



## Viel Lärm um wenig

### Vom AVAVG über AFG, Hartz IV und Bürgergeld zurück zu Hartz IV – von Birgit Daiber\*

In: *express* 4/2025

Groß ist das Geschrei um das sogenannte Bürgergeld, mit dem seit 2023 von Armut und Arbeitslosigkeit betroffene Menschen unterstützt werden. Der Vorwurf, es werde hier die Faulheit von arbeitsunwilligen Menschen gefördert, ist nicht neu. Die Älteren unter uns erinnern sich an den Bruch der sozial-liberalen Koalition 1982, in deren Vorlauf die FDP nicht nur eine Kürzung der Rente und des Arbeitslosengeldes verlangte, sondern von der »sozialen Hängematte« sprach, in der es sich angeblich die vielen Arbeitslosen gemütlich machten...<sup>1</sup>

Seit dem 1. Januar 2023 gibt es das Bürgergeld für Menschen, die davor von Hartz IV/Arbeitslosengeld II abhängig waren. Die Bundesregierung lobte sich und schrieb: »Die staatliche Hilfe ist nun bürgernäher, unbürokratischer und zielgerichteter. Menschen in der Grundsicherung werden besser qualifiziert und damit in dauerhafte Jobs vermittelt. Außerdem wurde die Berechnung der Regelbedarfe auf eine neue Grundlage gestellt.«<sup>2</sup> Als zentrale Neuerungen wurden genannt:

»Damit die Leistungsberechtigten sich auf die Arbeitsuche konzentrieren können, gilt im ersten Jahr des Bürgergeldbezugs nun eine sogenannte Karenzzeit: Die Kosten für Unterkunft werden in tatsächlicher Höhe, die Heizkosten in angemessener Höhe anerkannt und übernommen.

Wer auf Bürgergeld angewiesen ist, darf in der Karenzzeit das Ersparte behalten. So darf Vermögen erst ab 40.000 Euro angetastet werden, für jede weitere Person in der Bedarfsgemeinschaft ab 15.000 Euro.

Wer zwischen 520 und 1.000 Euro verdient, kann jetzt mehr von seinem Einkommen behalten. Die Freibeträge in diesem Bereich werden auf 30 Prozent angehoben. (...) Die bisherige Eingliederungsvereinbarung wird durch einen Kooperationsplan abgelöst. Dieser wird von den Leistungsberechtigten und Integrationsfachkräften gemeinsam erarbeitet. Der sogenannte Vermittlungsvorrang in Arbeit wird abgeschafft. Stattdessen werden Geringqualifizierte auf dem Weg zu einer beruflichen Weiterbildung unterstützt, um ihnen den Zugang zum Fachkräftearbeitsmarkt zu öffnen. Eine umfassende Betreuung (Coaching) hilft Leistungsberechtigten, die aufgrund vielfältiger individueller Probleme besondere Schwierigkeiten haben, Arbeit aufzunehmen«<sup>3</sup>. (Siehe zur sukzessiven Rücknahme dieser vollmundigen Ankündigungen auch Wolfgang Völker in *express*, Nr. 12/2022; *Anm. d. Red.*)

Es geht nicht nur ums Geld. Es geht auch um Menschenwürde und um die Rechte von arbeitslosen Menschen. Und genau hier liegen die Verbesserungen, die mit dem Bürgergeld versucht wurden, denn nun gab es ein Recht auf Aus- und Weiterbildung und der sogenannte

<sup>1</sup> Parallelen zwischen dem Ausstieg aus der Ampel-Regierung 2024 und den FDP-Dokumenten von 1981/82 sind unübersehbar.

<sup>2</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/buergergeld-2125010>

<sup>3</sup> Ebenda.

Vermittlungsvorrang wurde zurückgenommen – also der Zwang, jeden auch noch so armseligen Job annehmen zu müssen.

