

Martin Künkler

Mehr Arbeitsplätze oder weniger soziale Rechte?

**– Auswirkungen der Vorschläge der Hartz-Kommission
auf Erwerbslose und abhängig Beschäftigte –**

13.12.2002

*Diese Studie wurde von der Rosa-Luxemburg-Stiftung
gefördert.*

Gliederung

1. Vorbemerkung
2. Auswirkungen auf Erwerbslose
 - 2.1 Leistungskürzungen
 - 2.2 Verschlechterung der Rechtsposition
 - 2.3 „Integrationsangebote“: prekäre und niedrig entlohnte Beschäftigung
3. Auswirkungen auf abhängig Beschäftigte und das Beschäftigungsniveau
 - 3.1 Lohngefüge unter Druck
 - 3.2 Verdrängung regulärer Arbeit durch prekäre Beschäftigung
 - 3.3 Schwächung der Gewerkschaften
 - 3.4 Disziplinierungseffekte
 - 3.5 Legitimationsverlust für die Arbeitslosenversicherung
 - 3.6 Schwächung der Binnennachfrage
4. Hartz-Pläne: Umsetzung weitgehend abgeschlossen
 - Aktueller Stand der Gesetzgebungsverfahren –
5. Fazit: Verschärfte Unterbietungskonkurrenz
6. Was tun gegen die Hartz-Pläne?
 - Anmerkungen zu Handlungsoptionen –

Literaturliste

Materialanhang:

Genöffentlichkeit zur Umsetzung der Hartz-Vorschläge schaffen

1. Vorbemerkung

Die rot-grüne Regierungskoalition treibt die Umsetzung der Hartz-Vorschläge im Eiltempo voran. Viele gesetzliche Neuregelungen sollen bereits zum Jahresbeginn in Kraft treten. In den letzten Wochen hat sich die öffentliche Debatte zunehmend auf die Frage konzentriert, ob die Hartz-Pläne wie von der Regierungskoalition angekündigt, „eins zu eins“ umgesetzt oder „verwässert“ wurden. Dabei sind die konkreten Inhalte der umgesetzten Empfehlungen der Hartz-Kommission und deren Wirkung in den Hintergrund getreten.

Im vorliegenden Text sollen die Auswirkungen der Hartz-Vorschläge auf *Arbeitslose und die Lebens- und Arbeitsbedingungen der abhängig Beschäftigten* herausgearbeitet werden. Denn die weitreichenden Änderungen im Bereich der Arbeitsförderung beschränken sich keineswegs ausschließlich auf Arbeitslose: Leistungskürzungen, eine verschlechterte Rechtsposition von Erwerbslosen, verschärfte Sanktions- und Disziplinierungsinstrumente sowie die neu eingeführten, prekären Beschäftigungsformen für Arbeitslose haben direkte und indirekte negative Folgen für die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Es ist hier nicht beabsichtigt, die Hartz-Vorschläge vollständig darzustellen und zu bewerten. Vielmehr sollen die mittels der einzelnen Maßnahmen angestrebten *grundlegenden Richtungsänderungen* für den Arbeitsmarkt an wesentlichen Punkten aufgezeigt werden. Schwerpunkte bilden dabei die

massiven Einschnitte bei der Arbeitslosenhilfe sowie die Personal-Service-Agenturen, mit denen Hunderttausende Erwerbsloser zu Leiharbeitnehmern gemacht werden sollen.

Der Text schließt mit Überlegungen, wie die Ansätze für eine kritische Gegenöffentlichkeit und eine Gegenbewegung zum Hartz-Konzept gestärkt und verbreitert werden kann. Ergänzt wird dieser Abschnitt um einen Materialanhang, der zum Handeln ermutigen will und Aktivitäten gegen die Umsetzung der Hartz-Pläne befördern will. Er enthält Ideen und Handlungshilfen für Protestaktivitäten.

2. Auswirkungen auf Erwerbslose

2.1 Leistungskürzungen

Die von der rot-grünen Regierungskoalition beschlossenen Gesetzesänderungen¹ zur Umsetzung der Hartz-Vorschläge beinhalten massive Leistungskürzungen bei der Arbeitslosenhilfe.

Erwerbslose erhalten die niedrigere Arbeitslosenhilfe bei „Bedürftigkeit“ im Anschluss an das Arbeitslosengeld, das im Regelfall für höchstens zwölf Monate gewährt wird. Bei der Bedürftigkeitsprüfung berücksichtigt das Arbeitsamt insbesondere vorhandenes Vermögen und das Einkommen des Partners. Die Anrechnung von Partnereinkommen und Vermögen soll zukünftig erheblich verschärft werden²:

- Der vom Partnereinkommen absetzbare *Mindestfreibetrag* in Höhe des steuerlichen Existenzminimums (2002: 602,92 €) wird auf 80 % des Existenzminimums (482,33 €) gekürzt.
- Der zusätzliche Erwerbstätigenfreibetrag in Höhe von 25 % des Existenzminimums (2002: 150,73 €) wird ersatzlos gestrichen.
- Beiträge zu privaten Versicherungen (z.B. Hausrat-, Haftpflicht- oder Lebensversicherung) sind nicht mehr vom Partnereinkommen absetzbar.
- Der Vermögensfreibetrag für den Erwerbslosen und seinen Partner in Höhe von jeweils 520 € pro Person und vollendetem Lebensjahr wird mehr als halbiert und auf 200 € abgesenkt.

Durch die verschärfte Anrechnung von Partnereinkommen wird die ausgezahlte Arbeitslosenhilfe entsprechend gekürzt und das Haushaltseinkommen von Langzeitarbeitslosen sinkt erheblich.

¹ Erstes und zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (1. GemoDiAm, Ds. 15/25 und 2. GemoDiAm, Ds. 15/26). Soweit nicht anders angegeben beziehen sich die genannten Paragraphen auf diese Gesetze in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit (Drucksache 15/77) wie sie am 15.11.2002 vom Bundestag beschlossen wurden.

Zum Stand der Gesetzgebungsverfahren siehe auch Abschnitt 4.

