



Christoph Butterwegge

Hartz IV und die Folgen

Auf dem Weg in eine andere Republik?

3. Auflage

BELTZ JUVENTA

Christoph Butterwegge
Hartz IV und die Folgen

Christoph Butterwegge

Hartz IV und die Folgen

Auf dem Weg in eine andere Republik?

3., aktualisierte Auflage

BELTZ JUVENTA

Der Autor

Prof. Dr. Christoph Butterwegge lehrte bis 2016 Politikwissenschaft an der Universität zu Köln.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.



Dieses Buch ist erhältlich als:
ISBN 978-3-7799-3444-8 Print
ISBN 978-3-7799-4508-6 E-Book (PDF)

3., aktualisierte Auflage 2018

© 2018 Beltz Juventa
in der Verlagsgruppe Beltz · Weinheim Basel
Werderstraße 10, 69469 Weinheim
Alle Rechte vorbehalten

Herstellung und Satz: Ulrike Poppel
Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe, Bad Langensalza
Printed in Germany

Weitere Informationen zu unseren Autor_innen und Titeln finden Sie unter: www.beltz.de

Inhalt

Einleitung	9
Kapitel 1	
Wohlfahrtsstaatsentwicklung, Arbeitsmarktpolitik und Sozialreformen in der Weimarer Republik	11
1.1 Die wichtigsten Sozialreformen im und nach dem Ersten Weltkrieg	12
1.2 Hartz in Weimar – ein historisches Lehrstück	19
1.3 Volkswirtschaft, Wohlfahrtsstaat und Demokratie am Ende	24
1.4 Die Demontage der Arbeitslosenversicherung – ein Menetekel des Untergangs	28
Kapitel 2	
Entstehungsgeschichte, theoretische Grundlagen und Rahmenbedingungen der rot-grünen Reformen	35
2.1 Herausbildung, Bedeutung und Krise des keynesianischen Wohlfahrtsstaates in Westdeutschland	35
2.2 Das sog. Lambsdorff-Papier als neoliberales Drehbuch für die soziale Demontage	40
2.3 Die wiederholten Anläufe von CDU, CSU und FDP zur Abschaffung der Arbeitslosenhilfe	45
2.4 Auflösung des „Reformstaus“ oder Verschärfung des Sozialabbaus durch die rot-grüne Koalition?	49
2.5 Das sog. Schröder/Blair-Papier und der „aktivierende Staat“ als neues Leitbild der Bundesregierung	56
Kapitel 3	
Die sog. Hartz-Kommission, ihre Reformmatrix und deren Umsetzung	66
3.1 Von der aktiven zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik	66
3.2 Die dubiose Rolle der Bertelsmann Stiftung	69
3.3 Peter Hartz und die Arbeit der von ihm geleiteten Kommission	74
3.4 Die ersten drei Hartz-Gesetze und ihre Auswirkungen	82

Kapitel 4	
Das rot-grüne Reformprogramm der Agenda 2010	93
4.1 Vordenker und Wegbereiter der „Agenda“-Rede von Gerhard Schröder	93
4.2 Kernaussagen und Argumentationslinien der Reformagenda	98
4.3 Die innerparteiliche Durchsetzung und die parlamentarische Umsetzung der Agenda 2010	101
4.4 Das „Agenda“-Jubiläum und die Streitfrage nach Erfolg oder Misserfolg der Reformpolitik	106
Kapitel 5	
Hartz IV – das Herzstück der Reformagenda	115
5.1 Inhalt und Ausgestaltung des Gesetzepaketes	116
5.2 Eingliederungsvereinbarung, 1-Euro-Jobs und Sanktionen als Disziplinierungsmittel	125
5.3 Der parlamentarische Schulterschluss von Koalition und Opposition	132
5.4 Protestbewegung und Widerstand gegen Hartz IV	142
5.5 Jobcenter-Chaos, politische Reaktionen und Sozialgerichtsklagen der Betroffenen	152
Kapitel 6	
Auf dem Weg zu „Hartz V“ bzw. zu einem noch rigideren Armutsregime?	156
6.1 Hartz-IV-Kontinuität und Modifikationen der Reform durch die zweite Große Koalition	156
6.2 Die schwarz-gelbe Koalition und das Karlsruher Regelsatz-Urteil	167
6.3 Das „Zukunftspaket“ von CDU, CSU und FDP: „Sparen“ auf dem Rücken von Armen	172
6.4 Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils oder Verschärfung von Hartz IV?	176
6.5 Der Parteienkompromiss zur Hartz-IV-Neuordnung als politischer Kuhhandel auf Kosten der Betroffenen	181
6.6 Peter Hartz in Paris: Lohndumping als Exportschlagler und Armut trotz Mindestlohn?	188
6.7 Die dritte Große Koalition: „Rechtsvereinfachung“ oder Verschlimmbesserung von Hartz IV?	193

Kapitel 7	
Individuelle und gesellschaftliche Auswirkungen der Hartz-Gesetze	199
7.1 Mit den Arbeitsmarktreformen verbundene Hoffnungen, Erwartungen und Befürchtungen	199
7.2 Verringerung der Arbeitslosigkeit und/oder Vermehrung der Erwerbsarmut?	207
7.3 Hauptleidtragende und Profiteure der Reformpolitik	215
7.4 Lebensmitteltafeln, soziale Ausgrenzung und „neue Verhöhnung“ in der Hartz-IV-Gesellschaft	225
7.5 Eine andere Republik: Demokratieabbau im Fürsorge-, Almosen- und Suppenküchenstaat	236
Kapitel 8	
Hartz IV und seine „Nutznießer“ im Zerrspiegel der Massenmedien	244
8.1 Das wechselhafte Medienimage der Arbeitsmarktreform	244
8.2 Darstellung der Hartz-IV-Betroffenen als „Drückeberger“, „Faulenzer“ und „Sozialschmarotzer“	254
8.3 Die neue Unterschicht, das „abgehängte Prekariat“ und die „Kultur der Armut“	260
8.4 (Kinder-)Armut als Modethema im Mediendiskurs	271
Abkürzungsverzeichnis	275
Literaturauswahl	280

Einleitung

Mittlerweile ist das als „Hartz IV“ bekannte *Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* seit mehr als zehn Jahren in Kraft. Obwohl immer weniger über sie debattiert wird, hat die nach Dr. Peter Alwin Hartz (seinerzeit Vorsitzender einer Regierungskommission zu diesem Thema) benannte Arbeitsmarkt- und Sozialreform nichts von ihrer politischen Brisanz verloren. Gerade weil Hartz IV in der Öffentlichkeit kaum noch problematisiert wird, bietet es sich an, eine umfassende Bilanz der Reformmaßnahmen zu ziehen. Je intensiver sich der Verfasser mit dieser komplizierten Materie befasst hat, umso mehr wurde ihm bewusst, dass es sich bei Hartz IV um ein zutiefst inhumanes System voll innerer Widersprüche handelt, das Menschen entrechtet, erniedrigt und entmündigt. Sowohl die von dem Gesetzespaket unmittelbar Betroffenen wie auch ihre Angehörigen und die mit ihnen in einer „Bedarfsgemeinschaft“ zusammenlebenden Personen werden stigmatisiert, sozial ausgegrenzt und isoliert. Es geht hier jedoch weniger um ein moralisches Werturteil, das unter Würdigung aller Gesichtspunkte vernichtend ausfallen muss, als um die Analyse der arbeitsmarkt-, beschäftigungs-, wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Implikationen von Hartz I-IV.

Hartz IV polarisiert, und an der nach einem früheren VW-Manager benannten Arbeitsmarktreform scheiden sich bis heute die Geister: Waren die rot-grünen Arbeitsmarktreformen ein großer Erfolg, wie Politiker/innen der etablierten Parteien und fast alle Massenmedien beteuern? Und wenn ja, für wen? Gibt es nicht viel mehr Verlierer/innen als Gewinner/innen der Reformpolitik, die von ihren Kritiker(inne)n als neoliberal gebrandmarkt wird? Die meisten Kommentator(inn)en bescheinigen dem Artikelgesetz, für enorme Fortschritte im Kampf gegen die Massenerwerbslosigkeit gesorgt, das Wirtschaftswachstum beflügelt und Deutschlands Wohlstand gemehrt zu haben. Sogar unter den zahlreichen Skeptiker(inne)n sind nur wenige, die erkennen, dass Hartz IV zu Verschlechterungen in fast allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens geführt hat. Durch die Hartz-Gesetze wurde nicht bloß der Arbeitsmarkt dereguliert, die Leiharbeit liberalisiert und der einzelne Transferleistungsempfänger stärker als bisher drangsaliert, die Bundesrepublik Deutschland vielmehr auch in einer bis dahin unbekanntem Weise sozial polarisiert, fragmentiert und formiert.

