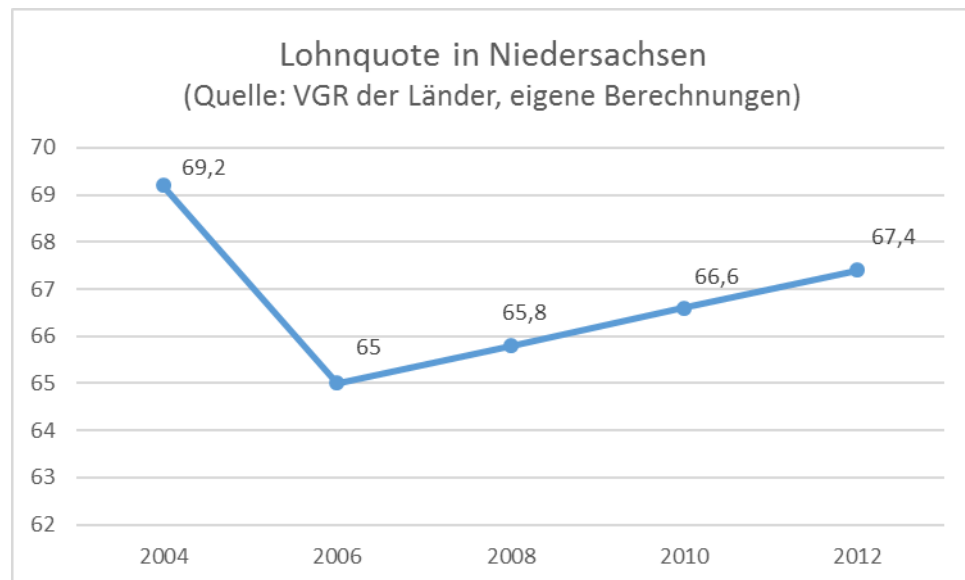


Im Jahr 2009 (neueste verfügbare Daten) arbeiteten 22,1 Prozent aller sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten in Niedersachsen im Niedriglohnsektor. Im Vergleich zu 2000 ist der Niedriglohnsektor rasant angewachsen: Damals waren „nur“ 17,6 Prozent aller Beschäftigten dieser Gruppe betroffen. Nach Daten des SOEP verdienen in Niedersachsen insgesamt 590.000 Beschäftigte weniger als 8,50 Euro in der Stunde. 127.000 Hartz-IV EmpfängerInnen sind erwerbstätig – überwiegend in Minijobs - und können von ihrem Einkommen nicht leben. Rund eine Milliarde Euro gibt der Steuerzahler in Niedersachsen Jahr für Jahr aus, häufig um niedrige Stundenlöhne aufzustocken. Unternehmen wälzen so ihre Verpflichtung, armutsfeste Löhne zu zahlen, auf die Allgemeinheit ab.