Expert:innen halten die hoch emotionale politische Debatte um das Bürgergeld zumindest für stark übertrieben angesichts der Gesamtheit der Sozialausgaben: »Das Bürgergeld an sich macht (wie auch sein Vorgänger Hartz IV) nur einen relativ kleinen und zugleich sinkenden Teil der sozialstaatlichen Ausgaben aus: Zwischen 2010 und 2023 hat sich sein Anteil von 5,8 Prozent auf 4,1 Prozent reduziert.«<sup>4</sup>

Das Bürgergeld hat im Übrigen gar nichts mit den Konzepten für ein bedingungsloses Grundeinkommen zu tun (siehe Kasten).

Doch die Verbesserungen sind jetzt schon wieder Vergangenheit: Es geht zurück zu Hartz IV. Im Koalitionsvertrag der neuen Regierung heißt es zunächst vollblumig: »Das soziale Schutzniveau wollen wir bewahren.«<sup>5</sup> Das gilt aber nicht für von Armut betroffene Menschen. Da heißt es nämlich: »Das bisherige Bürgergeldsystem gestalten wir zu einer neuen Grundversicherung für Arbeitssuchende um. (...) Wir stärken die Vermittlung in Arbeit. Jede arbeitslose Person hat sich aktiv um Beschäftigung zu bemühen. (...) Für die Menschen, die arbeiten können, soll der Vermittlungsvorrang gelten. Diese Menschen müssen schnellstmöglich in Arbeit vermittelt werden. Für diejenigen, die aufgrund von Vermittlungshemmnissen keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden, werden wir vor allem durch Qualifizierung und eine bessere Gesundheitsförderung und Reha-Maßnahmen eine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt ermöglichen. (...) Wir werden Vermittlungshürden beseitigen, Mitwirkungspflichten und Sanktionen im Sinne des Prinzips Fördern und Fordern verschärfen. Sanktionen müssen schneller, einfacher und unbürokratischer durchgesetzt werden können. Dabei werden wir die besondere Situation von Menschen mit psychischen Erkrankungen berücksichtigen. Bei Menschen, die arbeiten können und wiederholt zumutbare Arbeit verweigern, wird ein vollständiger Leistungsentzug vorgenommen. Für die Verschärfung von Sanktionen werden wir die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beachten. Wir werden die Karenzzeit für Vermögen abschaffen. Die Höhe des Schonvermögens koppeln wir an die Lebensleistung. Das werden wir bürokratiearm umsetzen. Dort, wo unverhältnismäßig hohe Kosten für Unterkunft vorliegen, entfällt die Karenzzeit. Wir werden den Anpassungsmechanismus der Regelsätze in Bezug auf die Inflation auf den Rechtsstand vor der Corona-Pandemie zurückführen.«<sup>6</sup> Einzige Anerkennung realer Schwierigkeiten: Es soll Rücksicht auf Menschen genommen werden, die krank sind oder psychische Probleme haben. Schande über Euch, CDU/CSU und SPD!

Da ist sie wieder: Die Disziplinierung der von Erwerbslosigkeit betroffenen Menschen. Für sie gilt nicht das Recht der freien Berufswahl und auch nicht das Recht auf die freie Wahl einer Arbeit. Begründet wird dies mit »Totalverweigerern«. Deren Zahl ist gering, Schätzungen gehen für 2023 von knapp 14.000 aus. Die meisten dieser Menschen aber brauchen nicht den Hammer weiterer Disziplinierung, sondern Therapie und Sozialarbeit. Alle, die jemals mit Langzeitarbeitslosigkeit zu tun hatten, egal ob professionell oder im Selbstversuch, wissen, dass lang andauernde Arbeitslosigkeit zu Resignation und Hoffnungslosigkeit führt, dass dadurch die Zeiteinteilung verloren geht und dass es nicht mehr gelingt, anstehende Aufgaben zu erfüllen. Verändert werden kann dies, wenn die Fähigkeit für die Zukunft, Pläne und Hoffnungen zu entwickeln, wieder aufgebaut werden kann.<sup>7</sup> Es ergibt sich hier aber auch die Frage: Warum 5,5 Millionen Menschen durch den Staat disziplinieren, wenn so wenige abweichen?