Das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene *Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* war Kernbestandteil eines Projekts zur Restrukturierung der Gesellschaft, welches die ganze Architektur und die Konstruktionslogik

des bisherigen Sozialstaates in Frage stellte. Längst ist das als „Hartz IV“ bekannte Gesetzespaket die markanteste Chiffre für den „Um-“ bzw. Abbau des Sozialstaates, welcher unter dem damaligen Bundeskanzler Helmut Schmidt gegen Mitte der 1970er-Jahre begann und etwa seit der Jahrtausendwende beschleunigt fortgesetzt wurde. Es ging dabei nicht bloß um Leistungskürzungen in einem Kernbereich des sozialen Sicherungssystems, vielmehr um einen Paradigmenwechsel der Regierungspolitik, anders formuliert: um eine gesellschaftliche Richtungsentscheidung, die das vereinte Deutschland seither prägt.

„Hartz IV“ ist europaweit das bekannteste Symbol für den Sozialabbau und gilt hierzulande als tiefste Zäsur in der Wohlfahrtsstaatsentwicklung nach 1945: Zum ersten Mal wurde damit eine für Millionen Menschen in Deutschland existenziell wichtige Lohnersatzleistung, die Arbeitslosenhilfe (Alh), abgeschafft und durch eine bloße Fürsorgeleistung, das Arbeitslosengeld (Alg) II, ersetzt. Aber weit mehr als das: Durch die Agenda 2010 des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder und die nach seinem Bekannten Peter Hartz benannten Reformen, vornehmlich das *Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, ist Deutschland zu einer anderen Republik geworden. Dieses berühmt-berühmte Gesetzespaket hat das Armutsrisiko von (Langzeit-)Erwerbslosen und ihren Familien, aber auch von prekär Beschäftigten spürbar erhöht und einschüchternd auf weitere Bevölkerungskreise gewirkt. Ein ausufernder Niedriglohnsektor, der bald fast ein Viertel aller Beschäftigten umfasste, gehörte ebenso zu den Folgen wie Entsolidarisierung und die Verbreitung sozialer Eiseskälte.

Wenn nicht alles täuscht, wird die Hartz-Reform das Gesicht der Bundesrepublik auch künftig bestimmen, während soziale Alternativen eher ein politisches Schattendasein fristen dürften. Gleichwohl besteht noch immer die Hoffnung, dass der selbst von Helmut Schmidt mehrfach als „Europas größte kulturelle Errungenschaft im 20. Jahrhundert“ bezeichnete Sozialstaat, wie ihn die Zeitgenoss(inn)en des Altbundeskanzlers kannten und schätzten, weder ein historisches Auslaufmodell ist noch demnächst zum Weltkulturerbe erklärt werden muss. Damit er nicht ins Museum der Altertümer neben das Spinnrad und die bronzene Axt wandert, will das vorliegende Buch seine Leser/innen ermutigen, sich genauer über die Problematik der jüngsten Wohlfahrtsstaatsentwicklung zu informieren und dagegen mit Betroffenen wie mit anderen, um die Zukunft unseres Landes besorgten und sozial engagierten Menschen zu opponieren.

Köln, im Spätherbst 2017

Prof. Dr. Christoph Butterwegge

Kapitel 1

Wohlfahrtsstaatsentwicklung, Arbeitsmarktpolitik und Sozialreformen in der Weimarer Republik

Da die Hartz-Reformen eine lange (Vor-)Geschichte haben, muss jede ihrem Verständnis dienende Analyse historisch weit ausholen. Man braucht dabei nicht unbedingt bis zu den mittelalterlichen Bettel- und Armenordnungen zurückgehen, wie dies der Münsteraner Politikwissenschaftler H.-Dieter Kantel in seiner Darstellung einer genaueren Einordnung aktueller Entwicklungen wegen getan hat.¹ Sinnvollerweise wird man die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik aber etwa 100 Jahre, d.h. bis zum Ersten Weltkrieg, zur Novemberrevolution 1918/19 und zur Weimarer Reichsverfassung zurückverfolgen. Vergleicht man die Geschichte des Fürsorge- bzw. Sozialhilfe- und Erwerbslosenrechts in der Weimarer und in der Bundesrepublik Deutschland miteinander, lassen sich nämlich „Kontinuitäten des Begründungszusammenhanges, der gesetzlichen Legitimierung und der praktischen Ausgestaltung von erzwungenen Arbeitseinsätzen“ kaum übersehen.² In den folgenden Ausführungen geht es daher um Erfahrungen, die seinerzeit mit vergleichbaren Konzepten gemacht wurden, wie sie Peter Hartz später präsentierte, und um andere interessante Parallelen zur Gegenwart. Eine davon ist besonders frappierend, hieß ein Hauptprotagonist staatlicher Reformen in der Weimarer Republik doch – man höre und staune – Gustav Hartz. Da dieser schon ganz ähnliche Pläne zur Umstrukturierung des Sozialstaates wie Peter Hartz entwickelte, werden hier dessen Namensvetter, die Zeit, in der er lebte, und seine politischen Reformideen in Grundzügen vorgestellt.

1 Vgl. H.-Dieter Kantel, Grundsicherungsarbeit. Armuts- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz IV, Wiesbaden 2008, S. 15 ff.

2 Siehe Harald Rein, Zwangsdienste in Deutschland, in: Agenturschluss (Hg.), Schwarzbuch Hartz IV. Sozialer Angriff und Widerstand – eine Zwischenbilanz, Berlin/Hamburg 2006, S. 110 f.

1.1 Die wichtigsten Sozialreformen im und nach dem Ersten Weltkrieg

Neben einer Anerkennung der Gewerkschaften als Verhandlungspartnerinnen und ersten Ansätzen zu einer Mitbestimmung auf der Betriebsebene brachte die Kriegssituation von 1914 bis 1918 auch Verbesserungen im Hinblick auf die Erwerbslosenfürsorge und die Armenunterstützung mit sich: Solche bisher von einer strengen Bedürftigkeitsprüfung abhängigen und traditionell mit dem Verlust der Bürgerrechte verbundenen Unterstützungsleistungen wurden nunmehr in Not geratenen Soldatenfamilien zuteil, ohne dass man sie den gleichen entwürdigenden Prozeduren aussetzte. Hier zeichnete sich Eckart Pankoke zufolge „ein neuer Geist des öffentlichen Umgangs mit der sozialen Not“ ab, und zwar vor allem auf der kommunalen Ebene, die dafür zuständig war.³ Allerdings ging die Ergänzung der Armen- durch die Kriegswohlfahrtspflege mit einer Spaltung der Fürsorgeempfänger/innen in zwei Statusgruppen einher: „Neben die herkömmlichen Armen, die ‚kraft ihres Daseins‘ zu unterstützen waren, traten die ‚Sonderopfer‘ des Krieges, die man nicht mit dem Odium der Armenunterstützung belasten wollte. Das betraf primär die Familienunterstützung für Ehefrauen und Kinder von einberufenen Soldaten, die Fürsorge für Kriegsbeschädigte und ihre Familien sowie die Versorgung der Kriegshinterbliebenen, der Witwen und Waisen, daneben aber auch die Sonderfürsorge für solche Kreise, die durch Krieg und Inflation wirtschaftlich so stark geschädigt waren, dass sie Fürsorgeempfänger werden mussten.“⁴

Ein historisches Paradoxon bestand darin, dass ausgerechnet der Erste Weltkrieg die Weichen für den Durchbruch des Sozialstaatsgedankens in Deutschland stellte. Nach der sich lange vorher abzeichnenden Niederlage des Kaiserreiches konnte diese Entwicklung auch nicht mehr rückgängig gemacht werden, weil deren entschiedenste Kritiker durch das von ihnen verschuldete Kriegsabenteuer an gesellschaftlicher Macht und politischem Einfluss verloren. Gabriele Metzler vertritt daher die These, „daß der im Krieg konsequent eingeschlagene Kurs in Richtung eines interventionistischen Wohlfahrtsstaates nach 1918 unumkehrbar war. Sozialstaatlichkeit gehörte zur Raison d'être der Republik.“⁵

3 Siehe Eckart Pankoke, Die Arbeitsfrage. Arbeitsmoral, Beschäftigungskrisen und Wohlfahrts politik im Industriezeitalter, Frankfurt am Main 1990, S. 136

4 Michael Stolleis, Historische Grundlagen. Sozialpolitik in Deutschland bis 1945, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesarchiv Koblenz (Hg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik, Baden-Baden 2001, S. 277

5 Gabriele Metzler, Der deutsche Sozialstaat. Vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall, 2. Aufl. Stuttgart/München 2003, S. 85

