

Zeitschrift: Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Band: 83 (2005)
Heft: 4

Artikel: Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik : die Hartz-Gesetze
Autor: Seifert, Hartmut
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-341920>

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 14.05.2025

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

Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik: die Hartz-Gesetze

Kein Reformvorhaben hat die öffentliche Debatte dermaßen aufwallen lassen wie die vier «Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt», populär

Hartmut Seifert

auch als «Hartz-Gesetze» titulierte. Die Befürworter werten sie als Symbol, dass die Politik doch noch die Kraft zu richtungweisenden Reformen findet. Endlich werde der Abschied von einer als nicht finanzierbar angesehenen Arbeitsmarktpolitik eingeleitet. Weitere Schritte in diese Richtung müssten jedoch folgen, um die Beschäftigungsmisere beheben zu können. Das Arbeitslosengeld gilt immer noch als marktwidrig hoch. Dadurch würden Anreize fehlen, Tätigkeiten im Niedriglohnsektor anzunehmen. Gänzlich anderer Auffassung sind die Gegner der Hartz-Reformen. Sie sehen hierin den beginnenden Abschied vom Sozialstaatsprinzip. Dem Staat werfen sie vor, dass er den Arbeitsuchenden mehr Eigenverantwortung abverlange und sich aus seiner beschäftigungspolitischen Verantwortung zurückziehe, anstatt die Arbeitsmarktprobleme mit einer offensiven Beschäftigungspolitik anzugehen.

Konzeptionell vollziehen die Hartz-Gesetze einen Wandel von der aktiven zur

aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Dieser Ansatz setzt verstärkt auf die Prinzipien der Eigenverantwortung, des Forderns und Förderns sowie den Ausbau flexibler bzw. atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Aktive Instrumente wie die Förderung der beruflichen Weiterbildung oder Arbeitsbeschaffungsmassnahmen werden dagegen zurückgeschraubt. Instrumentell handelt es sich um ein äußerst komplexes Reformwerk. Hierzu gehören der organisatorische Umbau der ehemaligen Bundesanstalt zu einer modernen Dienstleistungseinrichtung als Bundesagentur, die neue Steuerungsphilosophie des Forderns und Förderns, die Ausweitung atypischer Beschäftigung, die Einschnitte in das Leistungsrecht sowie die Reform und gleichzeitige Reduzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Zweifellos sind einzelne Elemente und Prinzipien der Hartz-Reform arbeitsmarktpolitisch positiv zu bewerten. Problematisch erscheint jedoch, wie das neue Leitbild der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik mit seinen Kernelementen der vermehrten Eigenverantwortung sowie dem Prinzip des Forderns und Förderns umgesetzt wird. Arbeitsmarkt- und sozialpolitisch bedenklich ist die Förderung atypischer Beschäftigung.

**Der aktivierende
Staat tritt den
Individuen
fordernd und för-
dernd gegenüber.**

Die Weichen für den Wandel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik hatte zwar bereits 1997 der Wechsel des Arbeitsförderungsgesetzes zum Sozialgesetzbuch III gestellt. Aber erst die Hartz-Gesetze setzen die Grundidee der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, die auf dem Konzept des aktivierenden Sozialstaates fusst, auch instrumentell um. Sah das Arbeitsförderungsgesetz, die seit 1969 geltende rechtlich-normative Grundlage der Arbeitsmarktpolitik, noch die Herstellung eines hohen Beschäftigungsstandes und die Vermeidung hoher Arbeitslosigkeit als alleinige Aufgabe öffentlicher Politik an, so werden nun die Arbeitsuchenden bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit verstärkt in die Pflicht genommen. Die Grundidee ist, durch staatliche Massnahmen die Handlungsautonomie der Betroffenen zu vergrössern, ihre «Marktfähigkeit» zu stärken – und zwar hinsichtlich ihrer erforderlichen kognitiven Fähigkeiten sowie ihrer Motivation. Der aktivierende Staat tritt den Individuen fordernd und fördernd gegenüber.