<sup>4</sup> Landesbank Baden-Württemberg, 31. Januar 2025: Der Scheinriese Bürgergeld. Ein Faktencheck zur Versachlichung der Debatte.

<sup>5</sup> CDU/CSU/SPD: Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode. 10. April 2025. S. 15.

<sup>6</sup> Ebenda. S. 16/17.

<sup>7</sup> Ich erinnere damit an die 1933 erschienene, grundlegende Studie zur Langzeitarbeitslosigkeit: Jahoda/Lazarsfeld/Zeisel: Die Arbeitslosen von Mienthal. Ein soziografischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit.

## Ein Blick zurück

Aber was unterscheidet das Bürgergeld von Hartz IV, und was unterscheidet Hartz IV von den zwischen 1957 bis 1996 und dann bis 2004 geltenden Regeln der Arbeitslosenversicherung? Ein Blick in die Geschichte der Arbeitslosenversicherung zeigt, in welchem Maße der Faktor Arbeitslosigkeit und damit die von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen Spielball der Politik sind.

Seit 1927 gibt es ein System der Arbeitslosenversicherung (AVAVG) in Deutschland, das Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu gleichen Teilen finanzieren – bereits am Anfang gab es auch einige Elemente aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Nach dem Zweiten Weltkrieg knüpfte man an das Vorkriegssystem an. Es war immer ein zweigliedriges System: Zunächst gab es das Arbeitslosengeld, das eine bestimmte Höhe des vorherigen Lohns umfasste, daran anschließend die Arbeitslosenhilfe, die eine reduzierte sozio-kulturelle Teilhabe ermöglichen sollte – sie war unbefristet. Und es gab einen Berufsschutz.

Die Legende, die Bundesrepublik sei von Anfang an ein Paradies des wirtschaftlichen Wachstums gewesen, stimmt natürlich nicht: Die Republik hat in ihrer Geschichte seit 1948 immer wieder Wirtschaftskrisen erlebt, alle verbunden mit einem Anstieg der Arbeitslosenzahlen. Erwähnt sei die Ölkrise nach 1973, die zweite Ölkrise 1979/1980, die Krise der Zerstörung der DDR-Wirtschaft nach 1989, die Finanzkrise nach 2008, die Corona-Epidemie und auch die aktuelle Energie- und Wirtschaftskrise im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine. Noch unabsehbar sind derzeit die Konsequenzen für die Arbeitnehmer:innen, die mit der verrückten Politik der USA auf uns zukommen.

Die wirklich große Reform erfolgte 1969 – wohlgemerkt unter einer CDU-Regierung und nach einem Anstieg der Arbeitslosigkeit. Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) wollte statt einer reaktiven Vermittlung von Arbeitslosen eine aktive, moderne Beschäftigungspolitik realisieren: Berufliche Bildung, Fortbildung und Umschulung standen im Zentrum, an der Struktur von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Berufsschutz änderte sich nichts.

Nach der ersten Ölkrise 1973 und vor allem nach der zweiten von 1979/80 wurde mit immer neuen Änderungen das Arbeitsförderungsgesetz beschnitten. Mal wurde das Arbeitslosengeld reduziert, mal wurden die Beiträge erhöht, und auch die aktive Arbeitsmarktpolitik wurde zurückgefahren, aber nie gestrichen. 1988 dann wurde das Kurzarbeitergeld aufgewertet – was für die weitere Entwicklung der Arbeitslosigkeit von großer Bedeutung werden sollte.

Und dann kam 1989. Unmittelbar nach der Wende brach der ostdeutsche Arbeitsmarkt zusammen. Unter Zeitdruck wurde das AFG mit nur einigen Sonderregelungen schnell auf die neuen Bundesländer übertragen. Besonders das Kurzarbeitergeld und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollten den Transformationsprozess unterstützen. Außerdem wurde die Frühverrentung gefördert. Im Jahr 1991 bezog jeder vierte Erwerbstätige in Ostdeutschland Kurzarbeitergeld und der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung wurde 1991 auf 6,8 Prozent des Bruttolohns erhöht.