Noch unter der letzten kaiserlichen Regierung des Prinzen Max von Baden, welcher erstmals auch zwei Sozialdemokraten (Philipp Scheidemann und Gustav Bauer als Staatssekretär des Reichsarbeitsamtes) angehörten, ging aus der Kriegserwerbslosenfürsorge im Oktober 1918 die Kriegserwerbslosenfürsorge hervor, die im Falle der Arbeitslosigkeit und der Bedürftigkeit zunächst 26, später 52 Wochen lang gezahlt werden sollte. Mit seinem ersten offiziellen Erlass, der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 13. November 1918, traf der in den Revolutionstagen von MSPD und USPD gebildete Rat der Volksbeauftragten eine zunächst auf ein Jahr befristete Nachfolgeregelung, die bis 1927 in Kraft blieb. „Während sie sich einerseits in vielem an die Kriegserwerbslosenfürsorge anlehnte und wie diese viele Mängel und Konstruktionsfehler aufwies, stellte sie andererseits eine relativ großzügige sozialpolitische Lösung dar, die in erster Linie der Furcht vor dem Verlust der politischen Stabilität zu verdanken war. Letztlich bot sich in der Erwerbslosenfürsorge vom November 1918 der noch unentwickelte Kern einer systematischen und auf Dauer angelegten Arbeitsmarktpolitik dar, die einen entscheidenden Bruch zur Arbeitslosenpolitik der Wilhelminischen Ära vollzog. Der Grundstein für den Aufbau eines umfassenden Systems der sozialen Sicherung der Arbeitslosen in Deutschland war damit gelegt.“⁶

Dass es unmittelbar nach Kriegsende zu einer verhältnismäßig generösen Regelung der Erwerbslosenfürsorge und zu Sonderzahlungen der Unternehmen an Kurzarbeiter/innen kam, verdankte sich, wie Peter Lewek in seiner Untersuchung zur Arbeitslosenpolitik der Weimarer Republik bemerkt, der Angst etablierter Politiker und einflussreicher Wirtschaftskreise vor dem Bolschewismus.⁷ Millionen Kriegsheimkehrer (noch im Besitz von Schusswaffen) einerseits und Rüstungsarbeiter/innen, die bisher gut verdient und nun keine berufliche Perspektive mehr hatten, bedeuteten zweifellos erheblichen sozialen Zündstoff.

Die Gemeinden wurden verpflichtet, eine über die Armenpflege hinausgehende Fürsorge für über 14 Jahre alte Personen zu schaffen, die infolge des Krieges durch Erwerbslosigkeit bedürftig, arbeitsfähig und arbeitswillig waren. Zwar kannte die Erwerbslosenfürsorge keinen Berufs- und Statusschutz, zumutbar war nachgewiesene Arbeit aber nur, wenn ein „angemessener ortsüblicher Lohn“ gezahlt wurde. Wie rigide die Zumutbarkeit geregelt war, kann man an dem Umstand erkennen, dass es keinerlei Sperrzeitbestimmungen gab, der Unterstützungsanspruch bei Ablehnung zumutbarer Arbeit vielmehr sofort vollständig entfiel.⁸

6 Peter Lewek, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, Stuttgart 1992, S. 58

7 Vgl. ebd., S. 65

8 Vgl. Johannes Steffen, Notstandsarbeit – Fürsorgearbeit – Pflichtarbeit – Freiwilliger Arbeitsdienst. Die öffentlich geförderte bzw. erwungene Beschäftigung in der Weimarer Republik 1918/19 bis 1932/33, Bremen, Juni 1994, S. 17

Ähnlich scharf wie das Zumutbarkeitsregime der Erwerbslosenfürsorge war ihre Bedürftigkeitsprüfung, von welcher nicht bloß direkt Betroffene, sondern auch mit dem Antragsteller in einer Wohnung zusammenlebende Verwandte erfasst wurden, die nach geltendem Recht gar nicht zum Unterhalt verpflichtet waren.⁹ Hierdurch wurden jedoch keineswegs die Familienbande gestärkt, wie man amtlicherseits hoffte, sondern umgekehrt eher zerstört: Besonders jüngere Erwerbslose, denen man die Unterstützung kürzte oder versagte, zogen bei ihren Eltern aus und gründeten selbst einen Hausstand.

Hinsichtlich der Unterstützungssätze hatten die Gemeinden, deren Kosten das Reich zur Hälfte und die Länder zu einem Drittel übernahmen, einen großen Ermessensspielraum. Zwischen 1919 und 1923 begann jedoch, was die Weimarer Republik am Ende untergrub und es den Nazis leicht machte, sie sturmreif zu schießen: die schrittweise Kürzung der Leistungen für Erwerbslose in wirtschaftlichen Krisenzeiten. Kaum hatten sich die gesellschaftlichen Verhältnisse im Sinne einer Wiederherstellung der bürgerlichen Ordnung „normalisiert“, begrenzte die Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge vom 15. Januar 1919 deren Unterstützungssätze reichseinheitlich nach oben. Je mehr sich die revolutionäre Aufbruchstimmung verflüchtigte, umso stärker drangen Unternehmer und Regierungsparteien auf eine Rücknahme sozialpolitischer Errungenschaften der Umbruchzeit. Während sich das Reich und die Länder aus der Finanzierung der Erwerbslosenfürsorge, die vorerst nicht erhöht wurde und durch den inflationären Preisauftrieb enorm an Kaufkraft verlor, immer stärker zurückzogen, mussten Arbeitgeber und Arbeitnehmer/innen die Kosten ab 1. November 1923 über paritätische Beiträge selbst tragen.

In demselben Maße, wie die „unterstützende Erwerbslosenfürsorge“ abgebaut wurde, wurde die „produktive Erwerbslosenfürsorge“ (später: „wertschaffende Erwerbslosenfürsorge“) auf- und ausgebaut. Diese basierte auf dem Grundgedanken, dass Leistungsbezieher/innen auch Gegenleistungen zu erbringen hätten. Mit der Verordnung zur Erwerbslosenfürsorge vom 15. Oktober 1923 wurde die unentgeltliche Pflichtarbeit eingeführt, was mit der Weimarer Reichsverfassung kaum vereinbar war. Seither sollten die Gemeinden ihre Unterstützung möglichst von einer Arbeitsleistung der Betroffenen abhängig machen, die bis zu 24 Stunden (bei schwerer körperlicher Belastung: bis zu 16 Stunden) wöchentlich dauern durfte. Es ging den Behörden hauptsächlich darum, mit solchen Pflichtarbeiten die Arbeitswilligkeit der Erwerbslosen zu testen und diese im Weigerungsfalle von staatlichen Transferleistungen auszuschließen. Viele der

9 Vgl. dazu und zum Folgenden: Karl Christian Führer, *Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927*, Mit einem Vorwort von Peter-Christian Witt, Berlin 1990, S. 377 und S. 388

Erwerbslosen, die größtenteils in Berlin lebten, wurden von den Neuregelungen hart getroffen: „Durch den Fortbestand der Bedürftigkeitsprüfung verloren sie den durch ihren Beitrag an und für sich erworbenen Unterstützungsanspruch. Durch die Verschärfung der Arbeitspflicht, die nunmehr fast einem Arbeitszwang gleichkam, wurden sie zu Objekten gesamtstaatlicher und kommunaler Arbeitsmarktpolitik.“¹⁰

In der Arbeitsverwaltung wie im Finanzministerium herrschte die überaus optimistische, um nicht zu sagen: unrealistische Einschätzung vor, mit der produktiven Erwerbslosenfürsorge würden die Ausgaben sinken. Schon recht bald kehrte allerdings Ernüchterung bei den Verantwortlichen ein, denn schnell stellte sich heraus, dass die Beschäftigung der Erwerbslosen nicht nur sehr viel mehr kostete als die bloße Unterstützung, sondern auch erheblich mehr, als veranschlagt worden war.¹¹ Ein Resultat der Kluft zwischen übertriebenen Erwartungen und harter Wirklichkeit bestand darin, dass weniger Notstandsarbeiten finanziert oder dass normale Aufgaben der öffentlichen Hand zu solchen umdefiniert, also reguläre Stellen vernichtet und Arbeitnehmer/innen, die sie sonst besetzt hätten, verdrängt wurden.¹²

