

campus



Bernd Ziesemer

Eine kurze Geschichte der ökonomischen Unvernunft

Die deutsche Wirtschaftspolitik
und das Gesetz der
unbeabsichtigten Folgen

€

Eine kurze Geschichte der ökonomischen Unvernunft

Bernd Ziesemer ist seit über 20 Jahren als Journalist mit den Schwerpunkten Wirtschaft und Außenpolitik tätig. Seit 2002 ist er Chef des *Handelsblatts*. Er ist Autor des Buches *Die Neidfalle. Wie Mißgunst unsere Wirtschaft lähmt* (Campus 1999) und Herausgeber von *Pioniere der deutschen Wirtschaft. Was wir von den großen Unternehmerpersönlichkeiten lernen können* (Campus 2006).

Bernd Zieseimer

Eine kurze Geschichte der ökonomischen Unvernunft

Die deutsche Wirtschaftspolitik und das
Gesetz der unbeabsichtigten Folgen

Campus Verlag
Frankfurt / New York

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.
ISBN 978-3-593-38235-7

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 elektronischen Systemen.
Copyright © 2007 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main
Umschlaggestaltung: Büro Hamburg
Satz: Campus Verlag, Frankfurt am Main
Druck und Bindung: Freiburger Graphische Betriebe
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.
Printed in Germany
Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

FÜR CARL

Inhalt

Vorwort	9
1. Hartz IV oder: wie ein Sparprogramm Mehrkosten in Milliardenhöhe produziert	13
2. Wirtschaftspolitik in der Komplexitätsfalle oder: das Gesetz der unbeabsichtigten Folgen	35
3. Karl Schiller oder: der Einzug des Machbarkeitswahns in die deutsche Politik	57
4. Angst vor dem Markt oder: die Risikogesellschaft und ihre Feinde	75
5. Sozialstaat Deutschland oder: die Rache der Gerechtigkeit	105
6. Professorengeschwätz und Glaubenskrieg oder: die Abwesenheit ökonomischer Vernunft in der Politik	127
7. Medien und Meinungsmacher oder: warum wir immer tiefer in die Komplexitätsfalle treiben	149
8. Zurück zur Freiheit oder: die Chancen einer modernen Ordnungspolitik	171
Literatur	193
Register	197

Vorwort

Als Gerhard Schröder 1998 als Bundeskanzler antrat, wollte er »nicht alles anders machen« als sein Vorgänger Helmut Kohl, »aber vieles besser«. Am Ende seiner Regierungszeit stand Deutschland jedoch vor einem wirtschaftlichen Scherbenhaufen – mit der höchsten Arbeitslosenzahl seit dem Kriegsende.

Als Angela Merkel 2005 die Regierungsverantwortung übernahm, wollte sie »viele anders machen« als Schröder, damit »alles besser wird«. Aber schon bei ihren ersten Reformen produzierte die Große Koalition ein ähnliches gesetzgeberisches Chaos wie ihre rot-grüne Vorgängerin. Man denke nur an die Gesundheitsreform.

Wie kommt es, dass aus vernünftigen Reformversprechen immer wieder schlechte Gesetze werden? Wieso entsteht so häufig aus den schönsten politischen Absichten bürokratischer Murks? Warum produzieren Gesetze in der Praxis das genaue Gegenteil der ursprünglichen Erwartungen? Das sind die Fragen, mit denen sich dieses Buch beschäftigt. Längst kann man sie nicht mehr mit dem bloßen Hinweis auf falsche Einzelentscheidungen oder handwerkliche Fehler in der Politik beantworten. Irgendetwas läuft ganz offenkundig systematisch falsch in der deutschen Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik. Die Hauptthese dieses Buches lautet: Deutschland steckt nach vielen halben Reformen und grundsätzlichen Fehlsteuerungen so tief in der Komplexitätsfalle, dass weitere Teilreformen mehr Schaden als Nutzen anrichten. Angela Merkels »Politik der kleinen Schritte« funktioniert deshalb nicht. Immer häufiger schlägt bei weiteren halben Reformen das »Gesetz der unbeabsichtigten

Folgen« zu: Die deutsche Politik kann die Auswirkungen ihrer eigenen Entscheidungen immer schwieriger prognostizieren.

