

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit = Revue suisse de travail social
Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Soziale Arbeit
Band: - (2015)
Heft: 17

Buchbesprechung: Buchbesprechungen = Révisions critiques

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 02.02.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Buchbesprechungen / Révisions critiques

Christoph Butterwegge (2015). Hartz IV und die Folgen. Auf dem Weg in eine andere Republik? (Weinheim und Basel: Beltz Juventa)

Das «Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt» – über die deutschen Landesgrenzen hinaus bekannt unter der negativ konnotierten Kurzformel «Hartz IV» – ist, wie der Politikwissenschaftler Christoph Butterwegge in seinem informativen und aufschlussreichen Buch darlegt, ein beispielloser Tiefpunkt in der Geschichte des Abbaus sozialstaatlicher Leistungen seit 1945. Butterwegge geht es um die Analyse der *Folgen* dieser Reform, mit der die Arbeitslosenhilfe als Lohnersatzleistung durch eine bloße Fürsorgeleistung auf Sozialhilfeniveau ersetzt wurde. Diese sind, wie er zeigt, gravierend für betroffene Bevölkerungsgruppen. Hartz IV hat nach Butterwegge nicht nur soziale Ungleichheiten und die soziale Polarisierung verstärkt, sondern auch zur Etablierung eines «Armutregimes» und damit zum Demokratieabbau beigetragen. *Zu Unrecht* wird Hartz IV, wie das Buch verdeutlicht, heute von Politik und Medien als Erfolg im Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit verbucht. Zehn Jahre nach Inkrafttreten der Gesetzesreform zieht Butterwegge eine Bilanz, die zugleich Analyse, Anklage und Appell ist. Über das explizite Anliegen hinaus, die Folgen der Reform zu analysieren, lässt sich diese Hartz IV-Bilanz als anschauliches Beispiel dafür lesen, wie privatwirtschaftliche Interessen vor dem Hintergrund ökonomischer Krisen und unter dem Einfluss einer entsprechend gestimmten medialen Öffentlichkeit in politischen Entscheidungsprozessen als Sachzwänge dargestellt werden und wie dies angesichts der politischen Unterrepräsentation benachteiligter Gruppen die demokratische Entscheidungsfindung beeinträchtigen kann.

Wie ist es zu Hartz IV gekommen? In den ersten beiden Kapiteln des Buches rekonstruiert Butterwegge die Geschichte des Systems der Erwerbslosenunterstützung in Deutschland und die Entwicklung der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Ideen und Konzepte, die den Hartz-Reformen den Weg bereiteten. Begünstigt durch die wirtschaftliche Konjunktur und erfolgreiche Gewerkschaftskämpfe erreichte der Ausbau

eines dreigliedrigen Unterstützungssystems, bestehend aus Arbeitsvermittlung, Arbeitslosenversicherung und Weiterbildung, seinen Höhepunkt Ende der 1960er Jahre unter Willy Brandt. Darauf folgte mit der Weltwirtschaftskrise der 1970er Jahre ein «Epochenbruch». Zunehmend unter Beschuss geriet der Wohlfahrtsstaat in den 1980ern, als Margaret Thatcher und Ronald Reagan die wirtschafts- und sozialpolitischen Agenden mit neokonservativen und neoliberalen Ideen besetzten, sowie infolge des Zusammenbruchs der «realsozialistischen» Staaten. Für die Bundesrepublik Deutschland analysiert Butterwegge den Wandel der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Orientierung ausgehend von einem Memorandum des Wirtschaftsministers Lambsdorff von 1982, das er als das «neoliberale Drehbuch für die soziale Demontage» (42) der darauf folgenden Jahrzehnte bezeichnet, und anhand des sogenannten Schröder/Blair-Papiers von 1999. Diese Schriften propagieren die «Verbilligung der Arbeit» mittels Senkung von Sozialabgaben und setzen auf die «Aktivierung» von Erwerbslosen durch «Sozialinvestitionen» als Rezept gegen Massenarbeitslosigkeit.