Träger der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen waren gemäß den Bestimmungen des Reichsarbeitsministeriums fast ausschließlich Körperschaften des öffentlichen Rechts, vor allem Gemeinden und Gemeindeverbände. Obwohl die Notstandsarbeiten dem „Neubau des Wirtschaftslebens“ dienen, volkswirtschaftlich wertvoll sein und zusätzlichen Charakter tragen sollten, handelte es sich dabei oft um die Erledigung von Regelaufgaben. Dies gilt etwa für Bau- und Reinigungsarbeiten der Gemeinden, für die sie zwangsverpflichtete Erwerbslose einsetzten, um Lohnkosten zu sparen, was Kritiker/innen auf den Plan rief: „Weil das vermeintliche Instrument zur Prüfung der Arbeitswilligkeit der Erwerbslosen sich in ein Mittel zur Entlastung der Kommunalhaushalte auf Kosten der sozial schwächsten Bevölkerungsgruppe verwandelte, setzten die Gewerkschaften der Pflichtarbeit wachsenden Widerstand entgegen.“¹³

Trotz mancher Rückschläge wurde das Weimarer System der sozialen Sicherung gegen Mitte der 1920er-Jahre in einigen Teilbereichen ausgebaut. Durch eine Änderung der Ausführungsvorschriften zur Erwerbslosenfürsorge wurde am 2. Mai 1925 festgelegt, dass die Träger der Pflichtarbeit den Erwerbslosen für

10 Peter Lewek, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, a.a.O., S. 149

11 Vgl. Karl Christian Führer, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927, a.a.O., S. 511

12 Vgl. ebd., S. 516

13 Karl Christian Führer, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927, a.a.O., S. 381

Mehraufwendungen, die ihnen bei ordnungsmäßiger Ausführung der zugewiesenen Arbeiten entstanden, eine angemessene Entschädigung gewähren sollten. Weiter hieß es, dass diese (bei den sog. 1-Euro-Jobs wieder eingeführte) Mehraufwandsentschädigung nicht als Entgelt anzusehen bzw. auf die während der Tätigkeit gezahlte Hauptunterstützung anzurechnen war.

Da die Anzahl der Langzeiterwerbslosen und damit jener Menschen stark zunahm, die ihren Anspruch auf Erwerbslosenfürsorge endgültig ausgeschöpft hatten, verabschiedete der Reichstag mit dem *Gesetz über eine Krisenfürsorge für Erwerbslose* vom 19. November 1926 eine die Unterstützung der Betroffenen zeitlich unbegrenzt sichernde Anschlussregelung. Mit der neuen Leistung, die das Reich zu drei Vierteln und die Gemeinden zu einem Drittel finanzierten, war ein abgestuftes Hilfesystem für Erwerbslose entstanden. Trotz mehrerer Anläufe unterschiedlicher Regierungen scheiterten die Bemühungen zur Schaffung einer mehr als nur vorläufigen Arbeitslosenversicherung. Dabei hatte das Versicherungsprinzip mit dem *Arbeitsnachweisgesetz* 1922/23 über die Beitragspflicht in der Erwerbslosenfürsorge und die Leistungsgewährung nach dem Lohn bzw. den entrichteten Beiträgen längst Einzug gehalten.

Erst nach heftigen Auseinandersetzungen zwischen Reichsregierung, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden kam die Arbeitslosenversicherung als vierter Sozialversicherungszweig hinzu. Dass es so lange gedauert hatte, bis das Risiko der Erwerbslosigkeit im *Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung* (AVAVG) vom 16. Juli 1927 dauerhaft abgesichert wurde, war keineswegs versicherungsmathematischen Problemen geschuldet, es zu kalkulieren. Vielmehr erreichte die Dekommodifizierung der Ware Arbeitskraft damit insofern eine ganz neue Qualität, als Lohnarbeiter/innen fortan nicht mehr sofort existenziell bedroht waren, wenn sie entlassen wurden, weshalb sich das Kapital und seine Verbände äußerst schwer taten, die Reform zu unterstützen. Da die Erwerbslosen zumindest tendenziell der Notwendigkeit enthoben wurden, mit ihren Schicksalsgenoss(inn)en und den Berufstätigen in Konkurrenz um die wenigen Arbeitsplätze zu treten, veränderte sich das Kräfteverhältnis zwischen Unternehmern und Beschäftigten zugunsten der Letzteren.¹⁴

Durch den Übergang vom Fürsorge- zum Versicherungsprinzip wurde die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Weimarer Republik auf eine neue Stufe gehoben, wiewohl die Unterstützungssätze für manche Erwerbslose jetzt niedriger als zuvor ausfielen. Gleichzeitig nahm die Arbeitslosenunterstützung, wenngleich noch sehr unvollkommen, den Charakter einer Lebensstandard-, also nicht bloß einer reinen Existenzsicherung an. Sozialstaatlichkeit war jedoch nie frei von behördlichen Kontroll-, Zwangs- und Disziplinierungsmaßnahmen. Sie

14 Vgl. ebd., S. 4

schloss z.B. neben der Alimentation von Erwerbslosen immer die Repression gegenüber Leistungsempfänger(inne)n ein, wie auch die Praxis während der Weimarer Republik bewies. Von einer „sozialen Hängematte“ konnte im Zusammenhang mit dem Arbeitsnachweis wirklich keine Rede sein. „Die dominierende Rolle der Kontrollmaßnahmen im Alltagsleben der Arbeitslosen zeigt sich schon daran, daß ‚Stempeln‘ in der Umgangssprache zum Synonym für den Zustand der Arbeitslosigkeit überhaupt wurde.“¹⁵

Unternehmer, Kapitalverbände und wirtschaftsnahe Politiker unterschiedlicher Parteien hegten aber Befürchtungen, dass die Arbeitslosenversicherung zu einer Stärkung der Gewerkschaften führen und außerdem die Arbeitsmotivation der Erwerbslosen untergraben könnte, zumal in- und ausländische Ökonomen entsprechende Argumentationslinien entwickelt hatten, die im Fall einer Konjunkturkrise einen Konfrontationskurs rechtfertigten.¹⁶ Bei der Arbeitslosenversicherung handelte es sich einerseits um die „bedeutsamste“ und andererseits um eine „höchst glücklose Errungenschaft“ der Weimarer Republik für das deutsche System der sozialen Sicherung.¹⁷ Mit diesem Teilerfolg der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung war nämlich keine umfassende Demokratisierung des Systems verbunden.

Für die administrative Umsetzung des AVAVG waren 361 Arbeitsämter, 13 Landesarbeitsämter sowie die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zuständig, eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit drittelparitätischer Selbstverwaltung, die der Aufsicht des Arbeitsministers unterstand. Da der Winter 1928/29 hart und die Konjunktur nicht stabil war, stieg die Zahl der zu unterstützenden Erwerbslosen so stark, dass die neue Versicherung bereits kurz nach ihrer Gründung in finanzielle Schwierigkeiten geriet. Im Mai 1929 beauftragte die Reichsregierung auf Vorschlag des damaligen Arbeitsministers Rudolf Wissell (SPD) eine aus acht Reichstagsabgeordneten und je fünf Vertretern der Tarifvertragsparteien, öffentlichen Körperschaften sowie „Wissenschaft und Praxis“ bestehende „Sachverständigenkommission für Fragen der Arbeitslosenversicherung“ damit, Vorschläge für eine Reform zu unterbreiten, ohne dass diese unmittelbar Eingang in die Gesetzentwürfe der Regierung fanden.

Letztere konnte das Problem einer sich fast ohne „Erholungspausen“ verschärfenden Wirtschafts- und Beschäftigungskrise mit sinkenden Einnahmen

15 Ebd., S. 419

16 Vgl. Christian Berringer, Sozialpolitik in der Weltwirtschaftskrise. Die Arbeitslosenversicherungspolitik in Deutschland und Großbritannien im Vergleich 1928–1934, Berlin 1999, S. 104 f.

17 Siehe Volker Hentschel, Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880–1980). Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht, Frankfurt am Main 1983, S. 103

des Staates wie der Sozialversicherung bei gleichzeitig wachsendem Massenelend nicht lösen. Aufgrund der bestehenden und sich unter Krisenbedingungen noch weiter zugunsten des Kapitals verschiebenden Kräfteverhältnisse wurden die (An-)Rechte von abhängig Beschäftigten wie Erwerbslosen schrittweise abgebaut, während die Unternehmensgewinne unangetastet blieben. In der öffentlichen und Fachdiskussion herrschte die Forderung nach Kürzung der Lohnersatzleistungen sowie der Bezugsdauer bei gleichzeitiger Verlängerung der Sperrzeiten vor. Neben dem „Stempeln“ spielte die „Aussteuerung“ im Leben der Arbeitslosen daher eine Hauptrolle. Gemeint war hiermit das nach verkürzten Fristen erfolgende Herabsinken von einem höheren in ein niedrigeres Unterstützungssystem, was nicht nur hieß, weniger Geld zur Verfügung zu haben sowie sich selbst und die eigene Familie immer schlechter ernähren zu können, sondern auch, einen weiteren Statusverlust zu erleiden.