Von 1990 bis 2005 gab es insgesamt 47 Änderungen in den Gesetzen zur Arbeitslosigkeit. Bereits 1996 wurde eine Befristung der Arbeitslosenhilfe eingeführt. Auch der Berufsschutz wurde teilweise aufgehoben. Und die berühmten »Maßnahmen« wurden immer miserabler, es gab sowohl die »Kurzarbeit Null« wie auch immer schlechter finanzierte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Sozialbetrieben. Letztere boten so wenig qualifizierte Weiterbildung, dass die Beschäftigten halbe Tage mit dem Lösen von Sudokus verbrachten und sich über alle Maßen freuten, wenn sie einmal einen echten Auftrag auszuführen hatten. Es war beschämend zu erleben, wie die sehr hohe Arbeitsmotivation und auch der Produzentenstolz der Menschen im Osten missachtet wurden.

Die Arbeitslosigkeit erreichte 2003/04 in den neuen Bundesländern einen Höchststand von 20 Prozent des Arbeitskräftepotentials. Dieser Anteil sank zwar in der Folge, liegt aber 2024

prozentual immer noch höher als in den alten Bundesländern. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung sank auf heute 2,6 Prozent.<sup>8</sup>

Halten wir fest: Trotz aller Änderungen, Restriktionen und Disziplinierungsversuche galt bis 2005 immer noch eine Werteorientierung in der Arbeitslosenversicherung bzw. dem Arbeitsförderungsgesetz: Arbeitslosigkeit wurde als gesellschaftliches Problem begriffen und für die betroffenen Menschen galt Arbeitslosigkeit als eine wenig erträgliche Situation. Alle gemeinsam mussten sich bemühen, sie zu bewältigen. Bis zu der Auffassung, dass es die Schuld der von Arbeitslosigkeit Betroffenen ist, wenn sie keine Arbeit finden und mit Sanktionen belegt werden, weil sie den restriktiven Verfügungen nicht folgen, war es ein weiter Weg. Mit Riesenschritten auf diesem Weg eilte die rot-grüne Regierung unter Gerhard Schröder 2003–2005 voran.

Bevor ich aber zu Hartz IV komme, muss ich einen kleinen Umweg über das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) machen. Dieses unterstützte seit 1962 mit einem Existenzminimum Menschen, die dem Arbeitsmarkt nur bedingt zur Verfügung standen. Es war ein bedarfsorientiertes Hilfesystem, d.h. auf Antrag konnte man zusätzliche Mittel (z.B. Winterschuhe oder einen neuen Kühlschrank) bewilligt bekommen: Im BSHG wurde zwischen Hilfe zum Lebensunterhalt (laufende Hilfe sowie einmalige Beihilfen bei wirtschaftlichen Notlagen) und Hilfe in besonderen Lebenslagen (vor allem Hilfe zur Pflege und Eingliederungshilfe für behinderte Menschen) unterschieden.

Eine versteckte Vorgeschichte zu Hartz IV findet sich in den ab Mitte der 1980er Jahre stattfindenden Diskussionen um eine Reform der Sozialhilfe hin zu einer pauschalisierten sozialen Grundsicherung, die weit mehr als das Existenzminimum umfassen und den Betroffenen einen Spielraum für eigene Entscheidungen ermöglichen sollte. Der damals diskutierte Begriff »soziale Grundsicherung« bezog sich explizit auf die Sozialhilfe und nicht auf die Arbeitslosenhilfe. Manche mochten dann etwas naiv auch die Einführung der neuen sozialen Grundsicherung, also Hartz IV, als echte Reform missverstehen.

In den 1990er und frühen 2000er Jahren stieg die Arbeitslosigkeit immer weiter an: 1997 waren insgesamt 4.384.456 Menschen arbeitslos, 2005 waren es 4.860.909. Der Handlungsdruck war also gegeben.

### **Es begann schon vor Hartz IV**

1999 veröffentlichten Tony Blair und Gerhard Schröder einen Aufsatz, in dem sie die Ausweitung des Niedriglohnssektors verlangten, mit der niedrig Qualifizierte in einen Job gebracht werden sollten.