Hartz IV wurde unter einer Regierungskoalition der SPD und der Grünen Partei ausgearbeitet und eingeführt. Wie dies möglich war, ist Gegenstand von Kapitel 3. Butterwegge analysiert Hartz IV als «Eliteprojekt» «privatwirtschaftlicher Provenienz» (73) und stützt sich u. a. auf eine Studie, welche die Lobbyarbeit der Bertelsmann Stiftung, die «heimlich im Hintergrund» die «Fäden» gezogen habe (76), kritisch beleuchtet. Angesichts des ungelösten Problems der Massenarbeitslosigkeit sowie der bevorstehenden Wahlen richtete die Regierung im Februar 2002 unter der Leitung des ehemaligen VW-Personalvorstands Peter Hartz die Kommission «Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt» ein. Die wirtschaftsnahe «Hartz-Kommission» setzte mit ihren Vorschlägen zur Verringerung der Erwerbslosigkeit nicht beim Arbeitsangebot, sondern beim staatlichen Vermittlungs- und Unterstützungssystem an. Ihr Gutachten genoss ein öffentliches Ansehen als sachlich und alternativlos und schuf den Regierenden so einen «politischen Manövrierraum» (86). Nach der Wiederwahl setzte die rot-grüne Koalition die ersten drei «Hartz-Gesetze» um: Dabei wurden u. a. der Schutz der Leih- und Zeitarbeit aufgehoben, sogenannte «Mini-Jobs», also nicht-sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, eingeführt und die Arbeitsämter nach privatwirtschaftlichen Modellen umorganisiert. Zur politischen Durchsetzung der vierten Hartz-Reform trug, wie Butterwegge in Kapitel 4 erläutert, die «Agenda 2010» bei – eine Rede, die Bundeskanzler Schröder im März 2003 unter dem Motto «Mut zum Frieden, Mut zur Veränderung» hielt. Darin gab er gleichzeitig mit dem

Beschluss, nicht in den Irak-Krieg einzutreten, bekannt, dass unter dem Druck von Globalisierung und demografischem Wandel staatliche Leistungen gekürzt werden müssten und den Einzelnen mehr Eigenverantwortung abzuverlangen sei. Ausserdem kündigte er eine Steuerreform an, die eine weitere Begünstigung von Unternehmen und Spitzenverdienern mit sich brachte. «Spekulative Erwartungen im Hinblick auf die arbeitsplatzschaffende Wirkung von Unternehmensgewinnen» (99) sowie das Gleichsetzen von Wirtschaftsinteressen mit dem Allgemeinwohl bestimmten diese Politik, so der Kommentar Butterwegges.

Das vierte Hartz-Gesetz trat im Januar 2005 in Kraft. Mit der Begründung, dass Arbeitslose als «Arbeitsuchende» zu behandeln seien und auch Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger von «Arbeitsbeschaffungsmassnahmen» profitieren sollten, wurde als Unterstützungsleistung für Langzeitarbeitslose bzw. erwerbsfähige Sozialhilfebeziehende das «Arbeitslosengeld II» (Alg II) auf einem Niveau von monatlich 345 Euro im Westen bzw. 331 Euro im Osten eingeführt. Nach Ende der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I, das Personen beanspruchen können, die vor dem Eintreten der Arbeitslosigkeit mindestens ein Jahr lang in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis (also keinem «Mini-Job») beschäftigt waren, entfällt damit die frühere Lohnersatzleistung und wird durch eine blosse Hilfeleistung auf Sozialhilfeniveau ersetzt. Butterwegge erkennt in diesem Schritt nicht nur eine «Pervertierung des Sozialstaatsgedankens», sondern auch des «Leistungsgedankens»: Personen, die ihr Leben lang erwerbstätig waren, gelangen nun schnell in den «Gemeinschaftskeller» der sozialen Sicherung, gemeinsam mit Personen, die noch nie einen Arbeitsplatz hatten (126).

Die einzelnen Inhalte und unmittelbaren Konsequenzen der Gesetzesreform werden im fünften Kapitel erläutert. Unter dem Doppelmotto «Fördern und Fordern» sollen Erwerbslose in den neu eingerichteten «Job-Centern» bei der Arbeitssuche unterstützt werden. Den zahlreichen Forderungen und Sanktionsmöglichkeiten stehen jedoch nur wenige «Leistungen» gegenüber. Erwerbslose können gezwungen werden, Stellen weit unter ihrer Qualifikation anzunehmen und widrige Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. Als weitere Massnahme wurden staatliche Beschäftigungsprogramme («1-Euro-Jobs») eingeführt. Hartz IV bedeutete für die Betroffenen, so Butterwegge, vor allem Disziplinierung und Deautonomisierung. Zudem bewirkte die Reform eine deutliche Verbilligung des Faktors Arbeit. Dem «Aktivierungsregime» attestiert Butterwegge eine einschüchternde Wirkung auf diejenigen, die über einen Arbeitsplatz verfügen, sodass sie