² 1. GemoDiAm, § 194 und Art. 11 (Arbeitslosenhilfe-Verordnung)

Übersteigt das nach Abzug der reduzierten Freibeträge verbleibende Resteinkommen des Partners den rechnerischen Arbeitslosenhilfeanspruch des Erwerbslosen oder das vorhandene Vermögen den abgesenkten Freibetrag, dann wird die Zahlung von Arbeitslosenhilfe ganz verwehrt. In diesem Fall werden Erwerbslose mit Verweis auf Partnereinkommen und Ersparnisse gänzlich aus der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit ausgegrenzt. Das Risiko der Arbeitslosigkeit wird vollständig privatisiert.³

Der Einkommensverlust aufgrund der verstärkten Anrechnung von Partnereinkommen beträgt im Einzelfall bis zu 271 € im Monat bzw. rund 20 % des Haushaltseinkommens. Wirksam wird die verschärfte Anrechnung insbesondere bei Haushalten mit geringem Einkommen: Denn Rot-Grün kürzt nicht den *allgemeinen Freibetrag* in Höhe des hypothetischen

„Wer eine effektivere Vermittlung von Arbeitslosen als politisches Ziel der Arbeitsmarktreform vorgibt, praktisch aber platten Sozialabbau zu Lasten der Arbeitslosen betreiben will, hat die Gewerkschaften nicht an seiner Seite.“

Horst Schmittthener, geschäftsführendes Vorstandsmitglied der IG Metall

Arbeitslosenhilfeanspruch, den der weiter erwerbstätige Partners im Fall von Arbeitslosigkeit selbst hätte. Reduziert wird der bei dieser Rechnung geltende *Mindestfreibetrag*.

Die beschriebenen Verschlechterungen bei der Arbeitslosenhilfe stellen nur den ersten Schritt zur „Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“ dar, wie sie von der Hartz-Kommission vorgeschlagen wurde. Danach soll die heutige Arbeitslosenhilfe durch ein neues „Arbeitslosengeld II“ ersetzt werden. Die heutige Arbeitslosenhilfe ist eine Lohnersatzleistung. Sie ist vom letzten Verdienst abhängig, am Versicherungsprinzip orientiert und soll Einkommensverluste bei Arbeitslosigkeit begrenzen (Orientierung am Prinzip der „Lebensstandardsicherung“). Hingegen definiert die Hartz-Kommission das Arbeitslosengeld II – analog zur Sozialhilfe – als „Fürsorgeleistung“, die eine „Sicherung des Lebensunterhalts“ gewährleisten soll.⁴ Damit werden die Strukturprinzipien, die Funktion und der Leistungsumfang grundsätzlich neu definiert – zum Nachteil der Langzeitarbeitslosen. Mit der Festlegung auf „Sicherung des Lebensunterhalts“ wird sozialstaatliche Absicherung bei lang andauernder Arbeitslosigkeit auf Armutsbekämpfung bzw. Existenzsicherung reduziert. Sachlogisch kann eine Realisierung des Arbeitslosengelds II im Sinne der Hartz-Kommission nur darauf hinauslaufen, das Haushaltseinkommen von Arbeitslosenhilfe-Beziehern auf bzw. in die Nähe des Sozialhilfebedarfs abzusenken.

³ Falls im Ausnahmefall die Anspruchsvoraussetzungen für die „Hilfe zum Lebensunterhalt“ nach dem Bundessozialhilfegesetz erfüllt sein sollten, werden Erwerbslose aus dem vorgelagerten System der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert und in die vergleichsweise minderwertigere Sozialhilfe abgeschoben.

Neben den Einschnitten bei der Arbeitslosenhilfe enthalten die Gesetze zur Umsetzung der Hartz-Pläne noch weitere Leistungskürzungen: Die jährliche Anpassung von Arbeitslosengeld und –hilfe entsprechend der Lohnentwicklung entfällt, die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen vermindert (!) die (Rest)Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld, die Bezüge von Arbeitslosenhilfe-Beziehern während Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung werden gekürzt. Darüber hinaus wird das dreimonatige „Anschlussunterhaltsgeld“ nach Qualifizierungsmaßnahmen gestrichen.⁵

Der erste Armuts- und Reichtumsbericht dokumentierte bereits 2001 die völlig unzureichende soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit eindrücklich: Jeder dritte Arbeitslosenhaushalt lebt unterhalb der Armutsgrenze⁶. Mit den Leistungskürzungen erhöht die rot-grüne Bundesregierung die Verarmungsrisiken und Unterversorgungslagen von Erwerbslosen. Die soziale Spaltung und die Schieflage bei der Einkommensverteilung werden verschärft.

2.2 Verschlechterung der Rechtsposition

Mit den Gesetzen zur Umsetzung der Hartz-Vorschläge verschlechtert Rot-Grün die Rechtsposition von Arbeitslosen weiter. Neue Auflagen und Verpflichtungen werden eingeführt und die Sanktionsmöglichkeiten erweitert:

- So werden die Zumutbarkeitsregelungen, die festlegen, welche Stellenangebote Arbeitslose unter Androhung des Verlusts ihres Leistungsanspruchs annehmen müssen, verschärft. Zukünftig ist einem Erwerbslosen ohne familiäre Bindung zwecks Arbeitsaufnahme ein Umzug im gesamten Bundesgebiet zumutbar – und zwar grundsätzlich ab dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit. Eine Ausnahmeregel für die ersten drei Monate gilt nur, wenn das Arbeitsamt eine Vermittlung im normalen Pendelbereich erwartet.⁷ Damit führt die Regierungskoalition faktisch einen bundesweiten Mobilitätswang für Arbeitslose ohne familiäre Bindung ein.
- Auch die Vermittlung in eine Personal-Service-Agentur ist zumutbar und kann von Arbeitslosen nicht mit dem Verweis abgelehnt werden, dass es sich dabei um Leiharbeitsverhältnisse handelt.⁸

⁴ Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, S. 127-129

⁵ Das Anschlussunterhaltsgeld sollte Erwerbslose für eine Übergangszeit finanziell absichern, wenn sie nach Ende einer Maßnahme nicht mehr über einen dreimonatigen Anspruch auf Arbeitslosengeld verfügen. Die genannten Kürzungen sind in der Reihenfolge der Nennung im 1. GemoDiAm, §§ 138, 128, 158, 156 geregelt.