Um den Forderungen gegenüber den Arbeitsuchenden Nachdruck zu verleihen, haben die Hartz-Gesetze das bestehende Arsenal an sozialen Sanktionen weiter bestückt: Sie verkürzten die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von max. 32 auf max. 12 bzw. 18 Monate für Arbeitslose ab 55 Jahre, verschärften die Zumutbarkeit, kehrten die Beweispflicht unzumutbarer Beschäftigung zu Lasten der Beschäftigten um, schafften die vom Einkommen abhängige Arbeitslosenhilfe ab und legten sie mit der niedrigeren, auf dem Bedürftigkeitsprinzip basierenden Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II zusammen. Auch die Förderaktivitäten wurden ausgebaut: Erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger werden in die Leistungen der Arbeitsmarktpolitik einbezogen, Eingliederungspläne und verstärkte Vermittlungsaktivitäten sollen die Suchzeiten verkürzen, neue Instrumente

wie Mini- und Midi-Jobs¹, Arbeitsgelegenheiten gegen Mehraufwandsentschädigung (Ein-Euro-Jobs)², Leiharbeit im Rahmen der Personalservice-Agenturen (PSA) sowie Existenzgründungszuschüsse (Ich-AG)³ sollen in neue Beschäftigung führen.

Zu den zweifellos positiven Elementen des Förderns gehören die intensivierten Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten. 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 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.

Diese Aktivierungsbemühungen werden die bislang bescheidene Rolle der BA bei der gesamten Arbeitsvermittlung stärken, die Besetzung offener Stellen beschleunigen und Mismatch verringern. Erste positive Wirkungen zeichnen sich ab. In 2004 ist die durchschnittliche Vakanzzeit, die Zeit, in der ein Arbeitsplatz zu besetzen war, deutlich um 12 auf 39 Tage

¹ 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.

² 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 (ohne Anrechnung auf das Arbeitslosengeld II) eine Entschädigung von 1 bis 2 Euro pro Stunde geleistet.

³ Existenzgründer erhalten einen degressiv gestaffelten Zuschuss für max. drei Jahre, wenn ihr Jahreseinkommen 25 000 € nicht übersteigt.

gesunken. Dieser Effekt dürfte neben der verschlechterten Arbeitsmarktlage auch den intensivierten Vermittlungsaktivitäten zuzuschreiben sein. Verkürzte Vakanzzeiten ändern aber kaum etwas an dem defizitären Angebot an offenen Stellen. Im Oktober 2005 kamen auf eine offene Stelle etwa 10 Arbeitslose, in Ostdeutschland sogar etwa 14.

Dem generellen Arbeitsplatzdefizit versucht die Strategie des Forderns auf zweierlei Weise zu begegnen. Verschärfte Sanktionen und verschlechterte soziale Leistungen sollen entweder bisherige Leistungsempfänger mit nur geringer Erwerbsneigung zu einem Rückzug vom Arbeitsmarkt bewegen («Bestandsbereinigung») 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, ohnehin bestehende Verdrängungs- und Dequalifizierungsprozesse zu intensivieren, den Sektor für gering Qualifizierte auszubauen und gleichzeitig die Weiterbildungsförderung drastisch zu beschneiden. Fachkräftemangel wird dadurch vorprogrammiert. Sobald die Arbeitskräftenachfrage konjunkturell wieder anspringt, wird er virulent werden.

Mit sozialen Problemen ist bei der Umsetzung des Prinzips der vermehrten Eigenverantwortung zu rechnen. Dieses Leitbild liegt mittlerweile nahezu sämtlichen sozial- und bildungspolitischen Reformansätzen zugrunde. Zu befürchten ist allerdings, dass gerade die Problemgruppen des Arbeitsmarktes, die gering Qualifizierten oder die atypisch Beschäftigten, sowohl in ihren finanziellen Ressourcen als auch Handlungskompetenzen überfordert werden. So lassen die Anspruchskriterien beim Arbeitslosengeld II nur vergleichsweise bescheidene Ver-

mögensfreibeträge (ca. 13 000 €) zu. Wie aber sollen Beschäftigte zukünftig verstärkt Eigenvorsorge für die Altersvorsorge betreiben können, wenn sie bei längerer Arbeitslosigkeit gezwungen sind, zunächst die Ersparnisse bis auf eine Restgröße aufzubrauchen, bevor sie Transferleistungen erhalten? Das Risiko der Altersarmut wächst. Verstärkt wird es durch die mit den Hartz-Gesetzen intensivierte Förderung geringfügiger Beschäftigung sowie des Niedriglohnbereichs. Die wachsenden Gruppen der Geringverdiener, Langzeitarbeitslosen oder Beschäftigten mit unsteten Erwerbsbiografien und hohen Beschäftigungsrisiken werden kaum Eigenvorsorge treffen können. Sie sind vielmehr in steigendem Masse auf sozialstaatliche Leistungen angewiesen.