eher bereit sind, schlechtere Arbeitsbedingungen und niedrige Löhne zu akzeptieren (128). Ausserdem kann «Hartz IV», wie das Arbeitslosengeld II auch genannt wird, nicht nur von Arbeitslosen beansprucht werden, sondern auch von *Working poor* zur «Aufstockung» eines Lohns, der zum Leben nicht ausreicht. Die Reform stärkt damit ein Anreizsystem zur «Senkung des Lohnniveaus durch die Kapitalseite» (147), was Butterwegges These, mit der angeblichen Bekämpfung von Arbeitslosigkeit seien vor allem privatwirtschaftliche Interessen verfolgt worden, weiter stützt. Im Niedriglohnsektor, der mit Hartz IV beachtlich ausgebaut wurde, sind heute fast ein Viertel aller Beschäftigten tätig und damit einem erheblichen Armutsrisiko ausgesetzt. In Kapitel 6 geht Butterwegge auf verschiedene «Nachjustierungen» ein, die unter den auf Rot-Grün folgenden Regierungen vorgenommen wurden und insgesamt zu einer weiteren Verschärfung des etablierten «Armutsregimes» beitrugen. Auch der 2014 eingeführte Mindeststundenlohn von 8.50 Euro brutto reicht nicht aus zur Deckung des soziokulturellen Existenzminimums (199). Besonders betroffen vom erhöhten Armutsrisiko sind vulnerable Gruppen, Menschen mit Migrationshintergrund, alleinerziehende Mütter, Kinder, Jugendliche, Senioren und Ostdeutsche.

Kapitel 7 beleuchtet die individuellen und gesellschaftlichen Konsequenzen der Arbeitsmarktreformen. Die Beurteilung des Erfolgs von Hartz IV konzentriert sich, wie Butterwegge kritisiert, oft einseitig auf die Arbeitslosenquote und vernachlässigt dabei die *Qualität* der Beschäftigungsverhältnisse. Der nach 2005 erfolgte Beschäftigungsanstieg ist aber, wie der Autor plausibel darstellt und belegt, weniger auf eine erfolgreiche «Aktivierung» von Langzeiterwerbslosen zurückzuführen als auf den konjunkturellen Aufschwung. Das Problem der Langzeiterwerbslosigkeit dagegen besteht fort und zwar nicht, weil es den Betroffenen an Arbeitsmoral mangelt, sondern weil es nicht genügend offene Stellen gibt. Butterwegge beruft sich auf den Soziologen Klaus Dörre, gemäss dem Hartz IV «erfolgreich gescheitert» ist: Zwar ist der versprochene Beschäftigungserfolg ausgeblieben, der «Erfolg» – aus der Sicht der Privatwirtschaft – ist jedoch in der «Abschreckungswirkung» der Reformen zu sehen. Ohne die Bereitschaft eingeschüchterter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, niedrige Löhne zu akzeptieren, wäre die Ausweitung des Niedriglohnsektors und prekärer Beschäftigungsformen nicht mehrheitsfähig gewesen. Die wahren Ziele der Reform, schliesst Butterwegge, bestanden darin, den Druck auf Erwerbslose wie auf Beschäftigte zu erhöhen und die Rentabilität der Konzerne «durch eine politisch abgesicherte Lohn-Dumping-Strategie» zu steigern (217). Er sieht deshalb in Hartz IV nicht lediglich eine Arbeits-

marktreform, sondern ein «Projekt zur Restrukturierung» der Gesellschaft (233), dessen Wirksamkeit auf der Verbreitung von Abstiegsängsten und verstärkter sozialer Polarisierung beruht. Eine gravierende Folge davon ist der Demokratieabbau: Ein funktionierendes System sozialer Sicherung ist Voraussetzung politischer Partizipation. Wachsende soziale Ungleichheit und sozialer Ausschluss führen zu einer Entpolitisierung und Unterrepräsentation benachteiligter Gruppen. Insofern sieht Butterwegge die demokratische Legitimation der Bundesrepublik Deutschland als gefährdet an.