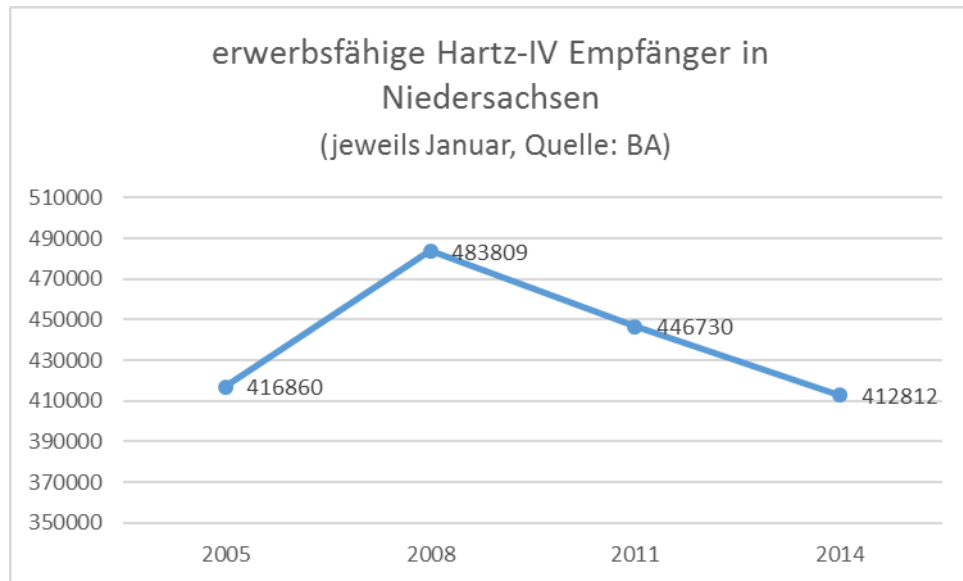
Hartz IV hat somit erheblich zur Verbreitung von nicht Existenz sichernder Beschäftigung beigetragen. Die Lohnentwicklung hat sich in den Jahren nach 2004 von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt, d.h. die ArbeitnehmerInnen konnten nicht mehr am Wachstum des Volkseinkommens teilhaben. Der konjunkturelle Aufschwung 2006-2008 war der erste nach 1949 mit sinkenden Reallöhnen der Beschäftigten. In Niedersachsen wird diese Entwicklung anhand des Einbruchs der Lohnquote nach 2004 deutlich. Vor Hartz IV entfielen 69,2 Prozent des Volkseinkommens auf die Beschäftigten, im Jahr 2006 nur noch 65 Prozent. Dies entspricht entgangenen Arbeitnehmerentgelten von 6,8 Milliarden Euro allein im Jahr 2006 – rund 2.100 Euro pro ArbeitnehmerIn. Ein derart steiles Absinken der Lohnquote – um fast vier Prozentpunkte in zwei Jahren – ist im normalen Konjunkturverlauf nie zu beobachten. Hier zeigt sich der unmittelbare Zusammenhang zur Einführung von Hartz IV. Besonders starke Lohnverluste mussten nicht tariflich entlohnte ArbeitnehmerInnen im prekären Sektor hinnehmen, also in dem Sektor, der durch die Hartz-Gesetze gezielt gefördert wurde. Parallel sind die Gewinne

der Unternehmen und die Einkünfte aus Vermögen explodiert. Hartz IV war im Ergebnis eine massive Gewinnförderungsmaßnahme für Unternehmen und Vermögende. Ihre Wirkung hält bis heute an – die Lohnquote konnte das Niveau vor dem 1.1.2005 nicht wieder erreichen. Auch 2012 mussten die Beschäftigten noch auf einen Milliardenbetrag (3.5 Mrd. Euro) verzichten.



Entgegen häufig anderslautender Behauptungen hat Hartz IV auch keinen positiven quantitativen Effekt auf dem Arbeitsmarkt gehabt. Nur auf den ersten Blick erscheinen die Resultate positiv: Von Oktober 2004 bis Oktober 2014 ist die offizielle Arbeitslosenzahl um rund 113.000 Personen zurückgegangen. Die Aussagekraft dieser Zahl ist jedoch sehr gering. Viele Arbeitslose werden nicht mehr als solche gezählt, weil sie sich in Maßnahmen der Arbeitsagentur befinden, kurzfristig erkrankt oder älter als 58 Jahre sind bzw. von den Jobcentern als aktuell nicht „verfügbar“ definiert werden. Aussagekräftiger ist die Anzahl der erwerbsfähigen Hartz IV-EmpfängerInnen, also der Arbeitssuchenden, die tatsächlich Hartz-IV beziehen und in der Lage sind, mindestens drei Stunden täglich zu arbeiten. Ihre Zahl liegt im Jahr 2014 genauso hoch wie am 1.1.2005. Eine Verringerung der Hilfsbedürftigkeit ist nicht eingetreten. Tatsächlich ist die Anzahl der Betroffenen nach Inkrafttreten der Hartz-Gesetze zunächst stark angewachsen – bis auf über 480.000 im Jahr 2008. Erst mit der guten konjunkturellen Entwicklung ab 2010 geht sie wieder zurück. Angesichts dieser Entwicklung kann man mit der Einführung von Hartz IV keinen Rückgang der realen Arbeitslosigkeit verbinden. Dabei kann auch von einer erfolgreichen „Aktivierung“ von Langzeitarbeitslosen keine Rede sein. 45 Prozent aller Hartz IV-EmpfängerInnen in Niedersachsen bezieht diese Sozialleistung seit mindestens vier Jahren. Angesichts von nur rund 50.000 gemeldeten offenen Ar-

beitsstellen ist eine Vermittlung in Arbeit für die allermeisten der 412.000 erwerbsfähigen Hartz IV-EmpfängerInnen illusorisch.