⁶ Lebenslagen in Deutschland, Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 2001, Tabelle V.7 und Anhangtabellen I.15, I.23

⁷ 1. GemoDiAm, §121 SGB III

⁸ Zwar ist bereits nach geltendem Recht eine Vermittlung in Leiharbeit grundsätzlich zumutbar, wenn das erzielbare Arbeitseinkommen als zumutbar gilt: In den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit ist eine Bruttolohnminderung um 20 %, vom vierten bis sechsten

- Die Beweislast in Streitfällen zu Fragen der Zumutbarkeit wird umgekehrt. Bisher musste das Arbeitsamt den Beweis erbringen, dass ein Arbeitsloser eine zumutbare Stelle (oder Maßnahme der Arbeitsförderung) ohne anerkannten Grund aufgegeben bzw. nicht angenommen hat. Zukünftig liegt die Beweisführung beim Arbeitslosen.⁹

„Im Augenblick wird jeder Einzelne fertig gemacht, von den Arbeitsämtern, von den Sozialämtern. Überall wird er immer mehr in die Ecke gedrückt, wird mit seinen Ansprüchen immer mehr heruntergedrückt. Und wenn er dann sagt: ja, aber das ist zu wenig, dann wird gesagt: Sie sind wohl faul. Er muss sagen können: Nein, wir Arbeitnehmer in Deutschland, wir sind im DGB organisiert und wir arbeiten nicht unter einer solchen Summe.“
Klaus Wiese, Vorsitzender der IG BAU

Der bundesweite Mobilitätswang wird vielfach nicht zur Integration in den Arbeitsmarkt sondern zur Ausgrenzung aus dem Leistungsbezug und der Arbeitslosenstatistik führen. Es ist absehbar, dass viele Arbeitslose – völlig zu Recht – nicht bereit sein werden, ihre sozialen Beziehungen und ihr vertrautes Lebensumfeld aufzugeben und an einen fremden Ort zu ziehen¹⁰. Diesen Arbeitslosen würde aber die materielle Unterstützung entzogen, wenn die Arbeitsämter die neuen

Zumutbarkeitsregeln praktizieren. Die Notlage von Erwerbslosen wird verschärft und der ökonomische Zwang erhöht, über *irgendeine Lohnarbeit* die eigene Existenz sichern zu müssen. So wird über den bundesweiten Mobilitätswang indirekt ein Druck ausgeübt, *vor Ort* prekäre, minderwertige oder niedrig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse anzunehmen. Auch von der Entlohnung, den Arbeitszeiten oder den Arbeitsbedingungen her völlig unattraktive Beschäftigungen – selbst Arbeitsverhältnisse, die nach dem Arbeitsförderungsrecht gar nicht zumutbar sind – werden „freiwillig“ verstärkt angenommen werden, um einen Wohnortwechsel bzw. den Verlust der Leistungsansprüche zu vermeiden.

Auch werden sich Erwerbslose – und hier insbesondere Frauen – aufgrund der beschriebenen Neuregelungen vielfach schikaniert fühlen und resigniert vom Arbeitsmarkt zurückziehen, wenn das Einkommen des Partners dies zulässt.¹¹ Frauen werden damit auf eine Zuverdienerinnen-Rolle zum

Monat um 30 % zumutbar und ab dem siebten Monat der Arbeitslosigkeit jedes Nettoarbeitsentgelt, das die Höhe des Arbeitslosengeldes nicht unterschreitet (§121 SGB III). Durch die flächendeckende Einführung der Personal-Service-Agenturen erhält die Vermittlung in Leiharbeit aber ein qualitativ und quantitativ neues Ausmaß.

⁹ 1.GemoDiAm, § 144 SGB III

¹⁰ Rund zwei Drittel der Arbeitslosen über 25 Jahre ist auf keinen Fall bereit, zur Arbeitsaufnahme einen Wohnortwechsel in Kauf zu nehmen. Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Stellungnahme des IAB zum Bericht der „Hartz-Kommission“, IAB Werkstattbericht, Nr. 13 vom 1.10.2002, S. 29, Tabelle „Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen“

¹¹ Aufgrund der geschlechtshierarchischen Arbeitsteilung und der Lohndiskriminierung von Frauen leben erwerbslose Frauen häufiger in Paarbeziehungen, bei denen der weiter erwerbstätige Partner relativ gut verdient als umgekehrt.

männlichen Haupternährer verwiesen, etwa im Rahmen von geringfügiger Beschäftigung oder den neuen Mini-Jobs in Privathaushalten.

2.3 „Integrationsangebote“:

Prekäre und niedrig entlohnte Beschäftigung

Die von der rot-grünen Regierungskoalition neu eingeführten Beschäftigungsverhältnisse für Arbeitslose sind gegenüber „Normalarbeitsverhältnissen“ mit vielfältigen Nachteilen und Risiken verbunden. Sie bieten keinen oder nur einen geringeren Sozialversicherungsschutz, die Arbeitseinkommen sind gering bzw. eine eigenständige Existenzsicherung aus der Erwerbsarbeit ist sogar unmöglich oder Arbeitnehmer-Schutzrechte kommen schlicht nicht zur Anwendung, da es sich formal um selbständige Tätigkeiten handelt.

Im Rahmen der „**Mini-Jobs**“ in Privathaushalten können höchstens 500 € verdient werden. Eine eigenständige Existenzsicherung ist aus dieser Beschäftigung alleine nicht möglich. Der maximale Verdienst liegt unter dem Sozialhilfebedarf (für Alleinstehende) und die Sozialhilfesätze wiederum unter der Armutsgrenze von 50 % der durchschnittlich verfügbaren Einkommen. Zwar zahlt der Arbeitgeber eine 10 % Pauschale zugunsten der Kranken- und Rentenversicherung. Dadurch erwerben die Mini-JoberInnen allerdings keinerlei Ansprüche an die Sozialversicherungen.¹²

Bisher sind die „Mini-Jobs“ auf haushaltsnahe Dienstleistungen beschränkt: Zubereitung von Mahlzeiten im Haushalt, Reinigung der Wohnung, Gartenpflege, sowie die Pflege, Versorgung und Betreuung von Kindern, Kranken, alten Menschen und pflegebedürftigen Personen.^{13 14}

Im Rahmen der „**Ich-AG**“ erhalten Erwerbslose, die eine selbständige Existenz gründen, bis zu drei Jahre einen im Zeitverlauf abnehmenden Zuschuss aus der Arbeitslosenversicherung, wenn ihr Einkommen die Grenze von 25.000 € nicht übersteigt. Der Existenzgründungszuschuss beträgt im ersten Jahr 600 €, im zweiten 360 € und im dritten Jahr 240 €. Der Zuschuss wird nur gewährt, wenn sich die „Ich-AG“-Person rentenversichert. Die Einkünfte aus der selbständigen Tätigkeit werden pauschal mit 10 % besteuert. Die Bestimmungen zur Eindämmung der Scheinselbständigkeit gelten nicht.¹⁵

Bei der „Ich-AG“ handelt es sich per Definition nicht um eine Arbeitnehmertätigkeit, sondern um eine formal selbständige Tätigkeit.