Gleichwohl beschränkte Politik, Wirtschaft und Wissenschaft diesen Weg. Dabei verwechselte man die Beschleunigung der doppelten Aussteuerung (von der Arbeitslosenunterstützung der Versicherung über die hauptsächlich vom Reich getragene Krisenfürsorge zur kommunalen Wohlfahrtshilfe) mit einer Konsolidierung des bestehenden Unterstützungssystems und des Staatshaushalts. Wenn man nach Ablauf der entsprechenden Frist von der Erwerbslosen- zur Wohlfahrtsfürsorge wechselte, war die Bedürftigkeitsprüfung noch schärfer. Regelmäßig blieben 50 Prozent, teilweise sogar bis zu 80 Prozent der Erwerbslosen auf der Strecke, wofür neben den rigiden Maßnahmen der Kommunalverwaltungen zum Schutz ihrer Etats die Scham und Scheu vieler Betroffener verantwortlich waren, die als entehrend, wenn nicht anrüchig empfundene Armenpflege in Anspruch zu nehmen.¹⁸ Das sozialpolitische Denken dieser Periode blieb weitgehend den Schlüsselbegriffen und Konzeptionen der Vorkriegszeit verhaftet: „Im Gefolge der Wirtschaftskrise, als es um die Frage ging, ob es nicht notwendig sei, soziale Errungenschaften wieder preiszugeben, wurde dieses Denken dann geradezu reaktionär im Sinne einer Rückkehr zu den ‚originär‘ Bismarckschen Maximen, die nun vielfach volkstumpolitisch aufgeladen wurden.“¹⁹

18 Vgl. Karl Christian Führer, *Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927*, a.a.O., S. 427

19 Lothar Machtan, Einleitung, in: ders. (Hg.), *Bismarcks Sozialstaat. Beiträge zur Geschichte der Sozialpolitik und zur sozialpolitischen Geschichtsschreibung*, Frankfurt am Main/New York 1994, S. 20

1.2 Hartz in Weimar – ein historisches Lehrstück

Kaum ging die Periode der relativen Stabilisierung (1924 bis 1928) zu Ende, da nahmen die sozialen bzw. Klassenauseinandersetzungen mit Streiks und Aussperungen in der Metallindustrie wieder an Schärfe zu. Wie der sog. Ruhreisenstreit im November/Dezember 1928 erstmals zeigte, war vor allem die westdeutsche Schwerindustrie nicht mehr bereit, sich staatlichen Schiedssprüchen zu unterwerfen, womit sie den Gründungskonsens der Weimarer Republik praktisch aufkündigte. Anfänglich gerieten übertarifliche, später auch die Tariflöhne unter massiven Druck. Gleichzeitig begann mit der immer wieder auflebenden Diskussion über die wachsenden „Soziallasten“ ein argumentativer Sturmangriff gegen den Wohlfahrtsstaat. Hauptträger dieser Angriffe waren Großindustrielle des Ruhrgebiets, die hofften, das Versicherungs- durch das Fürsorgeprinzip ersetzen, sich einer paritätischen Finanzierung des Sozialsystems entziehen und ihre Gewinne auf diese Weise steigern zu können.²⁰

Schon bevor die Weltwirtschaftskrise 1929 bis 1932 das Sozialsystem der Weimarer Republik erschütterte, traten Kritiker des Wohlfahrtsstaates auf den Plan, die seine Leistungsfähigkeit in Zweifel zogen und – ähnlich wie Liberalkonservative heute – statt öffentlicher Verantwortung für die Hilfebedürftigen mehr Privatinitiative der Staatsbürger/innen forderten. Einer davon war Gustav Hartz, Mitglied und von Mai bis Dezember 1924 Reichstagsabgeordneter der Deutschnationalen Volkspartei (DNVP). Genau vier Jahre später erschien sein Buch „Irrwege der deutschen Sozialpolitik und der Weg zur sozialen Freiheit“, das häufig rezensiert, viel gelobt und heftig attackiert wurde.

Darin stellte Gustav Hartz zahlreiche Fragen, die Neoliberale und Wirtschaftslobbyisten bis heute umtreiben, wenn sie den Sozialstaat kritisieren,²¹ auch wenn er noch nicht dieselben Antworten (z. B. Einführung der Praxisgebühr) wie sie gab: „Geht man nicht bedenkenlos ein dutzendmal zum Arzt, wenn einmal genügt – nur weil es die Kasse bezahlt?“²² Hartz sah überall „Faulenzer und Drückeberger“ am Werk, wie der neu geschaffene Versicherungszweig überhaupt für die Arbeiter „kein gutes Geschäft“ darstelle.²³ Um „den Mißbrauch der ungerechten und unnötigen Inanspruchnahme“ unterbinden zu können bzw. „asoziale Elemente“ (in Anführungszeichen) nicht mehr „auf allgemeine Unkosten reisen“

20 Vgl. Ludwig Preller, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1949, S. 521

21 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge, Rechtfertigung, Maßnahmen und Folgen einer neoliberalen (Sozial-)Politik, in: ders./Bettina Lösch/Ralf Ptak, Kritik des Neoliberalismus, 3. Aufl. Wiesbaden 2016, S. 124 ff.

22 Gustav Hartz, Irrwege der deutschen Sozialpolitik und der Weg zur sozialen Freiheit, Berlin 1928, S. 18

23 Siehe ebd., S. 81

zu lassen, wollte Gustav Hartz die Hilfe nicht auf Bedürftige konzentrieren, was er mit sozialdarwinistischen Argumenten begründete: „Eine soziale Politik darf nicht mit der Sorge um die Kranken, Invaliden, Witwen, Waisen und Arbeitslosen die Förderung der Lebenstüchtigen, Leistungsfähigen und Arbeitenden vergessen.“²⁴

Wortreich klagte Gustav Hartz über „die Bleigewichte des Bürokratismus“, kritisierte angeblich viel zu hohe Verwaltungskosten der Sozialversicherung und forderte eine Abkehr von dem Glauben, „daß der Staat alles selber machen muß.“²⁵ Hartz fühlte sich als mutiger Kritiker, der einer Front mächtiger Verteidiger des „jetzigen erstarrten Systems“ gegenüberstand.²⁶ Einer der Lieblingsbegriffe, die er ständig verwendete, hieß „Reform“. Von den Erwerbslosen sprach Gustav Hartz – in gewisser Weise entsprechende Gedanken seines berühmten Namensvetters vorwegnehmend – als „Kunden“ (damals noch in Anführungszeichen gesetzt), die sich nach ihrer Entlassung „sofort bei der Arbeitsvermittlung zu melden“ hätten, damit diese sie kennenlerne und „die beste Kontrolle“ habe.²⁷ Peter Hartz sollte 75 Jahre später ebenfalls auf eine Turbovermittlung setzen und sogar von den (noch) Beschäftigten verlangen, dass sie im frühestmöglichen Stadium die Vermittlungsbemühungen der Jobcenter unterstützten.

Gustav Hartz tat, was selbst heute noch ungewohnt ist: Er fragte, welche Rendite die Zahlungen der Arbeitnehmer in die Sozialversicherung abwarfen und ob eine selbst angesparte, kapitalgedeckte Rente nicht mehr Gewinn verspreche. Außerdem machte sich Hartz – hiermit gleichfalls modern wirkend – für die „eigenverantwortliche Selbsthilfe“ der Arbeitnehmer stark. Von der „Eigenverantwortung“, die ein würdiges Unwort des Jahres wäre, weil sie den Rückzug des Wohlfahrtsstaates kaschiert, spricht man heute wieder gern, um damit zu bemänteln, dass sich Ämter und Behörden immer mehr aus der Verantwortung stehlen, die ihnen das Sozialstaatsgebot des *Grundgesetzes* auferlegt. Die „staatliche Zwangsversicherung“ wollte Hartz abschaffen und ein System der privaten Vorsorge errichten, das seinerseits auf individuelles Zwangssparen hinauslief.²⁸ Hier von versprach sich Hartz einen Mentalitätswandel, der die abhängig Beschäftigten mit dem bestehenden Wirtschaftssystem aussöhnen sollte: „Es erscheint mir fraglos, daß eine ganz andere Auffassung bei den Arbeitnehmern über den Wert des

24 Gustav Hartz, *Neue Wege der Sozialpolitik*, Langensalza 1929, S. 21

25 Siehe ders., *Irrwege der deutschen Sozialpolitik und der Weg zur sozialen Freiheit*, a.a.O., S. 141

26 Siehe Gustav Hartz, *Eigentum oder Rente? – Eine Auseinandersetzung mit meinen Kritikern über das Thema: Sozialversicherung oder Sozialsparkasse?*, Berlin 1930, S. 8