Die rot-grüne Bundesregierung beschloss 2003 das »Erste und Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt«, mit denen Mini-Jobs vereinfacht und aufgewertet wurden. Es folgte 2004 das »Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt«, mit dem das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld I für unter 55-Jährige auf ein Jahr verkürzt wurde. Dann kam 2004 das »Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt«, bevor im gleichen Jahr das »Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« beschlossen wurde: Das war Hartz IV. Das 2005 in Kraft getretene Gesetz »sollte die Massenarbeitslosigkeit und den wirtschaftlichen Stillstand in Deutschland abwenden und dem Staat helfen, Sozialausgaben zu senken«.<sup>9</sup>

Die Einführung dieser »Grundsicherung für Arbeitssuchende« (ALG II) verließ einen jahrzehntelangen Entwicklungspfad und stellte einen tiefen Einschnitt in sozialstaatliche Traditionen dar. Die nach dem Lohnprinzip bemessene Arbeitslosenhilfe und der Berufsschutz wurden ebenso abgeschafft wie die bedarfsorientierte Sozialhilfe. Die Leistungen wurden auf das Niveau des Existenzminimums pauschaliert.

Außerdem wurden die Regelungen zur Zumutbarkeit stark verändert. Langzeitarbeitslose wurden verpflichtet, nahezu jeden Job anzunehmen, auch Minijobs (oder die neu eingeführten

<sup>8</sup> Alle Zahlen auch unter: Sozialpolitik-aktuell.de

<sup>9</sup> Vgl. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (o.J.): Arbeitslosengeld II und Hartz IV – ein Überblick.

»1-Euro-Jobs«, d.h. »Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung«, die heute fast vergessen sind). Die Bezahlung unterhalb der ortsüblichen Löhne und Gehälter galt als zumutbar. Wer Jobangebote ablehnte, musste Kürzungen beim Arbeitslosengeld bis zur völligen Streichung hinnehmen (dies hat das Verfassungsgericht 2019 verboten). Das System der Sanktionen erinnert eher an Folterinstrumente als an Hilfestellungen für eine soziale Integration. Dabei gibt es unterschiedliche Effekte von Sanktionen und Sperrzeiten: »Ex-post-Effekte von Sanktionen entstehen durch die tatsächliche Verhängung einer Sanktion und beziehen sich somit auf das Verhalten von sanktionierten Personen nach der Sanktion. Ex-ante-Effekte hingegen entstehen dadurch, dass prinzipiell Sanktionen möglich sind. Untersuchungen für Deutschland deuten darauf hin, dass früh eingesetzte Sanktionen insbesondere bei jüngeren Arbeitslosengeldempfängern Beschäftigungswirkungen entfalten und die Arbeitslosigkeitsdauer verkürzen. Gleichzeitig scheint dies jedoch mit negativen Nebeneffekten in Form einer Aufnahme geringfügiger Beschäftigung sowie eines Rückzugs vom Arbeitsmarkt einherzugehen. Auch Ergebnisse internationaler Studien kommen zu dem Ergebnis, dass sich Sanktionierung nachteilig auf die Qualität der Beschäftigung auswirken kann, gleichzeitig aber auch die Arbeitslosigkeitsdauer reduziert wird.«<sup>10</sup>

Die Effekte wurden aber offensichtlich nicht erreicht, denn die Zahlen der von Hartz IV oder vom Bürgergeld abhängigen Menschen blieben fast gleich hoch. Allein die Zahlungen gingen beim Bürgergeld etwas nach oben – bedingt durch eine geringfügige Anpassung aufgrund höherer Lebenshaltungskosten und eine Karenzzeit bei der Übernahme der Realmiere im ersten Jahr.

Wenn sich alles aber gar nicht so sehr geändert hat, warum wird dann von CDU-Generalsekretär Carsten Linnemann bis zur Bild-Zeitung ein solcher Wind gemacht? Es kann sich dann nur darum handeln, dass die etwas verbesserten Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie die etwas erweiterte Arbeitssuche für Empörung sorgen. Warum eigentlich?