¹² 2. GemoDiAm, Art. 2, §§ 8a, 28 SGB IV

¹³ 2. GemoDiAm, Begründung zu § 35a EstG

¹⁴ Bei den Beratungen im Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat wurden die Regelungen zu den MiniJobs mittlerweile grundlegend verändert und erweitert. Siehe Fußnote 35

¹⁵ 2. GemoDiAm, § 421m SGB III, Art. 2 § 7 Abs. 5 SGB IV i.V.m. Art. 4 § 2 Nr. 10 SGB VI

Dadurch werden für die „Ich-AG“-Personen sämtliche Arbeitnehmer-Schutzrechte – etwa Kündigungsschutz, Lohnfortzahlung bei Krankheit oder Urlaub, Schutzbestimmungen zur Arbeitszeit – außer Kraft gesetzt. Dabei werden die "Ich-AG"-Personen vielfach typische Arbeitnehmertätigkeiten ausüben; dies ist zulässig und sogar Intention dieses neuen Beschäftigungstyps. Status und Arbeitsbedingungen der „Ich-AG“ sind mit den typischen Risiken von Lohnarbeit verbunden. Insofern besteht das Schutzbedürfnis abhängig Beschäftigter unvermindert weiter – allerdings ohne die Geltung der entsprechenden Schutzvorschriften. Mit der Einführung der „Ich-AG“ wird typische Lohnarbeit aus dem Bereich gesetzlich und/oder tariflich kollektiv regulierter Arbeitsbeziehungen herausgenommen und der „freien“ Vertragsgestaltung zu Marktbedingungen ausgesetzt. Rot-Grün fällt damit hinter die Erkenntnis zurück, dass „Lohnarbeit und Kapital“ eben nicht als gleichberechtigte Vertragspartner aufeinandertreffen, sondern deren Beziehung durch Machtgefälle und Abhängigkeiten gekennzeichnet ist und somit Schutzrechte für Arbeitnehmer unerlässlich sind.

Faktisch handelt es sich bei der „Ich-AG“ um die Wiederkehr der 1999 eingeschränkten Scheinselbständigkeit: Arbeitgeber beauftragen für typische Arbeitnehmertätigkeiten formal selbständige Subunternehmer, sparen dadurch Sozialversicherungsbeiträge sowie weitere Personalkosten ein und wälzen einen Teil des Unternehmerrisikos auf die Scheinselbständigen ab. Die scheinselbständigen "Ich-AG"-Personen werden aus dem damals von den Gewerkschaften geforderten und gesetzlich umgesetzten sozialen Schutz wieder herausgenommen – und müssen ihre soziale Sicherung alleine finanzieren.

Die Nachteile einer **PSA-Beschäftigung** bzw. bei **Leiharbeit** bestehen in der gegebenenfalls geringeren Entlohnung¹⁶, einem erhöhten Gesundheits- und Unfallrisiko, einer geringeren Beschäftigungsstabilität, eingeschränkten Mitbestimmungsmöglichkeiten sowie in der eingeschränkten Möglichkeit über Erwerbsarbeit soziale Kontakte aufzubauen.

Sollte über die neuen Beschäftigungsformen und -möglichkeiten überhaupt eine nennenswerte Reduzierung der Arbeitslosigkeit erfolgen, dann nur um den Preis, dass vermehrt minderwertige und minder geschützte Arbeitsverhältnisse etabliert werden. Erwerbslosen wird somit im Rahmen der Hartz-Pläne ausschließlich die zweifelhafte Perspektive geboten, über prekäre Beschäftigung am Erwerbsleben teilzuhaben.

Der Aufbau der PSAen führt darüber hinaus zu drastischen Kürzungen bei den klassischen Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung wie der beruflichen Weiterbildung, den Strukturanpassungs- und

¹⁶ Die gesetzliche Neuregelung zur Entlohnung bei Leiharbeit wird ausführlich auf den Seiten 12-15 behandelt.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Denn die Aufwendungen für die PSAen sollen aus dem Eingliederungstitel im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit erbracht werden aus dem auch die anderen Instrumente finanziert werden.¹⁷

Mit der „Ich-AG“ und den „Mini-Jobs“ will die Hartz-Kommission bzw. die Regierungskoalition Schwarzarbeit in legale Beschäftigung überführen. Würde dieses Ziel erreicht, dann wäre zwar für die „Ich-AG“-Personen und Mini-JobberInnen kein vollständiger Sozialversicherungsschutz gewährleistet¹⁸, aber es könnten zumindest in gewissem Umfang Mehreinnahmen bei Steuern und den Sozialversicherungen erzielt werden. Allerdings darf bezweifelt werden, ob dieser Effekt überhaupt eintritt: *Erstens* handelt es sich bei der Annahme, Erwerbslose würden in relevantem Umfang schwarz arbeiten, um eine Behauptung, die nicht belegt ist. *Zweitens* werden zwar bei der „Ich-AG“ und den „Mini-Jobs“ gegenüber regulärer Beschäftigung deutlich weniger Sozialabgaben und Steuern fällig. Diese Kosten fallen aber bei Schwarzarbeit gar nicht an, so dass bei Schwarzarbeit – neben allen bestehenden Risiken – weiterhin ein Kostenvorteil für den Auftraggeber bzw. für den Ausführenden der Vorteil eines abgabenfreien (Neben)Verdienstes weiter bestehen bleibt.¹⁹

Die Kosten- und Konkurrenzvorteile der „Ich-AG“-Beschäftigung und der Mini-Jobs“, sowie gegebenenfalls aus dem vermehrten Einsatz von Leiharbeitnehmern, kann aber dazu führen, dass reguläre Arbeitsverhältnisse ersetzt und verdrängt werden (vgl. dazu Abschnitt 3.2). Treten diese Verdrängungs- und Substitutionseffekte ein, dann kommt es nicht zu den angestrebten Mehreinnahmen bei den öffentlichen Haushalten und den Sozialkassen, sondern zu Mindereinnahmen, die die bestehenden Finanzierungsprobleme nochmals verschärfen.

3. Auswirkungen auf abhängig Beschäftigte und das Beschäftigungsniveau

3.1 Lohngefüge unter Druck

Neben den Tarifverträgen, die nur die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen eines Teils der abhängig Beschäftigten regulieren, wirkt auch eine (ausreichende) soziale Absicherung bei Erwerbslosigkeit stabilisierend auf das

¹⁷ Für diese Haushaltsposition stehen ohnehin aufgrund der Vorgaben der Bundesregierung mit 13,5 Mrd. deutlich weniger Mittel zur Verfügung als im laufenden Jahr (15,2 Mrd.). Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Gegen weiteren Kahlschlag bei der Arbeitsförderung – Hartz-Konzepte lösen Misere auf dem Arbeitsmarkt nicht, Sozialstaatliche Alternativen für mehr Beschäftigung, Sondermemorandum, 2002, S.3-4

¹⁸ „Ich-AG“-Personen sind lediglich rentenversichert und aus den „Mini-Jobs“ erwächst überhaupt kein Sozialversicherungsschutz.