Vermehrte Eigenverantwortung setzt bei den Adressaten neben finanziellen Ressourcen außerdem Marktkompetenz und die Fähigkeit zu autonomen Handeln voraus. Gemeint ist die Fähigkeit, Informationen beschaffen und bewerten sowie mit Anbietern (z. B. im 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. Sie dürften schlichtweg überfordert sein, falls nicht umfassende, inhaltlich weit über die bloße Arbeitsvermittlung hinausgehende Information und Beratung erfolgen. Ansonsten läuft Arbeitsmarktpolitik auf Bestenauslese hinaus.

Auch die zweite beschäftigungspolitische Säule der Hartz-Gesetze, die Förderung atypischer Beschäftigung (Mini-/Midi-Jobs, 1-€-Jobs, Ich-AG, Leiharbeit im Rahmen von PSA) trägt nicht. Die beschäftigungspolitischen Erwartungen waren von Beginn an weit überzogen. Allein die Leiharbeit im Rahmen der

Vermehrte Eigenverantwortung setzt finanzielle Ressourcen, Marktkompetenz und die Fähigkeit zum autonomen Handeln voraus.

PSA sollte innerhalb von drei Jahren bis zu 500 000 Arbeitslose übernehmen. Mit zuletzt (Mitte 2005) gut 17 000 Leiharbeitnehmern hatten die PSA jedoch nur einen Bruchteil der Erwartungen erfüllen können. Andere atypische Beschäftigungsformen weisen dagegen zwar beachtliche Zuwächse auf. So haben die Mini-Jobs zwischen 2003 und 2005 (jeweils Juni) um 0,9 Mio. zugelegt, die 1-€-Jobs seit Jahresbeginn 2005 um über 200 000. Nahezu spiegelbildlich ist jedoch die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten geschrumpft. Starke Indizien sprechen dafür, dass ein Gutteil dieser Entwicklung auf Substitutions- bzw. Verdrängungseffekte zurückzuführen ist. Besonders ausgeprägt fällt die gegenläufige Entwicklung von versicherungspflichtiger und geringfügiger Beschäftigung in den traditionellen Hochburgen geringfügiger Beschäftigung aus, in den Bereichen Gastgewerbe, Handel sowie Verkehr und Nachrichtenübermittlung.

Weiter relativiert wird der arbeitsmarktpolitische Effekt der geringfügigen Beschäftigung dadurch, dass der kräftige Zuwachs dieser Beschäftigungsform zu fast 60% auf das Konto von geringfügig Nebenerwerbstätigen geht. Sie zahlen für diese Tätigkeit keine Beiträge zur Sozialversicherung, da sie bereits im Rahmen ihrer Hauptbeschäftigung sozialversichert sind. Dieser Sachverhalt trifft auch auf die Gruppe der Schüler, Studenten und Rentner zu, die ebenfalls vermehrt Mini-Jobs übernehmen. Die zusätzliche Beschäftigung dieser Personengruppen reduziert nicht die Zahl der registrierten Arbeitslosen.

Diese Umschichtungs- und Verdrängungsprozesse schmälern nicht nur die Arbeits-

marktbilanz. 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. Aber auch die Ausgabenseite der Sozialversicherungen leidet. Werden die zusätzlichen Mini- und Midi-Jobs als Nebentätigkeiten oder von primär nicht erwerbstätigen Personen ausgeübt, bleibt die Zahl der registrierten Arbeitslosen unverändert. Entlastungen auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte bleiben aus, während gleichzeitig die Einnahmeseite geschwächt wird. Halten diese Prozesse an, sind steigende Beiträge bei den Sozialversicherungen vorprogrammiert. So gehen Entlastungen bei der Arbeitsmarktpolitik auf Kosten der Sozialversicherung. Was ist gewonnen? Aus den mit den Hartz-Gesetzen selbst gelegten sozial- und arbeitsmarktpolitischen Fallstricken wird sich die Politik nur befreien können, wenn sie sich endlich für eine offensive makroökonomische Steuerung entscheiden könnte.

Dr. rer. pol. Hartmut Seifert, Jg. 1944, ist Leiter des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans Böckler Stiftung in Düsseldorf. Er forscht insbesondere in den Bereichen Arbeitszeitpolitik und Arbeitsmarkt.