27 Siehe ders., *Irrwege der deutschen Sozialpolitik und der Weg zur sozialen Freiheit*, a.a.O., S. 199

28 Siehe ebd., S. 134

Kapitals und bezüglich der Verantwortung für seinen Verbrauch und seine Mehrung entstehen muß, wenn jeder das Wachsen seines Kapitals täglich bzw. wöchentlich vor Augen hat.“²⁹

Klar war Gustav Hartz, dass Übergangsschwierigkeiten nicht zu vermeiden sein würden, was er aber in Kauf nehmen zu müssen glaubte – heute würde man in diesem Zusammenhang von „schmerzhaften Reformen“ sprechen und sie mit diesem Argument gerade als notwendige Radikalkur empfehlen. Die „grundstürzende Änderung“ benötige „eine gehörige Portion Mut beim Gesetzgeber“, damit dieser nicht vor den vielen zu erwartenden „Wenns“ und „Abers“ zurückschrecke,³⁰ befand Gustav Hartz – Gerhard Schröder wählte ein Dreivierteljahrhundert später interessanterweise das Motto „Mut zur Veränderung“ für seine Agenda 2010. Warum es zwangsläufig zu „sozialen Härten“ komme, erläuterte Hartz anhand des folgenden Beispiels – Riesters Rentenreform lässt grüßen: „Einem im vorgeschrittenen Alter von etwa 40 bis 50 Jahren stehenden Arbeitnehmer bleibt nicht mehr Zeit genug, um mit der Ersparung seiner Sozialbeiträge ein für Alter und Krankheit ausreichendes Sparkapital zusammenzubringen.“³¹

An die Stelle der einzelnen Sozialversicherungszweige wollte Gustav Hartz „soziale Gemeinschaften“ (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Genossenschaften, Religionsgemeinschaften usw.) mit von ihnen betriebenen „Sozialsparkassen“ treten lassen. Die später unter dem Stichwort „Steigen der Lohnnebenkosten“ heftig umstrittenen Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sollten dem Bruttolohn zugeschlagen und 15 Prozent davon als Sparbetrag abgeführt werden. Hartz hoffte, dies würde zur Folge haben, dass der ständige Streit über die „soziale Belastung der Wirtschaft“ unterbliebe.³² Statt der Personalzusatzstunden dann jedoch vermutlich die Lohnkosten selbst noch stärker als bisher im Brennpunkt von Kampagnen der Unternehmerverbände.

Gustav Hartz wandte sich sowohl gegen Forderungen der Freien Gewerkschaften nach einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit wie auch gegen (seiner Meinung nach überhöhte) Sozialtransfers für Erwerbslose: „Es ist ein geradezu absurder Gedanke, der Arbeitslosigkeit mit Unterstützungsleistungen zu begegnen oder sie damit auch nur mildern zu wollen. Es ist ein absurder Gedanke, die noch vorhandene Arbeit durch Verkürzung der Arbeitszeit auf möglichst viele Menschen verteilen zu wollen, ein Gedanke, der sich würdig der vom Marxismus verbreiteten Meinung anschließt, daß der Einzelne möglichst wenig arbeite,

29 Ebd., S. 204

30 Siehe ebd., S. 193

31 Ebd., S. 194

32 Vgl. Gustav Hartz, Neue Wege in der Sozialpolitik, a.a.O., S. 25

damit er anderen die Arbeit nicht wegnähme.“³³ Stattdessen plädierte Hartz für Remilitarisierung und Aufrüstung, von ihm als „Wiedergewinnung unserer Wehrhoheit“ verharmlost, sowie eine allgemeine Arbeitsdienstpflicht der Jugend. Um der ihnen gesetzlich auferlegten Sparpflicht nachkommen und genügend Kapital im Rahmen der Sozialkassen ansparen zu können, sollten die Arbeitnehmer laut Hartz täglich mindestens neun Stunden im Büro oder Betrieb verbringen: „Eine Stunde Mehrarbeit am Tage, als Sparstunde genützt, würde weit sozialer wirken, als der Achtstundentag je an sozialer Wirkung zeitigen kann.“³⁴

In seinem als Fortsetzung der „Irrwege“ konzipierten Buch „Die national-soziale Revolution“, das gegen Ende des Jahres 1932 erschien, führte Gustav Hartz die Krise des von ihm „kollektivistisch“ genannten Sozialversicherungssystems auf demografische Veränderungen zurück. Immer mehr stark besetzte Jahrgänge rückten in die oberen Lebensaltersstufen ein, wie Bevölkerungswissenschaftler auch damals konstatierten: „Diese ‚Vergreisung‘ unseres Volkes hat eine dauernd steigende Zahl der Rentner und eine fortgesetzt steigende Rentenzahlungsdauer und absinkenden Beitrageingang im Gefolge.“³⁵ Man erlebe gerade das Vorspiel einer Tragödie, meinte Hartz weiter: „In einer Reihe von Jahren sind nicht mehr genug junge beitragszahlende Menschen da, die in der Lage sind, die Summen aufzubringen, die zur Ernährung einer immer größer werdenden Zahl von Alten und Invaliden nötig werden.“³⁶ Entweder müssten die Beiträge um nahezu das Doppelte steigen oder die Renten um etwa die Hälfte sinken. Als ein möglicher Ausweg erschien Hartz der systematische Aufbau individuell-familiärer Vorsorge, gekoppelt an die Pflicht zur Selbsthilfe und die persönliche Eigenverantwortung.

Zudem hielt Gustav Hartz eine „Höherbesteuerung der Ledigen und Kinderlosen“ für sinnvoll, die zu fordern man nicht wage, weil „der Mut zu einer positiven Bevölkerungspolitik“ fehle.³⁷ Hans-Werner Sinn, bis 2016 Präsident des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München, befürwortete ein Dreivierteljahrhundert danach gleichfalls bevölkerungspolitische Maßnahmen zur Problembewältigung: „Wenn es gelänge, die Geburtenraten auf ein Niveau anzuheben, wie es eine stationäre Bevölkerung kennzeichnet, dann ließe sich die Bevölkerung allmählich wieder verjüngen. Das Rentenproblem würde sich lösen, der Arbeitsmarkt würde stabilisiert, und unser Land würde wieder zu der Dyna-

33 Ders., Die national-soziale Revolution. Die Lösung der Arbeiterfrage, München 1932, S. 194

34 Gustav Hartz, Irrwege der deutschen Sozialpolitik und der Weg zur sozialen Freiheit, a.a.O., S. 109

35 Ders., Die national-soziale Revolution, a.a.O., S. 148

36 Ebd.

37 Siehe Gustav Hartz, Irrwege der deutschen Sozialpolitik und der Weg zur sozialen Freiheit, a.a.O., S. 137 f. (Hervorh. im Original)

mik bei der Wirtschaft und Wissenschaft zurückkehren, die es einmal besaß.³⁸ Um dieses Ziel zu erreichen, will Sinn die Fertilitätsrate mittels finanzieller Anreize für Familien, aber auch mittels gezielter Sanktionen für Kinderlose steigern. Sinn empfiehlt die Staffelung von Altersrenten nach der Kinderzahl und eine Rentenkürzung für Kinderlose auf die Hälfte der „normalen“ Höhe: „Wer keine Kinder hat und insofern zu wenig tut, um seine eigene Rente im Umlagesystem zu sichern, muss die Konsequenzen tragen und selbst auf dem Wege der Ersparnis für Ersatz sorgen.“³⁹ Damals schrieb Gustav Hartz ähnlich klingende Sätze, die jedoch viel mehr Pathos enthielten: „Mit aller Deutlichkeit muß jedem zum Bewußtsein gebracht werden, daß die Zukunft unseres Volkes und Reiches eine ausreichende und gesunde Kinderschar und daß der Mensch immer noch das wertvollste ‚Produkt‘ ist. Wer an der Zukunft unseres Volkes durch eigene Kinder keinen Anteil hat – oder haben kann –, der soll wenigstens die Gegenwart für die Kinderreichen materiell erträglich gestalten helfen.“⁴⁰