Das erste Kapitel dieses Buches zeigt an einem exemplarischen Einzelfall, den Hartz-IV-Reformen, wie sich eine politische Absicht im Laufe ihrer Verwirklichung in ihr genaues Gegenteil verkehrte. Das zweite Kapitel beschreibt anhand vieler Beispiele (etwa aus dem Steuerrecht) und einiger theoretischer Exkurse, wie das Gesetz der unbeabsichtigten Folgen inzwischen unsere gesamte Wirtschaftspolitik prägt. Das dritte Kapitel liefert einen kurzen historischen Abriss, wie sich der Machbarkeitswahn in der deutschen Wirtschaftspolitik durchsetzte und das ganze Land Schritt für Schritt in eine Reformdauerbaustelle verwandelte. Das vierte Kapitel untersucht einige wesentliche Gründe für die Staatsgläubigkeit in Deutschland, die immer wieder überkomplexe bürokratische Lösungen produziert, statt auf die einfache Selbstregulation des Marktes zu vertrauen. Das fünfte Kapitel analysiert die Folgen eines Sozialstaatsmodells, das mittlerweile autonome wirtschaftliche Entscheidungen unmöglich macht und jede Sachlösung dem Diktat eines allmächtigen Gerechtigkeitsgebots unterwirft. Das sechste Kapitel wirft einen Blick auf das (Nicht-)Verhältnis zwischen politischen Entscheidern und ökonomischen Experten in Deutschland und den unglaublichen Siegeszug der wirtschaftswissenschaftlichen Ignoranz in der Alltagspolitik. Das siebte Kapitel befasst sich selbstkritisch mit dem Versagen der Medien, genau diesen Siegeszug aufzuhalten. Und das achte Kapitel schließlich plädiert für eine Rückbesinnung auf klassische Ordnungspolitik, für die Reduzierung der Komplexität in der Wirtschaftspolitik, mit dem Ziel, Deutschland überhaupt wieder reformfähig zu machen.

Was auf den ersten Blick wie die Kette einzelner Fehlentwicklungen in der deutschen Wirtschaftspolitik seit 1949 erscheint, verdichtet sich bei näherem Hinsehen zu einer einzigen Geschichte der ökonomischen Unvernunft. Sie möchte ich in diesem Buch erzählen. Als Chefredakteur des *Handelsblatts* beobachte ich seit Jahren immer neue Fehlentscheidungen, die unser Land weiter in die Komplexi-

tätsfalle treiben und damit die Entfesselung unserer Wachstumskräfte verhindern. Durch zahlreiche Kommentare und Essays habe ich in den letzten Jahren gemeinsam mit vielen anderen Publizisten in Deutschland versucht, eine grundsätzliche Debatte über die Fehlentwicklungen in unserem Land in Gang zu setzen. Die Themen, mit denen ich mich in diesen Meinungsbeiträgen für das *Handelsblatt*, das *Wall Street Journal Europe* und andere Zeitungen beschäftigt habe, kehren hier in neuer und fundierter Form wieder. Die Wirtschaft selbst zeigte und zeigt sich höchst interessiert an dieser Debatte. Aber auf die Politik springt der Funke nicht über. Warum die Politiker inzwischen gar nicht mehr über ihren Schatten springen können, auch das thematisiert dieses Buch.

Die deutsche Wirtschaft hat sich in den letzten Jahren erheblich restrukturiert. Die großen exportorientierten Dax-30-Konzerne arbeiten in der Regel »lean and mean«, sie haben also ihre Organisationsstrukturen verschlankt und ihre Geschäftsmodelle einem härteren Wettbewerb angepasst. Die gegenwärtige Übernahmewelle zeigt, dass die deutsche Industrie global erheblich an Kraft gewonnen hat. Allein in den letzten fünf Jahren haben sich einige deutsche Unternehmen durch organisches Wachstum und Zukäufe in neue Weltmarktführer in ihren Branchen verwandelt, man denke zum Beispiel an den Industriegase-Hersteller Linde. Viele Mittelständler segeln im Windschatten der großen Konzerne ebenfalls immer erfolgreicher durch die ganze Welt. Eigentlich sind in der Wirtschaft selbst also alle Voraussetzungen für einen selbsttragenden und langanhaltenden Wirtschaftsaufschwung vorhanden. Die Politik aber fesselt das Land. Und die angeblichen Reformen, die unsere Regierungen unaufhörlich produzieren, tragen nicht zur Lösung der Probleme bei, im Gegenteil: Sie sind ein Teil unseres Problems.

Düsseldorf, im Herbst 2006

Kapitel I

Hartz IV

oder: wie ein Sparprogramm Mehrkosten in Milliardenhöhe produziert

Am 17. Oktober 2003 verabschiedete der Deutsche Bundestag ein Gesetzespaket, das nach dem Willen seiner Erfinder zur »wichtigsten Reform seit Jahrzehnten« werden sollte. Diese Formulierung benutzte nicht nur der zuständige Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, der SPD-Politiker Wolfgang Clement, der kurz zuvor als »Superminister« und großer Hoffnungsträger in die zweite Regierung Gerhard Schröders eingetreten war. Auch für den Bundeskanzler selbst ging es in diesen Herbstwochen nach eigenen Worten um nicht weniger als die »Reformfähigkeit Deutschlands überhaupt«. Die Folgen der geplanten Gesetze würden enorm sein: Die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* prophezeite apodiktisch, die beschlossenen Maßnahmen führten zu der »größten Kürzung von Sozialleistungen seit 1949«. Mit einem einzigen Befreiungsschlag wollte die rot-grüne Regierungskoalition drei Ziele gleichzeitig erreichen: die Langzeitarbeitslosigkeit bekämpfen, den Missbrauch staatlicher Leistungen eindämmen und die Belastung der öffentlichen Haushaltskassen reduzieren.

Das Gesetz der unbeabsichtigten Folgen

Nicht einmal zwei Jahre später stand fest, dass die Regierung kein einziges ihrer Ziele erreichen konnte. Im Gegenteil: Alles kam ganz anders, als sich (fast) alle gedacht hatten. Die Arbeitsverwaltung stürzte in ein bürokratisches Chaos, Zehntausende verschafften sich durch das neue Gesetz ein staatliches Zusatzeinkommen und

die Staatsausgaben explodierten. Ein angebliches Sparprogramm sorgte schon im ersten Jahr seiner Umsetzung für Mehrkosten in Höhe von mindestens elf Milliarden Euro. Am Ende sprach selbst Clements Nachfolger, SPD-Vizekanzler Franz Müntefering, von einer »gefährlichen Haushaltsbelastung«. Und seine Beamten beobachteten fassungslos, »dass so gut wie alles schief gelaufen ist, was schief laufen konnte«.

Schröder und Clement lieferten mit ihrer Gesetzesinitiative ein Musterbeispiel für die wachsende Unfähigkeit der Politik, die Folgen ihres eigenen Handelns einigermaßen realistisch zu prognostizieren und zu kontrollieren. Der Laie fragt sich: Geht es dabei lediglich um Einzelfälle? Geht es um schlampige Gesetze, unvorhersehbare Ereignisse oder die Unfähigkeit einzelner Politiker? Nein, es geht um viel mehr: Die Politik produziert in einer komplexen Gesellschaft systematisch und unaufhörlich andere Ergebnisse als sie möchte. Gesetze verkehren sich in ihrer Umsetzung in ihr direktes Gegenteil, kleine Verwaltungsvorschriften bringen durch eine Verkettung unglücklicher Umstände ganze Industriezweige an den Rand des Ruins, europäische Direktiven befördern einzelne Unternehmen plötzlich in eine existenzbedrohende Lage.

Wir erleben jeden Tag aufs Neue das »Gesetz der unbeabsichtigten Folgen«. Was angelsächsische Wissenschaftler zunächst eher als ironische Randbemerkung zur Politik formulierten, entwickelt sich zu einer bitterernsten Angelegenheit für uns alle: Das Gesetz der unbeabsichtigten Folgen bestimmt den politischen Alltag in Deutschland mittlerweile viel mehr als die meisten von uns ahnen, unsere Medien berichten und unsere Politiker jemals zugeben werden.

Hoffnungsträger Hartz: gute Absichten

Wie das Gesetz der unbeabsichtigten Folgen funktioniert, kann man an fast keinem Beispiel so schön beleuchten wie an der Kabinettsinitiative vom 17. Oktober 2003, die unter dem Namen Hartz IV viele Monate lang die ganze Republik erregte. Am Anfang stand eine per-

sönliche Entscheidung des Bundeskanzlers: Schröder betraute eine Expertenkommission unter dem Vorsitz von VW-Personalvorstand Peter Hartz mit der Erarbeitung von grundsätzlichen Reformen für den deutschen Arbeitsmarkt. Sein persönlicher Vertrauter aus der Automobilindustrie, ein Mann des Dialogs zwischen Unternehmern und Gewerkschaftern, sollte frische Ideen entwickeln. Ministerialbürokratien und Interessenverbände waren offenbar nicht in der Lage, so Schröders Diagnose, ein gemeinsames Konzept zu erarbeiten. Mit der Unterstützung seines Freundes Hartz wollte der Bundeskanzler doch noch sein leichtfertiges Wahlversprechen einlösen, die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland bis zum Ende seiner Amtszeit um zwei Millionen zu senken. Alle Versuche, die Konjunktur durch staatliche Ausgabenprogramme und Steuerentlastungen zu beleben und dadurch die Beschäftigung anzukurbeln, waren schon vorher gescheitert. Schröder suchte einen neuen archimedischen Punkt für seine Arbeitsmarktpolitik.

Im August 2002 legte die Expertenrunde unter Führung von Hartz eine Fülle von Empfehlungen vor, die Schröder und seine Minister anschließend überarbeiteten und in vier Pakete aufteilten. Mit Hartz I und Hartz III führte die Bundesregierung sogenannte Minijobs (unbürokratische Teilzeitarbeitsverhältnisse) für Geringverdiener sowie Zuschüsse für Arbeitslose ein, die sich als »Ich-AG« mit einer Geschäftsidee selbstständig machen wollten. Außerdem sollten private »Personal-Service-Agenturen« nach holländischem Vorbild flächendeckend ins Geschäft mit Leiharbeit einsteigen. Hartz III brachte vor allem einen Totalumbau der Bundesanstalt für Arbeit mit dem Ziel, die Behörde als neue »Bundesagentur« endlich mit aller Kraft auf ihre eigentliche Aufgabe auszurichten: Arbeitslosen, vor allem Langzeitarbeitslosen, so schnell wie möglich eine neue Stelle zu vermitteln.

Als Schlussstein der gesamten Reformen, die Arbeitslose stärker »fordern und fördern« sollten, war das Hartz-IV-Paket gedacht: Die Regierung legte die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zusammen, führte neue Zumutbarkeitsregeln für Langzeitarbeitslose ein,

drohte Jobverweigerern mit Leistungskürzungen und eröffnete sogenannte Job-Center als direkte Anlaufstellen für alle Arbeitslosen. Nach einem heftigen Gezerre mit der CDU/CSU-Opposition und den unionsgeführten Bundesländern, die diesem Gesetz zustimmen mussten, einigten sich Bundesrat und Bundestag in einer turbulenten Nachtsitzung am 14./15. Dezember 2003 im Vermittlungsausschuss auf einen Kompromiss zur Durchführung der geplanten Maßnahmen. Viele Bestimmungen des Gesetzes wurden dabei in letzter Minute noch leicht verändert, Ausnahmeregeln eingeführt und »Experimentierklauseln« für einzelne Bundesländer und Kommunen vereinbart. Nach der entscheidenden Nachtsitzung im Dezember konnten selbst Fachleute in der Regierung nicht mehr ganz eindeutig sagen, was im Detail von Koalition und Opposition eigentlich genau beschlossen worden war. Eindeutig aber schien allen Beobachtern damals, wie das *Handelsblatt* kommentierte, dass es zu gewaltigen Einsparungen bei den Empfängern des neuen Arbeitslosengeldes II kommen werde: »Geld verlieren werden alle«.

Ohne die Stimmen der Opposition wären die Hartz-IV-Gesetze anschließend bei der Schlussabstimmung im Bundestag gescheitert: Einige der Koalitionsabgeordneten vom linken Flügel der SPD und der Grünen sperrten sich gegen das vermeintlich »größte Republikveränderungspaket seit Jahrzehnten«, wie es die Berliner Tageszeitung *Der Tagesspiegel* nannte. Schröder verfügte damit im Parlament über keine eigene Mehrheit mehr für seine Arbeitsmarktreformen. Die CDU/CSU-Vorsitzende Angela Merkel sprang ihm jedoch zur Seite, weil sie die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld als Kerngedanken von Hartz IV ausdrücklich unterstützte und seit langem selbst gefordert hatte. Die Opposition half dem Gesetzentwurf Schröders deshalb nach langem Hin und Her über die parlamentarischen Hürden – nicht ohne allerdings an einigen Stellen noch einige weitere Veränderungen anzubringen. Dabei ging es Merkel offenbar weniger um die Sache, sondern um einen möglichen Sprengsatz für die rot-grüne Bundesregierung: Je stärkere Einsparungen im Sozialetat die Union durchsetzte und je härter sie die Zu-

mutbarkeitsregeln für Arbeitslose formulierte, umso heftiger reagierten der linke Flügel der SPD und die Gewerkschaften. Schröder geriet dadurch im eigenen Lager immer stärker in die Defensive und verlor zunehmend den Überblick über den Gesetzgebungsprozess.

Die Reaktionen: Medienschelte und Proteste

Nach der Verabschiedung von Hartz IV bestimmten die SPD-Rebellen schon bald gemeinsam mit der Medienlinken den Tenor der gesamten öffentlichen Diskussion. Mit immer neuen Berichten über einzelne »Ungerechtigkeiten« sprangen die Mainstream-Medien auf den Zug auf. *Bild* brachte ein Foto kleiner Kinder mit der Zeile »Nimmt uns Hartz IV unsere Sparschweine weg?« Niemand sprach noch über das »Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt«, wie Schröders PR-Strategen ihre Initiative offiziell überschrieben hatten. »Hartz IV« war quasi über Nacht zum Schimpf- und Schreckenswort in Deutschland geworden (und blieb es bis heute). Vergeblich bemühte sich Schröders Regierungssprecher Béla Anda, das »lautmalerisch harte« Wort wieder aus der Diskussion zu bringen.

Die Proteste verstärkten sich von Tag zu Tag. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) warnte in immer schrilleren Tönen vor einem »sozialen Klimawechsel« in Deutschland. Am 1. Dezember 2003 protestierten Tausende erstmals auf einer sogenannten Montagsdemonstration in Berlin gegen den »sozialen Kahlschlag«, der angeblich mit Hartz IV einhergehen werde. Mit tatkräftiger Unterstützung von Gewerkschaftsfunktionären, der PDS und anderen linken Gruppen kam es schon bald darauf zu ähnlichen Aufmärschen in über 80 Städten – vor allem in den neuen Bundesländern, aber auch im Ruhrgebiet. Teilweise nahmen weit über 10000 Menschen an den einzelnen Protestaktionen teil. In den wichtigen Nachrichtensendungen gehörten die Demonstrationen gegen Hartz IV fast jeden Tag zum Standardrepertoire. Die »persönliche Betroffenheit« der Arbeitslosen stand dabei immer im Mittelpunkt. Nur selten hörte man die Ar-

gumente der Gegenseite. Und die wenigsten Medien analysierten ausführlich und genau, was wirklich im Gesetzgebungsprozess mit den verschiedenen Hartz-IV-Ideen passierte.

Die beiden christlichen Kirchen, Schriftsteller und Intellektuelle, Jugendverbände und die Anti-Globalisierungsinitiative Attac riefen zum Kampf gegen den angeblichen Neoliberalismus der Regierung Schröder auf. *Bild* titelte: »Hartz IV – Der Osten brennt«. An der SPD-Basis schlug das vernehmliche Grummeln in offene Aufruhr gegen die Regierungsbeschlüsse um. Zahlreiche Sozialdemokraten gaben ihre Mitgliedsbücher zurück, ganze Ortsvereine traten aus Protest gegen Hartz IV aus der Partei aus. Nur mit seinem Machtwort (und einer verkappten Rücktrittsdrohung) konnte Schröder die SPD noch hinter sich bringen. Die zunehmende Entfremdung zur Parteibasis aber kostete ihm anschließend den Parteivorsitz.

Und nicht nur in der SPD gärte es: Auch die CDU-Sozialausschüsse warnten vor einem »Raubritterzug« gegen Arbeitslose und prophezeiten »menschliche Katastrophen«, wenn die Regierung Hartz IV umsetze. In einigen Regional- und Lokalwahlkämpfen profilierten sich Christdemokraten als eifrigste Kritiker der Schröderschen Reformen, obwohl sie ihnen doch selbst auf Bundesebene zugestimmt hatten. Noch bis ins Frühjahr 2006 hinein gab es an einzelnen Orten in Deutschland regelmäßig Montagsdemonstrationen gegen Hartz IV. Wer das ganze Polit- und Medienspektakel aus der Ferne beobachtete und die Prophezeiungen der Linken ernst nahm, konnte nur eine Schlussfolgerung ziehen: In Deutschland bahnte sich offenbar das Ende des klassischen Sozialstaats an, die Regierung trieb angeblich Zehntausende in die Armut. Ein eiskalter Neoliberalismus war nach Meinung der Hartz-IV-Kritiker auf dem Vormarsch.

Die öffentliche Meinung schlägt um

Wie steht es heute um die Wahrnehmung der Hartz-Reform? Selbst die öffentlichen Wohlfahrtsverbände, von Amts wegen zur Sorge

um die Armen und Benachteiligten in der Gesellschaft verpflichtet, sehen Hartz IV mittlerweile völlig anders. Im Mai 2006 forderten ausgerechnet sie massive Leistungskürzungen für Hartz-IV-Empfänger, weil sonst über kurz oder lang kein Geld mehr für andere Sozialausgaben in den öffentlichen Kassen zur Verfügung stehe. Diese Reaktion zeigt deutlich: Die Annahmen, die zur Zeit der Verabschiedung der Gesetze die öffentliche Diskussion prägten, haben sich beide als grundfalsch erwiesen. Schröder und die Befürworter von Hartz IV irrten, wenn sie behaupteten, die Reformen würden den Arbeitsmarkt beleben und gleichzeitig die öffentlichen Kassen entlasten. Ebenso wenig lagen die Montagsdemonstranten und Gegner von Hartz IV mit ihrer Prophezeiung richtig, das Programm stürze Millionen in die absolute Armut.

Seit dem Jahreswechsel 2005/2006 beherrschten plötzlich völlig andere Themen die Schlagzeilen: Hartz IV galt nun als »gefährliches Gebräu« (so der SPD-Politiker Thilo Sarrazin), als »zusammengeschustertes Flickwerk« (der baden-württembergische Ministerpräsident Günther Oettinger), als »Murks« (der CDU-Haushaltsexperte Steffen Kampeter), als Ursache von »Chaoszuständen« (DGB-Vize Ursula Engelen-Kefer) und vor allem als »Milliardengrab«, wie die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* im Mai 2006 kommentierte. Nach nur einem guten Jahr ihrer Umsetzung galten die Hartz-IV-Reformen unter nahezu allen ernstzunehmenden Sozialexperten und Ökonomen, in den Medien und in der politischen Klasse als grandios gescheitert. Nur der innere Kreis der alten SPD-Führung verteidigte die Reform »an sich« und schob die vorhandenen Probleme lediglich auf die »fehlerhafte Umsetzung« einiger Schlüsselbestimmungen – eine erstaunlich schnelle Wende in der öffentlichen Debatte!

Die Folgen der Umsetzung: Sozialmissbrauch leicht gemacht

Was war zwischendurch eigentlich geschehen? Erst ungläubig, dann bestürzt und schließlich in Panik beobachteten die Sozial- und Fi-

nanzpolitiker auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene nach dem Start von Hartz IV, wie ihnen das Programm von Anfang an völlig aus dem Ruder lief. Erst Tausende, dann Zehntausende und schließlich mehr als eine Million Menschen, mit denen niemand gerechnet hatte, stellten 2005 Anträge auf das sogenannte Arbeitslosengeld II. Zunächst waren es vor allem Jugendliche, die zu Hause bei den Eltern auszogen, eigene »Bedarfsgemeinschaften« gründeten, Hartz-IV-Anträge ausfüllten und teures Wohngeld für eine eigene Unterkunft beantragten. Als nächstes tauchten nach und nach immer mehr Paare bei den Sachbearbeitern vor Ort auf, um getrennte Wohnstätten anzumelden und sich damit einen doppelten Leistungsanspruch zu verschaffen. Dann sprachen Niedrigverdiener bei den Job-Centern vor, um ihre Ansprüche auf das im Gesetz vorgesehene »ergänzende« Arbeitslosengeld II anzumelden und so ihren bisherigen Verdienst aus normaler Arbeit aufzubessern. Und schließlich zog es Heerscharen von Kleingewerbetreibenden und Selbstständigen in die Ämter, die sich über Hartz IV eine kostenlose Kranken- und Rentenversicherung besorgen und ihren Verdienst aufstocken konnten. Vor allem in Ostdeutschland sprachen sich die neuen Möglichkeiten schnell herum, auf leichte Weise an »Staatsknete« zu kommen. Und aus einem stetigen Rinnsal wurde »die große Flut«, wie das Nachrichtenmagazin *Der Spiegel* im Mai 2006 titelte.

Theorie und Praxis: was Hartz IV möglich macht

Eigentlich wollten Schröder und Clement die Leistungen für Langzeitarbeitslose auf das absolute kulturelle Existenzminimum in Deutschland zurückführen, sie also auf »Sozialhilfe-Niveau bringen« (Schröder). Gerade daraus sollten sich massive Einsparungen im Verhältnis zur bisherigen, vom vorherigen Einkommen abhängigen Arbeitslosenhilfe ergeben. In der Praxis passierte jedoch das Gegenteil: Nach dem Dauerbeschuss der linken Öffentlichkeit knickte die Bundesregierung Schritt für Schritt ein und brachte das