Reformen mit derart einschneidenden Konsequenzen wären, wie Butterwegge im achten Kapitel seiner Hartz IV-Bilanz ausführt, nicht durchsetzbar gewesen ohne die medialen Trägheits- und Missbrauchsdiskurse (251). Er belegt anhand verschiedener Beispiele wie die Massenmedien zu einer marktradikalen Stimmung beigetragen haben. Mit der Darstellung von Betroffenen als Schmarotzer und der Umdeutung von gesellschaftlicher Unterprivilegierung zum individuellen Problem sind sie zudem mitverantwortlich für die Stigmatisierung von Hartz IV-Empfängerinnen und -Empfängern. Nach Butterwegge zeigt sich in der medialen Darstellung ein allgemeiner gesellschaftlicher «Funktionswandel» der Armen: Erschienen sie früher als Bedrohung, etwa weil man einen Aufstand fürchtete, so würden sie heute vor allem als «faul» und damit als Nachteil für den Wirtschaftsstandort wahrgenommen (279).

Butterwegges Hartz IV-Bilanz stützt sich auf zahlreiche sozialwissenschaftliche Studien, politische Debatten, mediale Ereignisse, Gesetzestexte, politische Schriften, Vorstösse und Kommentare. Die Absicht, die Reform hinsichtlich ihrer arbeitsmarkt-, beschäftigungs-, wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Implikationen zu analysieren, setzt der Autor auf inhaltlich differenzierte und zugleich pointierte Weise um. Das Buch zeichnet ein differenziertes Bild des deutschen Sozialstaates und seiner gesellschaftlichen Bedeutung. Neben den Folgen der Arbeitsmarktreformen rekonstruiert Butterwegge zudem detailliert, wie es zu ihrer Ausarbeitung und politischen Durchsetzung innerhalb eines demokratischen Systems sowie unter der Regierung einer traditionell die Arbeitnehmerseite vertretenden politischen Partei kommen konnte. Mag die Darstellung der Lobbyarbeit von Wirtschaftseliten im Einzelnen beinahe verschwörungstheoretisch anmuten, ist die Gesamtargumentation, der zufolge die Arbeitsmarktreformen in erster Linie den Interessen der Privatwirtschaft dienen, gut belegt und plausibel. Überzeugend ist ausserdem die Darstellung der Macht der Massenmedien im Prozess politischer Meinungsbildung. Das Buch gibt Aufschluss darüber, wie Eliten aus Politik und Wirtschaft

gemeinsam mit den Medien die Durchsetzung und allgemeine Akzeptanz eines marktradikalen Mainstreams bewerkstelligen und wie dies in letzter Konsequenz zur Untergrabung demokratischer Prozesse führen kann. Mit seiner Hartz IV-Bilanz macht Butterwegge somit auch auf ein potenzielles Demokratiedefizit wirtschaftsliberaler Staaten aufmerksam.

Das Buch ist verständlich und anschaulich geschrieben und eignet sich auch für Leserinnen und Leser, die mit der Materie nicht vertraut sind. Ein wenig an analytischer Schärfe verlieren manche Ausführungen aufgrund der engen Verschränkung von Analyse und Kommentar. In der Kritik einer mit ökonomischen Sachzwängen argumentierenden Politik und des sich aus der fehlenden politischen Partizipation benachteiligter Schichten ergebenden Demokratiedefizits bedient sich der Autor eines theoretischen Vokabulars, so z. B. des Begriffs einer «demokratischen Verfasstheit» (242), dessen konkrete Bedeutung in der Darstellung eher unklar bleibt. Die Hauptaussagen der Analyse sind allerdings auch so verständlich und plausibel. Insbesondere im ersten Kapitel stellt Butterwegge Parallelen her zwischen den Hartz-Reformen und den Entwicklungen im Vorfeld der nationalsozialistischen Machtergreifung. Diese lassen sich als drastisches Stilmittel verstehen, mit dem der Autor die Dringlichkeit und Problematik seines Gegenstands zum Ausdruck bringen möchte. In der Einleitung ruft Butterwegge die Leserschaft dazu auf, sich über die Problematik des Wohlfahrtsstaats zu informieren und gegen die jüngsten Entwicklungen zu opponieren. Diese Hartz IV-Bilanz bietet hierfür einen guten Ansatzpunkt.

*Anna Gonon, M. A., wissenschaftliche Assistentin
am Institut für Professionsforschung und kooperative
Wissensbildung, Hochschule für Soziale
Arbeit FHNW*