Ebenso wie die maßgeblichen Bevölkerungsschichten, die Machteliten und die Entscheidungsträger der Weimarer Republik rückte Gustav Hartz im Gefolge der Weltwirtschaftskrise und ihrer dramatischen Auswirkungen politisch immer weiter nach rechts. Er sympathisierte zu jener Zeit mit Benito Mussolini und dessen Modell einer korporativen Staatsordnung, näherte sich dabei jedoch auch dem Nationalsozialismus an. Gleichermassen den „sozialdemokratischen Marxismus“ wie das „bolschewistische Chaos“ fürchtend, suchte er während der 1930er-Jahre in einem „zum Kampfe auf Leben und Tod bereite(n) Nationalismus“ das Heil.⁴¹ Endziel des „völkischen Freiheitskampf(es)“ sollte der faschistische Ständestaat sein, wobei Italien als Vorbild diente. „Den Weg aus dem jetzigen Chaos der Arbeitslosigkeit wird nur ein nationaler Staat finden, der Arbeit und Pflicht als Mittel zur nationalen Befreiung und zur Lösung der sozialen Frage dem Volke zum Bewußtsein zu bringen vermag.“⁴² Gustav Hartz sprach nicht vom „Umbau“ des Wohlfahrtsstaates, vielmehr offen vom „Abbau der Sozialversicherung“ und von einer staatlichen Neuordnung, die einen „Sozialstaat des Willens und der Tat“ hervorbringen sollte.⁴³

38 Hans-Werner Sinn, *Ist Deutschland noch zu retten?*, 4. Aufl. München 2003, S. 369 f.

39 Ebd., S. 393

40 Gustav Hartz, *Irrwege der deutschen Sozialpolitik und der Weg zur sozialen Freiheit*, a.a.O., S. 138

41 Siehe ders., *Die national-soziale Revolution*, a.a.O., S. 6

42 Ebd., S. 202

43 Siehe Gustav Hartz, *Neue Wege in der Sozialpolitik*, a.a.O., S. 26 f.

1.3 Volkswirtschaft, Wohlfahrtsstaat und Demokratie am Ende

Schon bei ihrer Gründung war absehbar, dass die Weimarer Republik mit einem gut funktionierenden System der sozialen Sicherung stand und fiel, weil manche Bevölkerungsgruppen, die der Monarchie aus traditioneller Verbundenheit nachtrauerten, für die Demokratie erst durch eine Verbesserung ihrer materiellen Situation gewonnen und dann bei der Stange gehalten werden mussten. Ohne ausreichendes Wachstum, einen größeren Wohlstand für breite Schichten und berufliche Aufstiegschancen seiner Bürger/innen blieb das demokratische Gemeinwesen ohne solides Fundament.

Wie die steigende Massenerwerbslosigkeit, mehr noch jedoch der sukzessive Abbau des Sozialstaates die junge Demokratie untergruben, war ein historisches Lehrstück. Über bis zur eher kuriosen Namensgleichheit von Hauptakteuren reichenden Gemeinsamkeiten dürfen die gravierenden Unterschiede zwischen Gegenwart und Vergangenheit aber nicht übersehen werden. Es gab in der Weimarer Republik nur einen ansatzweise entwickelten Wohlfahrtsstaat, was für die über 6.128.429 offiziell registrierten Arbeitslosen auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise im Februar 1932 hieß, dass ihre Lage noch dramatischer war als diejenige der Betroffenen heute. Sie und ihre Familien hatten oft überhaupt nichts zu essen und lebten unter absoluten Elendsbedingungen. Zudem war die Arbeitslosenquote weit mehr als doppelt so hoch wie in der Gegenwart und auch die Weltmarktdynamik längst nicht so ausgeprägt. Während die Ökonomen ähnliche Rezepte zur Lösung der Beschäftigungskrise wie heute vertraten,⁴⁴ unterschieden sich die Sozialstruktur und die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse umso deutlicher von den aktuell bestehenden Machtkonstellationen. Auch waren die Großunternehmen der Zwischenkriegszeit noch nicht annähernd so stark in die Weltwirtschaft integriert wie transnationale Konzerne heute, wohingegen es Anfänge einer Internationalisierung der Kapitalmärkte gab und sich die negativen Folgen des „Schwarzen Freitags“ an der New Yorker Börse im Oktober 1929 fast überall bemerkbar machten.

Während der Weltwirtschaftskrise 1929 bis 1932 zerbrach nicht bloß der gesellschaftspolitische Basiskonsens zwischen den Klassen bzw. deren organisierter Interessenrepräsentanz, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, sondern am 27. März 1930 auch die Große Koalition, deren beide Flügelparteien keine Einigung über den Weg zur finanziellen Konsolidierung der Arbeitslosenversicherung erzielten. Die unternehmernahe DVP bestand auf einer Kürzung von

44 Vgl. kritisch dazu: Gustav A. Horn, *Die deutsche Krankheit – Sparwut und Sozialabbau. Thesen gegen eine verfehlte Wirtschaftspolitik*, München/Wien 2005

Leistungen, während die SPD-Fraktion im Gegensatz zu ihrem Reichskanzler Hermann Müller und seinen Ministerkollegen nur eine Anhebung der Beiträge (damaliger Satz: 3,5 Prozent) unterstützte. In der heute üblichen Diktion würde man sagen, dass die Beitragssatzstabilität bei den bürgerlichen Koalitionären absolute Priorität genoss, weil die Erhöhung der „Lohnnebenkosten“ verhindert und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des „Wirtschaftsstandorts D“ nicht gefährdet werden sollte.

Da maßgebliche Kräfte die Sozialdemokratie bewusst aus der Reichsregierung verdrängten, war eine weitere Rechtsentwicklung des Staates vorprogrammiert. In kürzer werdenden Abständen folgten der Regierung Müller immer weniger legitimierte (Präsidential-)Kabinette, die zwar kein Konzept zur Krisenbewältigung hatten, aber die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer/innen und Erwerbslosen in einem rasanten Tempo beschnitten sowie den Wohlfahrtsstaat und die Demokratie demontierten. Man hat rückblickend den Eindruck, dass die Weimarer Republik und ihr Sozialsystem bewusst zugrunde gerichtet wurden, wobei die „Reform der Arbeitslosenversicherung“ ganz oben auf der politischen Agenda stand. Aufgrund der wachsenden Massenerwerbslosigkeit und entsprechender Beitragsausfälle stieg der Beitragssatz auf 6,5 Prozent und war damit übrigens genauso hoch wie in der Reformperiode, welcher Peter Hartz seinen Stempel aufdrückte. Mittels einer politischen Salamtaktik wurden die Leistungen durch schrittweise Kürzung der Unterstützung bei gleichzeitiger Ausdehnung der Wartezeiten und Sperrfristen für Arbeitslose beschnitten, worunter die Akzeptanz des Sozialstaates insgesamt litt, weil er seine Hauptfunktion kaum noch zu erfüllen vermochte. „Je mehr die soziale Sicherung in der Krise gefordert war, um so weniger Sicherheit konnte sie bieten. So erschien der Wohlfahrtsstaat vielen nurmehr als aufgeblähter bürokratischer Apparat, der mehr seiner Selbsterhaltung als den Interessen der notleidenden Bevölkerung diente.“⁴⁵

Nach dem Scheitern der Koalitionsregierung von SPD, DVP, Zentrum, DDP und BVP wurde die Weimarer Republik immer weniger parlamentarisch-demokratisch, sondern aufgrund fehlender Reichstagsmehrheiten für die folgenden Kabinette mittels Notverordnungen regiert. Unter dem christlichen Gewerkschafter Heinrich Brüning, der vom 30. März 1930 bis zum 30. Mai 1932 Reichskanzler war, verschärfte ein Austeritätskurs der Regierung die Wirtschaftskrise noch mehr. Brüning hoffte auf die „Selbsteilungskräfte“ des Marktes, während seiner Ansicht nach das Geld für Konjunkturprogramme fehlte, zumindest so lange, wie die Reparationsverpflichtungen des Versailler Vertrages bestanden.

45 Christoph Sachße/Florian Tennstedt, *Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus. Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*, Bd. 3, Stuttgart/Berlin/Köln 1992, S. 19

Dieser lieferte dem Zentrumspolitiker jedoch nur einen willkommenen Vorwand, um keinen wirtschafts- und sozialpolitischen Kurswechsel einleiten zu müssen. Durch den neoklassischen Mainstream der Nationalökonomie bestärkt, drang Brüning auf mehr Zurückhaltung in der Lohnpolitik sowie bei den Staatsausgaben, wovon er sich eine Sanierung des Budgets und eine Reaktivierung der Wirtschaft versprach.

Mit der Schwächung des Tarif- und Schlichtungswesens, dem Abbau der Arbeitslosenversicherung und der als „Sonderopfer des öffentlichen Dienstes“ deklarierten Senkungen von Beamtengehältern und -pensionen begann unter Brüning ein Rückzug des Sozialstaates, der die Demokratie in Mitleidenschaft zog und den Weg zur NS-Diktatur ebnete. Dabei verschärfte eine hauptsächlich für die Exportbranchen vorteilhafte Deflationspolitik die Wirtschafts- und Beschäftigungskrise. Zahlreich sind die historischen Parallelen zur Gegenwart, gleichen doch Vorschläge, mit denen Unternehmerverbände und etablierte Politiker das System der sozialen Sicherung um die Jahrtausendwende „verschlanken“ wollten, den schon damals diskutierten bzw. ergriffenen Maßnahmen teilweise bis ins Detail. Dies gilt z.B. für die Reform des Föderalismus, den Bürokratieabbau, die Schwächung des Tarifvertragssystems bzw. des staatlichen Schlichtungswesens, die Erleichterung von Kündigungen und die Liberalisierung des Ladenschlusses, mit denen man die Wirtschaft bzw. ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt stärken wollte, genauso wie für Lohn- bzw. Gehaltssenkungen, unter denen die Binnenkaufkraft litt, und die Verlängerung der Wochenarbeitszeit.