Fazit: Hartz IV war ein Desaster für Beschäftigte und Arbeitslose. Die Zahl der Arbeitslosengeld II-EmpfängerInnen ist nicht gesunken, prekäre Beschäftigung hat massiv zugenommen. Zunehmende Niedriglohnbeschäftigung und eine fallende Lohnquote haben die wirtschaftliche Lage der Beschäftigten in Niedersachsen verschlechtert. Profitiert haben allein die Unternehmen und Besitzer großer Vermögen. Eine grundlegende Reform der Hartz-Gesetze ist daher überfällig. Aus Sicht des DGB ist Folgendes erforderlich, um wieder Ordnung am Arbeitsmarkt herzustellen und Arbeitslosen Perspektiven zu eröffnen:

- Hartz IV hat sich nicht bewährt und muss reformiert werden: Die Regelsätze für das Arbeitslosengeld II (ALG II) sind nicht bedarfsdeckend und müssen deutlich angehoben werden. Die Erstattung der Wohnkosten muss in angemessener Höhe erfolgen. Diese hat sich nach dem tatsächlich verfügbaren Wohnraum und den Preisen bei Neuvermietung zu richten. Sanktionen, die das physische Existenzminimum (zwei Drittel des Regelsatzes) oder die Kosten der Unterkunft betreffen, darf es nicht mehr geben. Die Vermittlung in Arbeit muss die nachhaltige Überwindung von Armut zum Ziel haben. Daher darf nicht mehr die schnelle Vermittlung in prekäre Beschäftigung – vor allem Leiharbeit - im Vordergrund stehen. Es dürfen nur noch solche Arbeitsverhältnisse als zumutbar gelten, die tariflich entlohnt werden und der Qualifikation des/der Arbeitslosen entsprechen. Bis zur Umsetzung dieser Reformen sollte ein Sanktionsmoratorium verhängt werden.

- Der Anteil der Arbeitslosen, die Arbeitslosengeld I erhalten, ist stark gesunken. Viele BeitragszahlerInnen erhalten nie ALG I, da sie immer wieder kürzer als ein Jahr beschäftigt sind. Daher muss der Zugang erleichtert werden, bereits nach sechs Monaten Beschäftigung muss ein Anspruch auf ALG I entstehen. Außerdem muss die Bezugsdauer von ALG I für langjährige BeitragszahlerInnen wieder auf maximal 32 Monate ausgeweitet werden.
- Für Langzeitarbeitslose gibt es kaum Chancen auf reguläre Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt. Daher brauchen wir einen öffentlichen Beschäftigungssektor („sozialer Arbeitsmarkt“) mit fairen Bedingungen. Unzweifelhaft gibt es enorme gesellschaftliche Bedarfe zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur, vor allem in den Bereichen Erziehung, Bildung, Pflege, Gesundheit. Hier könnten Langzeitarbeitslose sinnvoll bei Kommunen und Wohlfahrtsverbänden auf freiwilliger Basis zu regulären, tariflichen Bedingungen beschäftigt werden. Diese Beschäftigung muss allerdings zusätzlich und im öffentlichen Interesse sein, d.h. sie darf reguläre Beschäftigung nicht verdrängen.
- In der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist ein Kurswechsel hin zu nachhaltig wirksamen und langfristigen Maßnahmen nötig. Die Qualifizierung von Arbeitslosen sollte sich auf den Erwerb von Berufsabschlüssen mit guten Perspektiven konzentrieren. Das Absolvieren von kurzfristigen Maßnahmen wie mehrfachen Bewerbungstrainings ist für die Betroffenen meist sinnlos und schönert nur die Arbeitslosenstatistik. Vor dem Hintergrund der Debatte um Fachkräfte-Engpässe besteht zudem kein Bedarf an noch mehr geringqualifizierten Arbeitskräften.
- Deutschland erhält zum 1.1.2015 einen gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde. Durch umfassende Kontrollen müssen die Behörden dafür Sorge tragen, dass er eingehalten wird. Lohndumping und sinkender Tarifbindung muss durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Flächentarifverträgen begegnet werden.