Momentan steigt die Arbeitslosigkeit wieder – sie liegt bei knapp 3 Millionen. Und damit wir uns keinen Illusionen hingeben: Arbeitslosengeld I wird für Menschen unter 50 Jahren nur sechs bis zwölf Monate lang bezahlt. Danach gibt es für alle Bürgergeld oder das, was jetzt auf uns zukommt.

Die radikalsten Verschlechterungen im Arbeitslosensystem haben übrigens Sozialdemokraten und Grüne vorgenommen. Die Konservativen waren lange durchaus beeinflusst von der katholischen Soziallehre, die in der Arbeit ein Menschenrecht in Freiheit und Würde sieht. Oswalt von Nell-Breuning, der große Lehrer der katholischen Sozialethik, sagte auch, dass Arbeitslosigkeit nur dann wirkungsvoll bekämpft werden könne, wenn diejenigen, die Arbeit haben, bereit sind, etwas von ihrer Arbeit abzugeben – auch die dazugehörigen Einkünfte. Ergo, es geht um Solidarität.

*\* Birgit Daiber war Leiterin des Brüsseler EU-Büros der Rosa-Luxemburg-Stiftung und für die Grünen Abgeordnete im Europäischen Parlament.*

### **Bedingungsloses Grundeinkommen**

In den 1970er und 80er Jahren gab es eine breite Diskussion der Frauenbewegung über unbezahlte Care-Arbeit von Frauen. Zugleich schrieb André Gorz seine Texte über den technologischen Fortschritt und darüber, dass Arbeit dadurch so viel wertvoller werde – und es deshalb keinen Sinn mehr mache, Löhne nach individueller Leistung zu bemessen. Alle Bürger:innen sollten das Recht haben, an diesem Fortschritt teilzuhaben. Aus diesen Ideen entstand das bedingungslose Grundeinkommen (BGE). Das BGE sah vor, dass jede und jeder ein existenzsicherndes Grundeinkommen bekommt und dass daran anknüpfende Arbeit eben teurer versteuert werden muss.

<sup>10</sup> Oschmiansky, Frank/Winkler, Stefanie (2020): Arbeitslosenversicherung. Arbeitsmarktpolitik, online über Bundeszentrale für politische Bildung.

Anfang der 1990er Jahre formierten sich Erwerbsloseninitiativen – wie z.B. der in den neuen Bundesländern sehr aktive »Arbeitslosenverband«. Sie griffen die Idee des bedingungslosen Grundeinkommens auf und forderten ein »Existenzgeld«.

Es gab einige längerfristige Versuche wie in Finnland und Namibia – bei denen ein kleines Einkommen unkontrolliert für eine Weile bezahlt wurde. Inzwischen gibt es eine ganze Reihe vor allem von Städten, die ein bedingungsloses Grundeinkommen testen: So Macau in China, Maricà in Brasilien, und in Tamil Nadu (Südost-Indien) gab es ein Grundeinkommen für Frauen.

Wenn heute von einem bedingungslosen Einkommen gesprochen wird, dann wird meistens von einer Reduzierung der Erwerbslosigkeit und einer Rücknahme von individueller Kontrolle gesprochen. Also keineswegs von einem bedingungslosen Grundeinkommen in seiner ursprünglichen Idee.

Zum Weiterlesen:

<http://www.basicincome.org/>

<http://www.mein-grundeinkommen.de/>

<https://archiv.labournet.de/diskussion/arbeit/existenz/reloaded.pdf>

*express* im *Netz und Bezug* unter: [www.express-afp.info](http://www.express-afp.info)

*Email:* [express-afp@online.de](mailto:express-afp@online.de)

**express** / AFP e.V., Niddastraße 64, VH, 4. OG, 60329 Frankfurt a.M.

*Bankverbindung* für Spenden und Zahlungen:

AFP, Sparda-Bank Hessen eG, IBAN: DE28 5009 0500 0003 9500 37, BIC: GENODEF1S12