Brünings nur ein halbes Jahr lang amtierender Nachfolger Franz von Papen stützte sich unverhohlen auf Vorschläge der (Schwer-)Industrie, die eine Entrechtung der abhängig Beschäftigten und eine Entmachtung ihrer Gewerkschaften anstrebte. Übereinstimmend erklärten beide Reichskanzler zwar, den Sozialstaat durch Reformen in der Substanz erhalten zu wollen, demontierten ihn aber Schritt um Schritt, was seiner weiteren Zerstörung eher Vorschub leistete. „Brüning und von Papen folgten der sich verstärkt politisch zu Wort meldenden neoklassischen Wirtschaftstheorie, wonach der Staat nur die Option habe, seine Ausgaben der immer restriktiveren Einnahmeseite anzupassen und dabei durch Steuerzurückhaltung gegenüber der Wirtschaft, geringe Löhne und Sozialabgaben die Angebotsbedingungen der Wirtschaft zu verbessern.“⁴⁶

Franz von Papen sah im Wohlfahrtsstaat eine Gefahr für die wirtschaftliche Prosperität, das deutsche Volk, dessen (Arbeits-)Moral und die staatliche Ordnung, was seine am 4. Juni 1932 im Rundfunk verlesene Regierungserklärung

46 Jürgen Boeckh/Ernst-Ulrich Huster/Benjamin Benz, Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung, 3. Aufl. Wiesbaden 2011, S. 68

dokumentiert: „Die Nachkriegsregierungen haben geglaubt, durch einen sich ständig steigenden Staatssozialismus die materiellen Sorgen dem Arbeitnehmer wie dem Arbeitgeber in weitem Maße abnehmen zu können. Sie haben den Staat zu einer Art Wohlfahrtsstaat zu machen versucht und damit die moralischen Kräfte der Nation geschwächt.“⁴⁷

Noch am selben Tag löste Reichspräsident Paul von Hindenburg das Parlament auf und schrieb mit der Begründung vorzeitige Neuwahlen aus, dass dessen Zusammensetzung nach den Landtagswahlen der vergangenen Monate nicht mehr dem politischen Willen des deutschen Volkes entspreche. Nach dem sog. Preußenschlag (Auflösung der Regierung Braun/Severing sowie Einsetzung von Papens als Ministerpräsident und eines Reichskommissars als Innenminister), durch den die SPD am 20. Juli 1932 ihre wichtigste Machtbastion verlor, und der Reichstagswahl am 31. Juli 1932, aus welcher die NSDAP als stärkste Fraktion hervorging, ohne einen Regierungswechsel bewirken zu können, erteilte Reichspräsident Paul von Hindenburg der Papen-Regierung eine Generalvollmacht zur Umgestaltung des Sozialsystems.

Schon damals wollte man die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie durch eine „Sparpolitik“ bei den Löhnen und in den öffentlichen Haushalten wiederherstellen bzw. spürbar erhöhen. Als das nur noch halbdemokratische Regierungs- und Parteiensystem diese Aufgabe gegen Ende der Weimarer Republik trotz drastischer Beschneidung zahlloser staatlicher Leistungen nicht erfüllte, drangen einflussreiche Industrie- und Bankkreise auf eine Kabinettsbeteiligung der NSDAP, die bei der Novemberwahl 1932 aber erstmals wieder Stimmen verloren hatte. Generalleutnant Kurt von Schleicher, der Reichspräsident Paul von Hindenburg sehr nahe und für eine „Querfrontstrategie“ (Bündnis aller im nationalkonservativen Sinne „wohlmeinenden“ Kräfte, unabhängig von deren Lagerzugehörigkeit) stand, setzte in seiner kurzen, nur vom 3. Dezember 1932 bis zum 30. Januar 1933 dauernden Amtszeit keine sozialpolitischen Akzente mehr.

Alfred Hugenberg, Medienzar und Führer der Deutschnationalen, sagte in einer Rundfunkansprache zur Reichstagswahl am 28. Juli 1932, Sozialismus sei gleichbedeutend mit Erwerbslosigkeit. Dagegen habe ein „gesunder Staat“ auch „eine gesunde Wirtschaft“, woraus Hugenberg schloss: „Derjenige ist wirklich und wahrhaft sozial, der Arbeit schafft.“⁴⁸ Vor der letzten Reichstagswahl im

47 Kundgebung der Reichsregierung v. Papen vom 4. Juni 1932, zit. nach: Werner Abelshausen, Die Weimarer Republik – ein Wohlfahrtsstaat?, in: ders. (Hg.), Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat. Zum Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Industriegesellschaft, Stuttgart 1987, S. 10

48 Alfred Hugenberg, Rundfunkansprache zur Reichstagswahl am 31. Juli 1932, gehalten am 28. Juli 1932 (<https://www.dhm.de/lemo/jahreschronik/chronik-1932.html>; 7.7.2017)

März 1933 verbreitete Hitlers erster Wirtschaftsminister die Parole „Sozial ist, wer Arbeit schafft“ in Zeitungsanzeigen seiner Partei. Fast wörtlich fand dieser Spruch auf Betreiben der im Jahr 2000 gegründeten, von Metall- und Elektroindustriellen finanzierten „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ (INSM) Anklang bei Spitzenpolitiker(inne)n aller etablierten Parteien der Bundesrepublik. Beispielsweise stellten der damalige CSU-Vorsitzende Edmund Stoiber und der damalige nordrhein-westfälische CDU-Vorsitzende Jürgen Rüttgers ihren Bundestags- bzw. Landtagswahlkampf unter das Motto „Sozial ist, was Arbeit schafft“, aber auch die CDU-Vorsitzende Angela Merkel oder der damalige FDP-Generalsekretär Guido Westerwelle übernahmen diese Losung. CDU und CSU schrieben den ominösen Satz 2017 sogar in ihr gemeinsames Regierungsprogramm für die bis 2021 dauernde Legislaturperiode. Dabei handelt es sich im Grunde um eine Sklavenhalterideologie, die Arbeit aus ihren sozialen Bezügen herauslöst und verabsolutiert. Überhaupt nicht mehr gestellt wurde die Frage nach den Arbeitsbedingungen und der Entlohnung, vom Anspruch der Stellenbewerber/innen auf Berufs- und Qualifikationsschutz ganz zu schweigen.

1.4 Die Demontage der Arbeitslosenversicherung – ein Menetekel des Untergangs

Die sozialpolitische Agonie der Weimarer Republik begann mit einer Kontroverse um die Sanierung der Arbeitslosenversicherung. Sowohl zwischen den gesellschaftlichen Interessengruppen bzw. den Verbänden von Unternehmern und Beschäftigten wie auch zwischen den Gebietskörperschaften war heftig umstritten, wem die enormen Kosten der Massenerwerbslosigkeit aufgebürdet werden sollten. Das deutsche Unterstützungssystem war *dreigliedrig*: Versicherte, die erwerbslos wurden, erhielten höchstens 26 Wochen lang Arbeitslosenhilfe (Hauptunterstützung) und Familienzuschläge für ihre engsten Angehörigen. Danach gab es im Falle der Bedürftigkeit gleichfalls 26, später sogar 52 Wochen lang Krisenfürsorge, bevor die allgemeine Wohlfahrt (der Gemeinden) einsprang. Durch die Verordnung über die Krisenfürsorge für Arbeitslose vom 11. Oktober 1930 wurde die *originäre*, nicht auf Beitragszahlungen fußende Krisenunterstützung abgeschafft.

Während das Reich erwerbsfähige Arbeitslose unterstützte, die keine Versicherungsleistungen mehr erhielten, oblag den Gemeinden die Wohlfahrtsunterstützung, in deren Genuss nicht oder nur eingeschränkt Erwerbsfähige kamen. Im Jahresdurchschnitt 1932 waren weniger als 20 Prozent der Erwerbslosen Hauptunterstützungsempfänger/innen, 25 Prozent waren Krisenfürsorgeempfänger/innen und rund 37 Prozent zählten zu den sog. Wohlfahrtserwerbslosen, die auf die Unterstützung durch die öffentliche Fürsorge angewiesen waren: