

Was bringen die Hartz-Gesetze für den Arbeitsmarkt?

Seifert, Hartmut

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Seifert, H. (2005). *Was bringen die Hartz-Gesetze für den Arbeitsmarkt?* Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-234400>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Der Beitrag ist am 18.4.2005 in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ der Wochenzeitung „Das Parlament“ erschienen.

Was bringen die Hartz-Gesetze für den Arbeitsmarkt?

1. Problemstellung

Die vier so genannten Hartz-Gesetze stehen für mehr als nur eine Reform der Arbeitsmarktpolitik. Sie sind zugleich Symbol für die Reformfähigkeit des deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialsystems schlechthin. So nimmt es auch nicht Wunder, dass sie wie kaum ein anderes Reformprojekt die Auffassungen in der Gesellschaft spalten. Die einen begrüßen die Reformpakete als den längst überfälligen Durchbruch zu einer lange Zeit blockiert erscheinenden Reformpolitik. Andere sehen in ihnen den Beginn vom Ende des Sozialstaates.

Wohl kaum zuvor war ein arbeitsmarktpolitisches Reformprogramm so umfassend angelegt und so zügig auf den Weg gebracht worden wie die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, im Folgenden kurz Hartz-Gesetze genannt. Zu diesem Reformpaket gehört auch das zum Jahresbeginn 2004 in Kraft getretene „1. Gesetz zur Reform des Arbeitsmarktes“. Angelehnt an die Vorschläge der so genannten Hartz-Kommission¹ enthalten sie einen breiten Mix an unterschiedlichen Maßnahmen, von denen sich der Gesetzgeber weitreichende Wirkungen für den Arbeitsmarkt erhofft. Sie sollen endlich die mit jedem Konjunkturzyklus sprunghaft in die Höhe gegangenen Arbeitslosenzahlen spürbar vermindern, die hartnäckigen Strukturprobleme aufbrechen und die Beschäftigung stimulieren. Für eine empirisch fundierte Gesamtbilanz der Reformen ist es sicherlich noch zu

¹ Offiziell firmiert die im Februar 2002 von der Bundesregierung eingesetzte Kommission unter dem Namen: Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Vgl. Peter Hartz u. a., Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission, Berlin 2002

früh. Die Bundesregierung hat eine Evaluierung zentraler Reformelemente der Hartz-Gesetze initiiert, deren Ergebnisse noch ausstehen.² Zudem ist das mit Hartz IV zunächst letzte Reformpaket erst zum Jahresbeginn 2005 in Kraft getreten und wird seine Wirkungen erst im Laufe der Zeit voll entfalten.³ Gleichwohl zeichnen sich für einzelne Maßnahmen erste Wirkungen ab, die nachfolgend in einer Art Zwischenbilanz referiert und bewertet werden. Sie muss selektiv bleiben, da die Hartz-Gesetze insgesamt eine zu reichhaltige Palette an Einzelmaßnahmen umfassen, deren Diskussion den hier zur Verfügung stehenden redaktionellen Rahmen sprengen würde.

In einer ersten Einschätzung lässt sich die These vertreten, dass die Hartz-Gesetze eine Wegscheide in der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Konzeption markieren. Sie ist weniger durch die zu erwartenden quantitativen Arbeitsmarkteffekte begründet als durch die qualitativen Wirkungen. Die Reformschritte fördern den Umbau des Arbeitsmarktes in Richtung atypischer, sozial weniger abgesicherter Beschäftigungsformen, sie verlangen den Arbeitssuchenden ein erhöhtes Maß an Eigenverantwortung und an materiellen Zugeständnissen ab, ohne aber gleichzeitig die gestiegenen sozialen Risiken durch verbesserte Beschäftigungschancen im Bereich der versicherungspflichtigen Normalarbeitsverhältnisse kompensieren zu können.

Die nachfolgenden Ausführungen informieren zunächst über die wichtigsten Elemente der Hartz-Gesetze (Abschnitt 2). Anschließend wird diskutiert, wie die auf vermehrte Eigenverantwortung setzende Strategie des Forderns und Förderns zu bewerten ist (Abschnitt 3), wie die teils modifizierten, teils neu konstruierten Formen flexibler bzw. atypi-

² Michael Fertig/Jochen Kluge/Christoph M. Schmidt/Helmut Apel/Werner Friedrich/Helmut Hägele, Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik, Berlin 2004; Bruno Kaltenborn/Petra Knerr/Sylvia Kuth-Laatsch/Hartz-Evaluierung: Ausgangslage, Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung Nr. 27, Berlin 2004

³ Zunächst hat die mit dem SGB II vollzogene Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II einen statistischen Effekt ausgelöst: Etwa 350 000 erwerbsfähige ehemalige Sozialhilfeempfänger wurden im Januar/Februar auf Veranlassung der Sozialämter als arbeitslos registriert. Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Presse-Information Nr. 9 und 15, Nürnberg 2005

scher Beschäftigung die Arbeitsmarktentwicklung beeinflussen und welche Wirkungen sie auf die Struktur der Arbeitslosigkeit haben.

2. Die vier Hartz-Gesetze

Das Tempo der jüngsten Arbeitsmarktreformen ist beachtlich. Mit Jahresbeginn 2003 sind die beiden ersten Hartz-Gesetze in Kraft getreten, Hartz III folgte zum Jahresbeginn 2004 und Hartz IV ein Jahr später. Diese Gesetze haben nicht nur bestehende arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Regelungen und institutionelle Strukturen einschneidend modifiziert sowie gänzlich neue Instrumente eingeführt. Sie setzen die bereits mit dem 2001 verabschiedeten Job-AQTIV-Gesetz eingeschlagene Grundphilosophie der „Aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ fort und fundieren dieses Konzept. Mehr Eigenverantwortung der Arbeitsuchenden lautet die Schlüsselbotschaft. Weiter in den Hintergrund gerät der bei Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Jahre 1969 verankerte Grundgedanke der aktiven und präventiven Arbeitsmarktpolitik, der in der arbeitsmarktpolitischen Praxis ohnehin seit geraumer Zeit vernachlässigt schien.⁴

Inhaltlich umfassen die bisherigen Reformschritte eine breite Palette heterogener Maßnahmen, deren wichtigste Elemente sich wie folgt gruppieren lassen.

1. Administration und Steuerung der Arbeitsmarktpolitik/Umbau der Bundesanstalt zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen Bundesagentur für Arbeit (BA)
 - Neue Steuerungsphilosophie der BA: Wirtschaftlichkeit und prognostizierte Wirkungen
 - Job-Center als einheitliche Anlaufstelle für alle Arbeitslosen
 - Einführung von Bildungsgutscheinen
 - Zulassung von Weiterbildungsträgern durch „Zertifizierungsagenturen“

⁴ Berndt Keller/Hartmut Seifert, Chancen und Grenzen des Arbeitsförderungsgesetzes, in: Hartmut Seifert (Hg.), Reform der Arbeitsmarktpolitik, Köln 1995, S. 11-34

2. Leistungsrecht: Fordern und Fördern

- Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von max. 32 auf max. 12 Monate bzw. 18 Mon. für Arbeitslose ab 55 Jahre
- Verschärfung der Zumutbarkeit⁵
- Umkehrung der Beweispflicht⁶
- Abschaffung des Anschluss-Unterhaltsgeldes bei Weiterbildungsmaßnahmen
- Zusammenführung Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II
- Einbeziehung erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger
- Frühzeitige Meldepflicht unmittelbar nach Kündigung

3. Förderung atypischer und selbstständiger Beschäftigung/ Flexibilisierung

- Die Ich-AG⁷
- Mini- und Midi-Jobs⁸
- Leiharbeit im Rahmen der Personalservice-Agenturen (PSA)⁹
- Arbeitsgelegenheiten gegen Mehraufwandsentschädigung (Ein-Euro-Jobs)¹⁰

⁵ Jüngeren Personen ohne familiäre Verpflichtungen wird eine größere regionale Mobilität zugemutet. Das wohl finale Stadium der Zumutbarkeit ist mit Hartz IV für Bezieher des Arbeitslosengeldes II erreicht. Ihnen wird nach einjähriger Arbeitslosigkeit jede Form der Beschäftigung, auch versicherungsfreie und untertariflich entlohnte, zugemutet.

⁶ Der Arbeitslose muss nun nachweisen, dass er die Arbeitslosigkeit nicht selbst verschuldet bzw. die Aufnahme einer Tätigkeit nicht schuldhaft verhindert hat.

⁷ Existenzgründer erhalten einen degressiv gestaffelten Zuschuss für max. drei Jahre, wenn ihr Jahreseinkommen 25.000 € nicht übersteigt.

⁸ Für Arbeitnehmer sind die Mini-Jobs abgabenfrei, der Arbeitgeber hat 23% des Arbeitsentgelts als Beitrag an die Renten- (12%) und Krankenversicherung (11%) sowie 2% Lohnsteuer zu zahlen. Bei den Midi-Jobs zahlen die Arbeitnehmer einen gestaffelten Beitrag zu den Sozialversicherungen, der bei 800 € den vollen Satz von 21% erreicht. Arbeitgeber zahlen die üblichen Anteile an den Beiträgen.

⁹ Sie sollen Arbeitslosen zunächst temporäre Beschäftigungsmöglichkeiten bei Entleihunternehmen bieten mit dem Ziel, sie längerfristig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren („Klebeeffekt“).

¹⁰ Nach § 16 Abs. 3 SGB II können für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden, Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden, die im öffentlichen Interesse liegen und zusätzlich sein müssen. Hierbei handelt es sich nicht um Arbeitsverhältnisse im Sinne des Arbeitsrechts. Für die Tätigkeiten wird eine Entschädigung von 1 bis 2 Euro pro Stunde geleistet.

4. Reform der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik
 - Zusammenlegung von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen
 - Ablösung der Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen und –Struktur-Kurzarbeitergeld durch Transfermaßnahmen und Transfer-Kurzarbeitergeld
5. Deregulierung Arbeitsrecht
 - Unbefristete Möglichkeit befristeter Beschäftigung von Älteren (ab 52 Jahre)
 - Heraufsetzen des Schwellenwertes beim Kündigungsschutz

Von der Verknüpfung dieser vielfältigen Reformelemente aktiver wie passiver Arbeitsmarktpolitik werden Beschäftigung fördernde Impulse erhofft:¹¹ Offene Stellen sollen zügiger besetzt, unechte Arbeitslose durch die aktivierenden Maßnahmen aus dem Bestand ausgesondert werden („Bestandsbereinigung“) und die höhere Konzessionsbereitschaft der Arbeitssuchenden soll für zusätzliche Beschäftigung vor allem im Niedriglohnbereich sorgen.

3. Neue Grundphilosophie: Fordern und fördern, mehr Eigenverantwortung

Die Hartz-Gesetze stärken den Gedanken der Eigenverantwortung, betonen das Konzept der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und orientieren die Aktivitäten stärker an dem Verhältnis von prognostizierten Wirkungen (Wirksamkeit) und dem dafür erforderlichen finanziellen Aufwand (Wirtschaftlichkeit).¹² Mit dieser Grundorientierung folgt die Arbeitsmarktpolitik dem Konzept des aktivierenden Sozialstaates, das als Leitgedanke die Reformansätze in sämtlichen Bereichen der Sozialpolitik ebenso durchzieht wie auch in Überlegungen zur Reform der

¹¹ Susanne Koch/Ulrich Walwei, Schwerpunkt Arbeitsmarktreformen. Partitur im Probenraum, in: IABFORUM, 1 (2005) 1, Nürnberg, S. 5 -13

¹² BA, Presse-Information Nr.1, Nürnberg 2005, S. 4

beruflichen Weiterbildung.¹³ Die Grundidee ist, durch staatliche Maßnahmen die Handlungsautonomie der Betroffenen, der arbeitsmarktpolitischen Adressaten, zu vergrößern, ihre „Marktfähigkeit“ zu stärken – und zwar hinsichtlich ihrer erforderlichen kognitiven Fähigkeiten sowie ihrer Motivation.¹⁴

So positiv die Politik der Aktivierung der Arbeitslosen sowie die Unterstützung der Eigeninitiative im Grundsatz zu sehen sind, so problematisch ist das im Rahmen der Reformgesetze eingeschlagene Konzept in seiner konkreten Form und Umsetzung zu bewerten. Die Aktivierungsstrategie, die Arbeitslose motivieren soll, mehr Verantwortung bei den Reintegrationsversuchen zu übernehmen, konterkariert diese Ansätze durch Begrenzungen der Handlungsautonomie¹⁵ und dürfte zudem die Problemgruppen des Arbeitsmarktes überfordern. In letzter Konsequenz schließt das Konzept des Fordern und Förderns die Exklusion aus dem System der sozialen Sicherheit nicht aus.¹⁶ Neue Spaltungen am Arbeitsmarkt drohen.

Versucht man zu bilanzieren, in welchem Verhältnis die Reformschritte das Prinzip des Forderns und Förderns realisieren, dann schlagen die intensivierten Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten positiv auf der Seite der Förderaktivitäten zu Buche. Zwar entspricht das derzeitige Verhältnis von Beratern bzw. Fallmanagern und zu betreuenden Arbeitsuchenden noch nicht der angestrebten Relation von eins zu 75 bis 150 statt bisher eins zu 350 bis 800. Grundsätzlich lässt die intensivere Betreuung aber eine gezieltere Vermittlung erwarten. Hierzu dürften auch die zwischen Fallmanager und Arbeitslosen zu treffenden

¹³ Adalbert Evers/Claus Leggewie, Der ermunternde Staat – Vom aktiven Staat zur aktivierenden Politik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 50 (1999) 6, S. 332 – 340; Erika Mezger/Klaus West, Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg 2000

¹⁴ Carsten G. Ullrich, Aktivierende Sozialpolitik und individuelle Autonomie, in: Soziale Welt 55 (2004) 2, S. 145 - 158

¹⁵ Silke Bothfeld/Sigrid Gronbach/Kai Seibel, Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen, WSI-Diskussionspapier Nr. 134, Düsseldorf 2005

¹⁶ Achim Trube, Überfordern und Hinausbefördern – Prämissen, Praxis und Probleme Aktivierender Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, in: Sozialer Fortschritt 52 (2003) 11-12, S. 301 - 305

Eingliederungsvereinbarungen beitragen. Sie legen Schritte fest, mit denen die Integration in den Arbeitsmarkt gefördert werden soll. Grundlage hierfür bildet eine Eignungsfeststellung (Profiling), bei der die Merkmale und Fähigkeiten der Arbeitslosen erfasst werden.

Außer Frage dürfte stehen, dass diese Aktivierungsbemühungen die bislang eher bescheidene Rolle der BA im gesamten Prozess der Arbeitsvermittlung stärken¹⁷, die Vermittlung offener Stellen beschleunigen und Mismatch verringern dürften. Wenn in 2004 die durchschnittliche Vakanzzeit, die Zeit, in der ein Arbeitsplatz zu besetzen war, deutlich um 12 auf 39 Tage gesunken ist, dann ist noch unklar, ob dies den intensivierten Vermittlungsaktivitäten oder der verschlechterten Arbeitsmarktlage zuzuschreiben ist. Verkürzte Vakanzzeiten sind sicherlich ein arbeitsmarktpolitischer Erfolg. Sie beheben aber nicht das defizitäre Angebot an offenen Stellen. Im Januar 2005 kamen auf eine offene Stelle etwa 20 Arbeitslose, in Ostdeutschland sogar mehr als 44. Selbst wenn man die nicht offiziell registrierten Stellenangebote hinzu rechnet und dann von insgesamt etwa 800 000 ausgeht¹⁸, verbleibt auch bei der auf eins zu sechs verbesserten Angebots-Nachfrage-Relation eine gewaltige Nachfragerücke.

Diesen generellen Arbeitsplatzmangel kann auch die von den Arbeitslosen geforderte höhere Konzessionsbereitschaft zur Arbeitsaufnahme nicht beheben. Die Strategie des Forderns verfügt über mehrere Hebel: die gekürzte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, die Abschaffung der im Vergleich zum Arbeitslosengeld II (in Abhängigkeit vom früheren Einkommen) teilweise deutlich höheren Arbeitslosenhilfe, die Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen und die Umkehr der Beweislast zuungunsten der Arbeitssuchenden. In diesen Maßnahmen

¹⁷ Nur jede achte Stellenvermittlung wird von der BA eingefädelt. Harald Bielenki/Josef Hartmann/Andreas Mauer/Hartmut Seifert, Übergänge zu einem neuen Arbeitsplatz, in: WSI-Mitteilungen, 55 (2002) 8, S. 442 - 450

¹⁸ Die BA schätzt die bei ihr registrierten offenen Stellen auf etwa 35% des gesamten Stellenangebots. Vgl. BA (Anm. 3). Entsprechend müsste man zu den registrierten Arbeitslosen auch die Arbeitssuchenden der Stillen Reserve hinzurechnen, die auf insgesamt gut 2,5 Mio. geschätzt wird. Vgl. Autorengemeinschaft, Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2003 und 2004, in: MittAB 36 (2003) 1, S. 35

klings die Auffassung durch, Arbeitslosigkeit sei vorrangig ein Problem mangelnder Arbeitsmotivation. Die verschärften Sanktionen sollen entweder bisherige Leistungsempfänger mit nur geringer Erwerbsneigung zu einem Rückzug vom Arbeitsmarkt bewegen („Bestandsbereinigung“)¹⁹ oder den Weg in den Niedriglohnsektor ebnen. Zweifel sind angebracht, ob es angesichts der sich abzeichnenden Trends am Arbeitsmarkt (alterndes und schrumpfendes Erwerbspersonenpotential bei gleichzeitig steigenden Qualifikationsanforderungen) eine problemadäquate Politik ist, durch verschärfte Sanktionen ohnehin bestehende Verdrängungs- und Dequalifizierungsprozesse zu intensivieren, den Sektor für gering Qualifizierte auszubauen und gleichzeitig die Weiterbildungsförderung drastisch zu beschneiden. Sobald sich die Arbeitskräftenachfrage konjunkturell wieder belebt, dürfte diese Politik zu Engpässen an qualifizierten Arbeitskräften führen.

Schließlich ist die in der Arbeitsmarktpolitik eingeschlagene Strategie der vermehrten Eigenverantwortung nicht isoliert zu sehen, sondern im Kontext der gesamten sozial- und bildungspolitischen Reformen zu bewerten. Denn erst die Gesamtschau offenbart, dass sich für einen nicht unerheblichen Teil der Erwerbspersonen die Risiken mehren, schlichtweg überfordert zu werden. So läuft die Politik, den Beschäftigten einen höheren Eigenbeitrag bei der Altersvorsorge abzuverlangen, leer, wenn gleichzeitig beim Arbeitslosengeld II die Anspruchskriterien nur vergleichsweise bescheidene Vermögensfreibeträge zulassen. In dem Maße, wie zukünftig Erwerbsbiografien häufiger durch längere Phasen der Arbeitslosigkeit unterbrochen werden, schwinden die Möglichkeiten, die geforderte höhere Eigenvorsorge treffen und größere Sparguthaben bilden zu können. Das Risiko der Altersarmut wächst. Verstärkt wird es durch die arbeitsmarktpolitisch intensivierete Förderung geringfügiger Beschäftigung oder des Niedriglohnbereichs. So sind die Mini-Jobs nicht nur nicht gegen das Risiko Arbeitslosigkeit versichert. Die im Rahmen dieser Beschäftigungsverhältnisse entstehenden Ansprüche auf Alterssicherung sind auch nicht Subsistenz

¹⁹ Vgl. Susanne Koch u. a. (Anm. 11), S. 11

sichernd. Erst recht nicht dürfte eine auf den Prinzipien der umfassenden Eigenverantwortung basierende Politik aufgehen, wenn, wie jüngst von der Kommission Finanzierung des Lebenslangen Lernens vorgeschlagen, die Beschäftigten außerdem für ihre berufliche Weiterbildung eigenverantwortlich Vorsorge treffen und entsprechende Bildungssparguthaben bilden sollen.²⁰ Die in allen sozialen Risikobereichen auf vermehrte Eigenverantwortung setzenden Politikansätze sind untereinander inkonsistent und schließen sich teilweise sogar aus. Finanziell überfordern sie gerade diejenigen, die öffentliche Hilfe am nötigsten hätten. Die wachsenden Gruppen der Geringverdiener, Langzeitarbeitslosen oder Beschäftigten mit unsteten Erwerbsbiografien werden kaum Eigenvorsorge treffen können; sie sind vielmehr in steigendem Maße auf sozialstaatliche Leistungen angewiesen.

Neben finanziellen Ressourcen setzt das auf vermehrte Eigenverantwortung abzielende Prinzip des Forderns und Förderns bei den Adressaten außerdem Marktcompetenz und die Fähigkeit zu autonomen Handeln voraus.²¹ Gemeint ist die Fähigkeit, Informationen beschaffen und bewerten sowie mit Anbietern (Weiterbildungsbereich) verhandeln zu können. Gerade diese Fähigkeiten dürften bei Adressatengruppen mit schwacher Marktposition, wie Langzeitarbeitslosen, gering Qualifizierten und in Teilbereichen auch bei Ausländern allenfalls rudimentär vorhanden sein. Das auf Eigenverantwortung basierende Prinzip des Forderns und Förderns läuft damit auf eine Art Bestenauslese hinaus. Ein Teil der Arbeitslosen dürfte schlichtweg überfordert sein, falls nicht umfassende, inhaltlich weit über die bloße Arbeitsvermittlung hinausgehende Information und Beratung erfolgt.

²⁰ Unabhängige Expertenkommission, Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens: Der Weg in die Zukunft, Gütersloh 2004

²¹ Vgl. Carsten G. Ullrich (Anm. 14), S. 152

4. Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse: Zweifelhafte Beschäftigungseffekte

4.1 Verdrängungseffekte

Verschiedene Regelungen weiten die Möglichkeiten flexibler Beschäftigungsformen aus. Hierzu zählen vor allem die mit Hartz II eingeführten Mini- und Midi-Jobs mit Verdienstgrenzen bis 400 € bzw. zwischen 401 und 800 €, die die ursprüngliche Form der geringfügigen Beschäftigung (bis 325 €) ersetzen, sowie Leiharbeit im Rahmen der PSA und der Existenzgründungszuschuss (Ich-AG).

Die an diese Beschäftigungsformen geknüpften Erwartungen waren von Beginn an hoch spekulativ. Allein die neuen Formen der Leiharbeit im Rahmen der PSA sollten innerhalb von drei Jahren bis zu 500 000 Arbeitslose übernehmen.²² Diesen optimistischen Hoffnungen stehen Befürchtungen gegenüber, die neuen Flexi-Formen könnten Beschäftigung auf Basis der (sozialversicherungspflichtigen) Normalarbeitsverhältnisse substituieren.²³ Sie sind, wie erste Hinweise zeigen, nicht unbegründet. In dem Maße aber, wie die neuen Erwerbsformen sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verdrängen, geraten auch die Sozialsysteme unter Druck. Diese Zusammenhänge sind nun näher zu beleuchten.

Zunächst ist festzustellen, dass einzelne der durch die Reformen geförderten Beschäftigungsformen kräftig zugelegt haben.

- Den stärksten Zuwachs verzeichnen die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, die zwischen September 2003 und September 2004 um knapp 1 Mio. oder 17% auf 6,873 Mio. zugenommen ha-

²² Vgl. Peter Hartz u. a. (Anm. 1). Etwas zurückhaltender fällt eine andere Schätzung aus, die von bis zu 375 000 vermittelten Arbeitslosen für die nächsten fünf Jahre ausgeht. Vgl. Bertelsmann Stiftung/Bundesanstalt für Arbeit/McKinsey & Company (Hg.), Die Personal-Service-Agentur (PSA). Konzeption und Diskussion eines neuen arbeitsmarktpolitischen Instruments, Gütersloh 2002

²³ Jürgen Schupp/Elisabeth Birkner, Kleine Beschäftigungsverhältnisse: Kein Jobwunder. Dauerhafter Rückgang von Zweitbeschäftigten?, in: DIW-Wochenbericht, 71 (2004) 34, 2004, S. 487 – 497; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Jahresgutachten 2003/04, S. 156

ben.²⁴ Außerdem zählte die BA Ende Dezember 2003 rund 669 000 Midi-Jobs.²⁵

- Einen Existenzgründungszuschuss für eine Ich-AG haben in 2004 knapp 176 000 Arbeitslose erhalten, im Jahresdurchschnitt waren es 154 000.
- Die Mitte des Jahres 2003 eingeführten PSA stellten im Laufe des Jahres 2004 57 800 Arbeitslose ein, im Jahresdurchschnitt waren es 27 800.

Die bei diesen Beschäftigungsformen durch die Hartz-Gesetze ausgelösten Impulse haben nach Einschätzung der BA²⁶ wesentlich dazu beigetragen, in 2004 die in den Vorjahren rückläufige Entwicklung der Beschäftigung zu stoppen und in einen leichten Zuwachs von jahresdurchschnittlich 128.000 oder 0,3% umzukehren. Starke Indizien sprechen dafür, dass ein Gutteil dieser Entwicklung auf Verdrängungseffekte zurückzuführen ist. So ist gegenläufig zu der gestiegenen Erwerbstätigenzahl die Zahl der versicherungspflichtig Beschäftigten kräftig (bis Juni minus 431.000 oder 1,6% gegenüber Vorjahresmonat) geschrumpft. Dieses Entwicklungsmuster fällt in den Hochburgen geringfügiger Beschäftigung, in den Bereichen Gastgewerbe, Handel sowie Verkehr und Nachrichtenübermittlung, besonders ausgeprägt aus.

Neben dem Substitutionseffekt wird der arbeitsmarktpolitische Effekt der Mini-Jobs ferner dadurch relativiert, dass der kräftige Zuwachs dieser Beschäftigungsform zu fast 60% auf das Konto von geringfügig Nebenerwerbstätigen geht, die für diese Tätigkeit keine Beiträge zur Sozialversicherung zahlen, da sie bereits im Rahmen ihrer Hauptbeschäftigung sozialversichert sind. Bei der arbeitsmarktpolitischen Bewertung ist außerdem in Rechnung zu stellen, dass Rentner sowie

²⁴ Diese Daten beruhen auf den Angaben der Minijob-Zentrale der Bundesknappschaft. Sie sind aktueller als die nach einer 6-monatigen Wartezeit erstellten Stichtagsdaten der BA, berücksichtigen aber nicht Stornierungen, verspätete Meldungen und Berichtigungen und fallen deshalb höher aus. Vgl. BA, Mini- und Midi-Jobs in Deutschland, Sonderbericht, Nürnberg 2004, S. 5

²⁵ Vgl. BA (Anm. 24)

Schüler und Studenten ein gutes Viertel dieser Beschäftigtengruppe ausmachen.²⁷ Die zusätzliche Beschäftigung weder dieser Beschäftigtengruppen noch der Nebenerwerbstätigen schafft Entlastung bei den registrierten Arbeitslosen.

Inwieweit es durch die im Rahmen von PSA beschäftigten Leiharbeiter zu ähnlichen Verdrängungseffekten kommt, lässt sich angesichts der ausstehenden Evaluierungsergebnisse noch nicht sagen. Kommerzielle Zeitarbeitsunternehmen sowie der Bundesverband Zeitarbeit gehen jedenfalls von Verdrängungseffekten aus.²⁸

4.2 Rückwirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme

Die skizzierten Verdrängungsprozesse schmälern nicht nur die Arbeitsmarktbilanz. Sie beeinträchtigen auch die Bilanzen bei den Sozialversicherungen. In dem Maße, wie speziell Mini- und Midi-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ersetzen, entgehen den Sozialversicherungen Einnahmen. Die Renten- und die Krankenversicherungen erhalten nicht den vollen Beitragssatz, obwohl Anspruch auf volle Leistungen bei der Krankenversicherung besteht. Die Arbeitslosenversicherung geht bei den Mini-Jobs sogar leer aus.

Verdrängungseffekte wirken sich auch die Ausgabenseite der Sozialversicherungen aus. Werden die zusätzlichen Mini- und Midi-Jobs als Nebentätigkeiten oder von primär nicht erwerbstätigen Personen (Schülern, Studenten, Rentnern) ausgeübt, bleibt die Zahl der registrierten Arbeitslosen unverändert. Entlastungen auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte bleiben aus, während gleichzeitig die Einnahmeseite geschwächt wird. Steigende Beiträge bei den Sozialversicherungen können die Folge sein.²⁹ Diese Wirkungszusammenhänge gelten natürlich analog auch für den Einsatz der 1-Euro-Jobs. Fundier-

²⁶ Vgl. BA (Anm. 12), S. 5

²⁷ Vgl. Michael Fertig/Jochen Kluge/Markus Scheuer, Aspekte der Entwicklung der Mini-jobs, Abschlussbericht, RWI Essen, 2004

²⁸ randstad politikbrief, Ausgabe 01, Eschborn 2004

²⁹ Vgl. SVR (Anm. 23), S. 156

te Bewertungen erscheinen nach der erst kurzen Einführungsphase sicherlich noch verfrüht. Nicht auszuschließen ist jedoch, dass im kommunalen Bereich 1-Euro-Jobs auch dazu dienen könnten, die durch natürliche Fluktuation entstehenden Personallücken zumindest teilweise auszugleichen.

4.3 Prekäre Inklusion

Erweitert man die arbeitsmarktpolitische Perspektive über die kurzfristigen Beschäftigungseffekte atypischer Beschäftigungsformen hinaus und bezieht die Nacherwerbsphase in die Betrachtungen ein, dann sind langfristige soziale Probleme nicht auszuschließen. Die implizit der Förderpolitik zugrunde liegende Formel, jede Arbeit ist besser als keine Arbeit, macht es sich leicht, da die Inklusion in den Arbeitsmarkt nicht automatisch das Risiko sozialer Prekarität beseitigt. Nicht von der Hand zu weisen sind soziale Risiken bei geringfügig Beschäftigten und abgemildert auch bei der neuen Form der Selbstständigkeit im Rahmen der Ich-AG.

Die neuen Mini-Jobs bedeuten für Personen, die sie ausschließlich ausüben und nicht anderweitig Ansprüche an die Sozialversicherungen erwerben, trotz der Integration in den Arbeitsmarkt keine sozialversicherungsrechtliche Gleichstellung mit Beschäftigten im Normalarbeitsverhältnis. Die Rente erreicht aufgrund der geringen Beiträge kein Subsistenz sicherndes Niveau,³⁰ eigenständige Ansprüche an die Krankenversicherung werden nicht erworben. Die Integration in die Arbeitslosenversicherung erfolgt erst für die Midi-Jobs (ab 401 €) und ist auch dort nicht Subsistenz sichernd. Dieses Kriterium würde erst erfüllt, wenn mehrere Mini-Jobs kumuliert würden, was aber nur bei 8% der geringfügig Beschäftigten der Fall ist.³¹ Schließlich kranken geringfügige Beschäftigungsverhältnisse daran, dass sie kaum in die

³⁰ Dies gilt selbst dann, wenn die Beschäftigten die Möglichkeit nutzen, die geminderten Beiträge zur Rentenversicherung auf den vollen Satz aufzustocken, was aber nur etwa 10% tun. Vgl. Michael Fertig u.a. (Anm. 27)

³¹ Vgl. Michael Fertig u. a (Anm. 27), S. 92

betriebliche Weiterbildung einbezogen sind.³² Für den Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit (employability) haben die Beschäftigten selbst in Eigenverantwortung zu sorgen. Im Unterschied hierzu sollen die PSA den dort beschäftigten Leiharbeitnehmern immerhin Möglichkeiten bieten, in vermittlungsschwachen Phasen an geförderter Weiterbildung teilzunehmen.

Zu vernachlässigen sind die sozialen Risiken von Mini- und Midi-Jobs, soweit diese Beschäftigungsformen als Brücke³³ in sozialversicherungspflichtige Normalarbeitsverhältnisse dienen, oder nur phasenweise oder als Nebentätigkeiten ausgeübt werden. In dem Maße aber, wie ihr (akkumulierter) Anteil am gesamten Erwerbsleben steigt, wächst das Risiko, im Alter nicht über eine eigenständige soziale Sicherung zu verfügen.

4.4 An den Problemgruppen vorbei

Mit der Verfestigung der Massenarbeitslosigkeit haben sich auch die Strukturprobleme verhärtet. Fast zwei Fünftel (38,9%) aller im Bestand registrierten Arbeitslosen sind länger als ein Jahr ohne Beschäftigung. Alle bisherigen Lösungsversuche sind gescheitert. Auch die Hartz-Gesetze zeigen bislang keine positiven Wirkungen. Im Jahr 2004 ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen sowohl in West- als auch in Ostdeutschland deutlich weiter gestiegen, in Ostdeutschland um 3,7-Prozentpunkte auf 43,6% und in Westdeutschland um 3,7-Prozentpunkte auf 35,3%.³⁴ Offensichtlich greifen die neuen bzw. modifizierten Instrumente (noch) nicht. Skepsis besteht, ob sie generell tauglich sind, die Verhärtung der Arbeitslosigkeit aufzubrechen. Zu vermuten ist vielmehr, dass einige der Reformschritte eher in die Gegenrichtung wirken und die Arbeitsmarktpolitik die Problemgruppen des Arbeitsmarktes weiter aus den Augen verliert. Zwei Beispiele sprechen für diese Vermutung.

³² Vgl. Unabhängige Expertenkommission (Anm. 20), S. 120

³³ Die geringfügig Beschäftigten sehen Mini-Jobs nur selten als eine mögliche Brücke in den regulären Arbeitsmarkt an. Vgl. Michael Fertig u. a. (Anm. 30), S. 93

³⁴ Vgl. BA (Anm. 12), S. 9

So definiert der von der BA verfolgte Vorrang der beschleunigten Vermittlung sicherlich ein im Grundsatz richtiges Leitprinzip. Je konsequenter dieses Prinzip Anwendung findet, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit der Bestenauslese. Als vermittlungsschwach eingestufte Arbeitslose dürften bei einem insgesamt defizitären Angebot an offenen Stellen nur geringe Chancen auf ein Vermittlungsangebot durch die Arbeitsagenturen haben. Der bereits vor den Hartz-Gesetzen bestehende Selektionsprozess der Arbeitsvermittlung, der sich vor allem an der mit fortschreitendem Alter abnehmenden Wahrscheinlichkeit auf ein Stellenangebot vom Arbeitsamt ablesen ließ³⁵, würde sich verstärken. Weiteren Vorschub erhält dieser Selektionsprozess durch den Wegfall der Zielgruppenorientierung aus der Weiterbildungsförderung. Völlig offen ist schließlich, wie sich der Übergang von Arbeitslosen von den Arbeitsagenturen zu den die Empfänger von Arbeitslosengeld II betreuenden Arbeitsgemeinschaften auswirken wird.

Ähnliche Selektionsmechanismen sind von der Ausgabe von Bildungsgutscheinen an Arbeitslose zu befürchten. Auf Bildungsgutscheine besteht kein Rechtsanspruch. Über die Zuteilung entscheidet der zuständige Arbeitsberater bzw. Fallmanager. Gefördert werden nur noch Maßnahmen, die eine Verbleibsquote von 70% versprechen. Problematisch ist dieser Maßstab, weil er nicht den durch die Maßnahme bewirkten Eingliederungserfolg auf dem Arbeitsmarkt misst, sondern nur den Anteil der Personen, die sechs Monate nach Beendigung der Maßnahme nicht mehr arbeitslos sind.³⁶ Wegen der geforderten Verbleibsquote werden die Bildungsträger nur erfolgversprechende Kurse zulassen und sich vorrangig auf gut vermittelbare Arbeitslose konzentrieren. Die Weiterbildungschancen für schwer vermittelbare wie Langzeitarbeitslose oder gering Qualifizierte oder Ältere

³⁵ Vgl. Harald Bielenski u.a. (Anm. 17), S. 449

³⁶ Vgl. SVR (Anm. 28), S.149

sinken. Intensive sozialpädagogische Betreuung als flankierende Hilfe dürfte weitgehend entfallen, da diese nicht öffentlich gefördert wird.³⁷

Das drohende Dilemma, dass arbeitsmarktpolitische Problemgruppenorientierung kurzfristiger Effizienzorientierung zum Opfer fällt, ließe sich durch eine eher an langfristiger Effizienz orientierten Politik auflösen. Dabei wären die sozialen Kosten, die langfristig durch Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt entstehen, ebenso in das Kalkül einzubeziehen, wie die möglichen politischen Folgen aufgrund veränderter Einstellungen bei wachsenden Gruppen, die sich als von der Gesellschaft vernachlässigt empfinden.

5. Fazit

Die mit den Hartz-Gesetzen vollzogenen Arbeitsmarktreformen werden die anhaltende Misere am Arbeitsmarkt nicht grundlegend ändern können. Solange die Arbeitsmarktreformen nicht in eine Beschäftigungsfördernde Makropolitik eingebettet sind, werden die sich abzeichnenden Beschäftigungseffekte primär auf Substitutionswirkungen beruhen. Ein höheres Wirtschaftswachstum und eine steigende Beschäftigungsentwicklung sind von einer koordinierten makroökonomischen Politik zu erwarten. Sie setzt eine expansive Geld- und Finanzpolitik ebenso voraus wie eine Lohnpolitik, die sich am langfristigen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum und der Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank orientiert.³⁸

Die Hartz-Gesetze erweitern die Flexibilität am Arbeitsmarkt, ohne die dadurch geminderte soziale Sicherung zu kompensieren. Die sich abzeichnenden Substitutionseffekte destabilisieren die Sozialversicherungen und könnten aufgrund drohender Beitragserhöhungen oder verhinderter Beitragssenkungen sogar das Wachstum belasten. Alter-

³⁷ Vgl. Silke Bothfeld u. a. (Anm. 15), S. 22

³⁸ Vgl. Klaus Bartsch/Eckhard Hein/Dierk Hirschel/Bernd Mülhaupt/Achim Truger, WSI Konjunkturbericht 2003: Mit koordinierter Makropolitik gegen die Stagnation!, in: WSI-Mitteilungen 56 (2003) 12, S. 695 - 711

nativ hierzu bieten Überlegungen zu einem Konzept der „Flexicurity“³⁹ Ansätze, auch bei gesteigerter Beschäftigungsflexibilität die soziale Sicherheit aufrecht zu erhalten. Sie setzen vorrangig auf Formen interner Flexibilität auf Basis des versicherungspflichtigen Normalarbeitsverhältnisses, die Betrieben bei schwankendem Arbeitsbedarf Anpassungsmöglichkeiten durch die Arbeitszeit bieten. Die sozialen Risiken atypischer Beschäftigungsformen vor allem in der Nacherwerbsphase versuchen sie durch Konzepte der Grundsicherung abzumildern.

³⁹ Berndt Keller/Hartmut Seifert, Flexicurity – Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren, in: MittAB 35 (2002) 1, S. 90 - 106