¹⁹ Auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung ist skeptisch, ob eine Umwandlung von Schwarzarbeit in relevantem Umfang stattfindet: „Aussagen über die Zahl der Gründungen (gemeint sind die Ich-AGen, M.K.) durch Arbeitslose, die schwarz arbeiten, wären reine Spekulation.“ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Stellungnahme des IAB zum Bericht der „Hartz-Kommission“, IAB Werkstattbericht, Nr. 13 vom 1.10.2002, S. 59

Lohn- und Gehaltsgefüge. Die Sozialleistungen an Erwerbslose mindern Lohndumping und die Unterbietungskonkurrenz zwischen Erwerbslosen und Beschäftigten. Arbeitslosengeld und –hilfe sowie die Sozialhilfe wirken in gewissem Umfang als Schutzbarriere gegen Niedrigstlöhne. Wird der soziale Schutz jedoch wie im Rahmen der gesetzgeberischen Umsetzung der Hartz-Pläne zunehmend durchlöchert, so dass die Arbeitslosenunterstützung immer weniger zum Leben reicht, dann steigt der Druck auf Erwerbslose, zur Existenzsicherung auch minderwertige und niedrig bezahlte Arbeit anzunehmen. Not macht erpressbar. Über verschärfte materielle Notlagen von Erwerbslosen lässt sich der Niedriglohnsektor ausweiten. Da tarifgebundene Betriebe bzw. Arbeitsverhältnisse vielfach in Konkurrenz mit nicht tarifgebundener und niedriger entlohnter Arbeit stehen, ergeben sich negative Auswirkungen auf das Lohn- und Gehaltsgefüge insgesamt.

3.2 Verdrängung regulärer Arbeit durch prekäre Beschäftigung

Zur Bewertung der neuen Beschäftigungsformen („Ich-AG“, „Mini-Jobs“) und des vermehrten Einsatzes von Leiharbeit sind neben der *Qualität* dieser Arbeitsverhältnisse die *Netto-Beschäftigungseffekte* entscheidend. Das heißt, neben der angestrebten Beschäftigungsaufnahme aus der Arbeitslosigkeit heraus, müssen ebenso mögliche Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekte berücksichtigt werden.

Insbesondere durch die „Ich-AG“ und die Ausweitung der Leiharbeit besteht die Gefahr von Substitutionseffekten: „Da wird ein verschärfter Verdrängungswettbewerb ausgelöst, der keine Arbeitsplätze schafft, sondern gute und teure Arbeit durch schlechte und billige ersetzt.“²⁰ Die Ursachen für mögliche Verdrängungseffekte liegen in den Konkurrenzvorteilen gegenüber regulärer Beschäftigung:

Bei der „Ich-AG“ werden formal Selbständige mit einem sehr geringen Jahreseinkommen gefördert. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) spricht zutreffend von der Förderung von „Kümmerexistenzen“.²¹ Denn die Einkommensgrenze von 25.000 Euro im Jahr bezieht sich nicht auf den Gewinn nach Abzug der Betriebsausgaben, sondern auf die Summe aller Einkünfte aus der selbständigen Tätigkeit.

Innerhalb dieser eng gesetzten Einkommensgrenze haben die „Ich-AG“-Personen jedoch einen preislichen Wettbewerbsvorteil gegenüber normalen Selbständigen und abhängig Beschäftigten: Da steuerlich begünstigt, nur die Sozialbeiträge zur Rentenversicherung anfallen und aufgrund des Zuschusses

²⁰ So der ver.di-Landesvorsitzender von NRW Hartmut Limbeck in ver.di: Publik, Ausgabe September 2002, NRW-Einleger

²¹ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Stellungnahme des IAB zum Bericht der „Hartz-Kommission“, IAB Werkstattbericht, Nr. 13 vom 1.10.2002, S. 59

ergibt sich für die „Ich-AG“ ein vergleichsweise günstiges Verhältnis zwischen Brutto- und Nettoeinkommen. Insofern kann eine „Ich-AG“ ihre Arbeitskraft günstiger anbieten und Leistungen billiger in Rechnung stellen als normale Selbständige bzw. im Vergleich zu den Lohnkosten bei abhängiger Beschäftigung. Damit ist die Gefahr gegeben, dass bestehende reguläre Beschäftigung über eine entfachte Unterbietungskonkurrenz verdrängt wird. Diese Verdrängungseffekte werden in Branchen und in Tätigkeitsbereichen stattfinden, bei denen das benötigte Arbeitsvolumen relativ problemlos in kleine Einheiten zerstückelt und auf viele Köpfe verteilt werden kann, wie beispielsweise in der Gastronomie, im Reinigungs- und Transportgewerbe, bei einfachen Produktionstätigkeiten oder bei Auffülltätigkeiten im Einzelhandel.²²

Die im Hartz-Bericht enthaltene, aber schon sehr weit gefasste Beschränkung, nach der Unternehmen maximal die Hälfte ihrer Belegschaft als „Ich-AG“ beschäftigen dürfen, wurde übrigens im Gesetzgebungsverfahren nicht umgesetzt.

Zukünftig ist jedes Arbeitsamt verpflichtet, dafür zu sorgen, dass in seinem Bezirk mindestens eine **Personal-Service-Agentur (PSA)** eingerichtet wird. Die PSA ist eine spezielle Leiharbeitsfirma für Arbeitslose: Die PSA stellt vormals Arbeitslose ein, schließt mit diesen einen Arbeitsvertrag und entleiht sie an andere Unternehmen. In verleihefreien Zeiten soll die PSA ihre Beschäftigten qualifizieren. Vorrangig sollen die Arbeitsämter andere Leiharbeitsfirmen – also auch profitorientierte Verleiher – mit der Einrichtung der PSA beauftragen.²³

Darüber hinaus hat die rot-grüne Regierungskoalition das Arbeitnehmer-Überlassungsgesetz (AÜG) weitgehend dereguliert und bestehende Schutzvorschriften für Leiharbeiter gestrichen²⁴:

- Wegfall Wiedereinstellungsverbot
Leiharbeitsfirmen dürfen ihren Beschäftigten wiederholt ordentlich kündigen und sie innerhalb von drei Monaten wieder einstellen. Bisher war eine solche „Wiederbeschäftigung nach Auftragslage“ nur einmal möglich.
- Wegfall besonderes Befristungsverbot
Leiharbeitsfirmen können mit ihren Beschäftigten wiederholt befristete Arbeitsverträge abschließen. Bisher war dies nur gestattet, wenn sich für

²² Auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sieht den Konkurrenzvorteil der Ich-AG und weist darauf hin „dass viele kleine Unternehmen und Handwerksbetriebe lieber Ich-AGs „beschäftigen“ werden als Arbeitnehmer „regulär“ einzustellen. Unternehmen, die sich nicht ... [für diese Möglichkeit, M.K.] ... entscheiden, dürften tendenziell aus dem Markt gedrängt werden. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Stellungnahme des IAB zum Bericht der „Hartz-Kommission“, IAB Werkstattbericht, Nr. 13 vom 1.10.2002, S. 59

²³ 1. GemoDiAm, § 37c SGB III

²⁴ 1. GemoDiAm, Art. 6 (Arbeitnehmer-Überlassungsgesetz)

die Befristung aus der Person des Leiharbeiters ein sachlicher Grund ergab (z.B. Studiumsbeginn, absehbare Aufnahme einer regulären Arbeit).

- Wegfall Synchronisationsverbot
Leiharbeitsfirmen dürfen Mitarbeiter wiederholt für die Zeit der Verleihsätze befristet einstellen. Das heißt: Die Befristung im Arbeitsvertrag – z.B. sechs Wochen – entspricht genau der Zeit, in dem eine Verleihfirma jemand tatsächlich an einen Einsatzbetrieb verleihen kann. Bisher waren synchrone, also zeitgleiche Befristungen nur einmal zulässig.
- Wegfall Überlassungshöchstdauer
Leiharbeitnehmer können ohne zeitliche Beschränkung an ein und denselben Betrieb ausgeliehen werden. Bisher war die maximale Verleihdauer auf zwei Jahre beschränkt.
- Wegfall Leiharbeitsverbot im Bauhauptgewerbe
Das bisherige Verbot, Leiharbeiter im Bauhauptgewerbe einzusetzen, wird aufgeweicht. Zukünftig ist Leiharbeit auch auf dem Bau möglich, wenn dies ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag zulässt.

Neu eingeführt wurde eine gesetzliche Regelung zu den Arbeits- und Entlohnungsbedingungen der Leiharbeitnehmer und –arbeitnehmerinnen: Leiharbeitnehmer müssen zu den gleichen „wesentlichen Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts“ beschäftigt werden wie die Stammbesellschaft, die vergleichbare Arbeiten erledigt. In den ersten sechs Wochen kann jedoch an vormalig Arbeitslose auch nur ein Nettoverdienst in Höhe der Arbeitslosenunterstützung gezahlt werden. In einem Tarifvertrag können abweichende Regelungen vereinbart werden.

Somit ist der gesetzliche **Gleichbehandlungsgrundsatz** keine zwingende, unabdingbare Rechtsvorschrift. Vielmehr greift der Gleichbehandlungsgrundsatz nur dann, wenn kein Tarifvertrag über die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen von Leiharbeitnehmern abgeschlossen wird („Tarifdispositives Gleichbehandlungsgebot“). Dieser *Tarifvorrang* darf nicht mit *tariflicher Entlohnung* verwechselt werden. Die gesetzliche Vorgabe besagt lediglich, dass per Tarifvertrag für Leiharbeiter im Vergleich zur Stammbesellschaft *abweichende Arbeits- und Entlohnungsbedingungen* vereinbart werden können. Eine gesetzeskonforme *Abweichung* wäre beispielsweise aber auch ein um 20 oder 30 % abgesenkter Tariflohn für Leiharbeiter.

Die Ausweitung der kommerziellen Leiharbeit und die Personal-Service-Agenturen gelten als „Herzstück“ der Hartz-Vorschläge. Im Zwischenbericht der Kommission wurde die Reduzierung der Arbeitslosenzahlen (bis Ende 2005) durch die flächendeckende Einführung der PSAen mit 500.000

angegeben. Über die Ausweitung der kommerziellen Leiharbeit sollte die registrierte Arbeitslosigkeit nochmals um 280.000 verringert werden.²⁵

Da aber grundsätzlich jede anfallende Arbeit nur einmal erledigt werden kann – entweder durch fest angestellte Stammkräfte oder in Leiharbeit –, stellt sich auch hier die Frage, ob und inwiefern die Ausweitung der Leiharbeit reguläre Beschäftigung lediglich ersetzt.²⁶

Aus der Arbeitsmarktforschung ist bekannt, dass sich die Einsatzfelder für Leiharbeit und die Motive der entleihenden Unternehmen in den letzten Jahren verändert haben: Während Leiharbeiter früher primär als Vertretung für einzelne Arbeitnehmer bei Krankheit oder Urlaub und zur Bewältigung von Auftragsspitzen eingesetzt wurden, nutzen (insbesondere größere) Unternehmen Leiharbeit mittlerweile als einen systematischen und dauerhaften Bestandteil ihrer Personalpolitik. Leiharbeit wird als externer Personalpuffer genutzt, um die Größe der Stammbesetzung zu beschränken und möglichst klein zu halten. Hinzu kommt, dass Leiharbeit – insbesondere in Wirtschaftszweigen mit überdurchschnittlichem Lohnniveau – vermehrt als Instrument eingesetzt wird, um die Personalkosten zu senken, obwohl die zu zahlenden Verleihentgelte selbstredend mit einem Gewinnaufschlag für den Verleiher kalkuliert werden.²⁷

Seit 1993 hat sich die Zahl der durchschnittlich beschäftigten Leiharbeiter nahezu verdreifacht. Im selben Zeitraum ist das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen und die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gesunken. Der Anteil der Leiharbeit an der abhängigen Beschäftigung hat daher deutlich zugenommen.²⁸ In der Vergangenheit ist somit die Leiharbeit zu Lasten regulärer Beschäftigung ausgeweitet worden. Leiharbeit erlaubte einen verstärkten Abbau der Stammbesetzungen bzw. verhinderte in Phasen des konjunkturellen Aufschwungs ansonsten notwendig werdende (befristete) Einstellungen.

Auch das von der rot-grünen Regierungskoalition eingeführte „Gleichbehandlungsgebot“ für Leiharbeiter bietet keinen ausreichenden

²⁵ Vgl. Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Zwischenbericht der Kommission, zit. n.: Steffen, Johannes: Die 13 Module des Dr. Hartz – und was daraus wurde... (Foliensatz), 2002, S. 3

²⁶ Auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung weist auf die Möglichkeit von Verdrängungseffekten hin: „Mobilisierungsmöglichkeiten für zusätzliche Beschäftigung liegen überwiegend beim Abbau von Überstunden. Ansonsten überwiegt der *Umverteilungseffekt des Beschäftigungsvolumens*.“ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Stellungnahme des IAB zum Bericht der „Hartz-Kommission“, IAB Werkstattbericht, Nr. 13 vom 1.10.2002, S. 51

²⁷ Vgl. zu diesem Absatz Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Kurzbericht Nr. 20/2002; Adamy, Wilhelm/Schulze-Buschhoff, Karin: Leiharbeit und Personal-Service-Agentur: Zusätzliche Chance zur Eingliederung von Arbeitslosen?, in: Soziale Sicherheit, Heft 7/2002, S. 224f

²⁸ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Kurzbericht Nr. 20/2002, Tabelle 1; Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 2000, ANBA-Sondernummer v. 28. Juni 2001

Schutz, Verdrängungseffekte zukünftig auszuschließen und Lohndumping zu verhindern.

Erstens ist das Gleichbehandlungsgebot für ehemalige Arbeitslose in den ersten sechs Wochen ausgesetzt und kann generell durch *irgendeinen* Tarifvertrag ausgehebelt werden.²⁹ Es besteht die Gefahr, dass „gelbe“, arbeitgeberfreundliche Gewerkschaften Hausverträge mit Leiharbeitsfirmen abschließen.³⁰ Aber auch die DGB-Gewerkschaften werden Tarifverträge mit reduzierter Entlohnung abschließen. „Für Langzeitarbeitslose wird es günstigere Einstiegstarife geben. Da haben wir eine moralische Verpflichtung“, erklärte bereits der DGB-Vorsitzende Michael Sommer.³¹

Zweitens ist für das Unternehmen, das Leiharbeitskräfte einsetzt, nicht der zwischen der Leiharbeitsfirma und dem Leiharbeitnehmer vereinbarte Lohnsatz relevant. Entscheidend sind die mit der *Leiharbeitsfirma vertraglich vereinbarten Entgelte* für den Verleih der Arbeitskräfte. Diese Verleihentgelte wird ein Unternehmen mit den ansonsten alternativ anfallenden Kosten, etwa für direkte, befristete Einstellungen, vergleichen. Die Entlohnung der Leiharbeitnehmer ist aber nur *eine Einflussgröße* für die vom Verleiher kalkulierten Verleihentgelte. Hinzu kommen neben einem Gewinnaufschlag und internen Verwaltungskosten u.a. auch ein Kostenansatz für die Lohnzahlungen an Leiharbeiter in verleihfreien Zeiten. Übrigens ist im geänderten Arbeitnehmer-Überlassungsgesetz nur die Entlohnung der Leiharbeitskräfte während eines Verleiheinsatzes geregelt, nicht jedoch die Arbeitsentgelte während dieser verleihfreien Zeiten. Und die Kostenposition für verleihfreie Zeiten reduziert sich entscheidend mit dem Wegfall der Schutzvorschriften im Arbeitnehmer-Überlassungsgesetz. Denn Leiharbeitsfirmen können zukünftig selbst ihren Personalbestand sehr flexibel anpassen, da ihnen ein weitgehendes „Heuern und Feuern“ ihrer Beschäftigten gestattet wird.

Darüber hinaus sind die für den entleihenden Betrieb kostensenkenden Vorteile der Leiharbeit zu berücksichtigen: Der Personalbestand kann flexibel an die Auftragslage angepasst werden und an den Verleiher werden nur Entgelte für die effektiv geleisteten Arbeitsstunden ohne Ausfallzeiten gezahlt.

Die Annahme, über den ansatzweise verankerten Gleichbehandlungsgrundsatz werde Leiharbeit so verteuert, dass sie für die

²⁹ 1. GemoDiAm, Art. 6, §§ 3, 9 AÜG

³⁰ Um dies zu vermeiden meldete die IG Metall am Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen vom 5.11. „unverzichtbaren Änderungsbedarf“ an: Die IG Metall forderte ein generelles gesetzliches Gleichbehandlungsgebot für Leiharbeitnehmer, von dem nur abgewichen werden darf, wenn der Tarifvertrag des *Entleihbetriebes – und nicht des Verleihers* – dies zulässt. Vgl. IG Metall-Vorstand, Funktionsbereich Sozialpolitik: Gesetzentwürfe der Regierungskoalition „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – Zusammenfassung und Bewertung vom 07.11.02

³¹ Michael Sommer im Interview mit der Süddeutschen Zeitung vom 29.11.2002

entleihenden Unternehmen vielfach ökonomisch nicht mehr attraktiv sei, ist somit zumindest voreilig und pauschal nicht zutreffend.

In den vorstehenden Abschnitten wurde die Gefahr beschrieben, dass bestehende reguläre Arbeitsverhältnisse ersetzt bzw. ansonsten zu schaffende reguläre Arbeitsplätze durch Leiharbeit oder "Ich-AG"-Beschäftigung verhindert werden. Darüber hinaus ergeben sich weitere, indirekte Wirkungen zum Nachteil der abhängig Beschäftigten. Unternehmen, die die neuen prekären Beschäftigungsformen nicht nutzen, geraten in einen kostenmäßigen Wettbewerbsnachteil gegenüber Unternehmen, die z.B. verstärkt mit "Ich-AG"-Personen arbeiten. Dadurch erwächst ein Druck auf die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen der regulär Beschäftigten, auch wenn die Arbeitsverhältnisse nicht umgewandelt werden sollten. Insbesondere übertarifliche Bezahlung und Sozialleistungen dürften weiter abgebaut werden. Zudem wird die Verhandlungsposition der Gewerkschaften bei Tarifverhandlungen geschwächt, da die Arbeitgeberseite mit dem vermehrten Einsatz von "Ich-AG"-Personen oder Leiharbeitnehmer drohen kann.

Neben den möglichen Verdrängungs- und Substitutionseffekten sowie den über Konkurrenzverhältnisse vermittelten indirekten negativen Auswirkungen der Hartz-Vorschläge auf die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen insgesamt, verschlechtert sich die Rechtsposition für zwei Arbeitnehmergruppen auch direkt und unmittelbar:

- Ältere Arbeitnehmer ab 52 Jahren können zukünftig ohne jede Einschränkung beliebig oft befristet eingestellt werden können.³² Diese älteren Beschäftigten arbeiten und leben somit unter den Bedingungen einer „lebenslangen Probezeit“ ohne wirksamen Kündigungsschutz.
- Der Wegfall der besonderen Schutzvorschriften für Leiharbeitnehmer fördert unstete Beschäftigungsverhältnisse – mit den bekannten Nachteilen bezüglich einer auskömmlichen Einkommenserzielung aus Lohnarbeit und dem Erwerb ausreichender Sozialversicherungsansprüche insbesondere für die Altersrente. Insbesondere die erweiterten Befristungsmöglichkeiten werden bei Leiharbeit zu einem vermehrten Wechsel zwischen (auf die Verleiheinsätze) befristeten Beschäftigungszeiten und Phasen der Arbeitslosigkeit führen.

3.3 Schwächung der Gewerkschaften

Mit der Ausweitung der Leiharbeit und durch im Unternehmen als Subunternehmer eingesetzte "Ich-AG"-Personen werden die Belegschaften weiter gespalten. Die in einem Betrieb eingesetzten Stammkräfte, Leiharbeiter, und „Ich-AG“-Personen haben objektiv unterschiedliche

³² 1. GemoDiAm, Art. 7 (Teilzeit- und Befristungsgesetz)

Interessen. Die Arbeitgeber bzw. Auftraggeber, gegenüber denen eine Verbesserung der Arbeits- oder Entlohnungsbedingungen erkämpft werden könnten, sind jeweils andere.

Diese fortschreitende Spaltung der Belegschaften behindert die gewerkschaftliche Organisationsfähigkeit, erschwert die Interessensvertretung der Arbeitnehmer und untergräbt letztlich auch die Streikfähigkeit der Gewerkschaften.

3.4 Disziplinierungseffekte

Bereits die anhaltende Massenarbeitslosigkeit diszipliniert die abhängig Beschäftigten. Aus Angst vor Arbeitslosigkeit und aus der Schwierigkeit, einen neuen Arbeitsplatz zu finden, werden auch belastende und nachteilige Arbeitsbedingungen ertragen oder zusätzliche Anforderungen des Arbeitgebers hingenommen. Das Eintreten für eigene Interessen und gewerkschaftliches Engagement werden erschwert. Dieser Disziplinierungseffekt wird durch die beschlossenen Leistungskürzungen und zusätzlichen Zumutungen für Arbeitslose verschärft. Denn je schlechter das Niveau der sozialen Absicherung und je mehr diese mit schikanösen Auflagen verbunden ist, desto tiefer wird der soziale Abstieg im Falle der Arbeitslosigkeit erlebt. Auch Arbeitsverhältnisse mit vielfältigen Nachteilen erscheinen als die erträglicheren Alternative und werden fortgesetzt.

3.5 Legitimationsverlust für die Arbeitslosenversicherung

Mit den Leistungskürzungen sowie den verschärften Zumutbarkeitsregeln und Sanktionsmöglichkeiten wird der Arbeitslosenversicherung insgesamt Legitimation und Zustimmung entzogen. Dies gilt insbesondere, wenn auch noch die angekündigte „Zusammenlegung“ von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe durchgesetzt werden sollte.

Denn was ist von einer Sozialversicherung zu halten, die den Versicherten trotz langjähriger Beitragszahlungen ein immer geringeres Leistungsniveau bietet, verbunden mit immer neuen Pflichten und Zumutungen? Was ist von einer Sozialversicherung zu halten, die nur noch für die Dauer des Arbeitslosengeldbezugs – im Regelfall zwischen sechs Monaten und einem Jahr – einen gewissen sozialen Schutz bietet? Die ArbeitnehmerInnen bereits nach relativ kurzer Zeit mit dem geplanten „Arbeitslosengeld II“ nur noch eine Art Sozialhilfe zugesteht?

Viele ArbeitnehmerInnen werden – zu Recht – das Verhältnis zwischen Beitrags"last" und Leistungsgewährung im Versicherungsfall als ungünstig empfinden. Einer weiteren Demontage der kollektiven Sicherungssysteme und einer weiteren Privatisierung der sozialen Sicherheit würde der Boden bereitet.

3.6 Schwächung der Binnennachfrage

Die Einsparungen im Bereich der Arbeitsverwaltung betragen im Jahr 2003 insgesamt 5,87 Mrd. € (Bundeshaushalt: 2,48 Mrd. €, Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit: 3,39 Mrd. €). Dieses Einsparvolumen erhöht sich in den Folgejahren auf bis zu 7,2 Mrd. €.

Vom Einsparvolumen (2003) entfallen mindestens³³ 3,15 Mrd. € auf direkte Leistungskürzungen der Arbeitslosenunterstützung.³⁴

Die Einkommensverluste der einzelnen Arbeitslosenhaushalte kumulieren volkswirtschaftlich zu einem erheblichen Ausfall an Kaufkraft. Denn die Sparquote von Erwerbslose ist äußerst gering, das Haushaltseinkommen wird im Regelfall vollständig verausgabt um den Lebensunterhalt zu bestreiten. Sozialtransfers an Erwerbslose werden somit (nahezu) vollständig als Nachfrage wirksam. Leistungskürzungen schwächen die ohnehin unzureichende Binnennachfrage erneut – zu Lasten des Beschäftigungsniveaus.

4. Hartz-Pläne: Umsetzung weitgehend abgeschlossen

– Aktueller Stand der Gesetzgebungsverfahren –

Die rot-grüne Koalition betreibt die gesetzgeberische Umsetzung der Hartz-Vorschläge im Eiltempo. Viele und wesentliche der von der Hartz-Kommission vorgeschlagenen 13 Module werden voraussichtlich bereits zum Jahresbeginn 2003 realisiert.

Um die Hartz-Pläne möglichst weitgehend und zügig trotz der Mehrheit der unionsgeführten Länder im Bundesrat umsetzen zu können, hat die rot-grüne Koalition die Vorschläge in zwei Gesetzentwürfe aufgeteilt: In ein „erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, das im Bundesrat nicht zustimmungspflichtig ist und ein zweites, zustimmungspflichtiges Gesetz.

Das „erste Gesetz“ beinhaltet u.a. die Leistungskürzungen (insbesondere bei der Arbeitslosenhilfe), die Regelungen zur Personal-Service-Agentur und den Wegfall der Schutzvorschriften im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Des weiteren sind in diesem Gesetz die verschärften Zumutbarkeitsregelungen mit dem bundesweiten Mobilitätswang, die sanktionsbewehrte Pflicht zur

³³ Bei dieser Schätzung wurde wohlwollend unterstellt, dass die im Gesetz ausgewiesenen „Einsparungen auf Grund der Umsetzung der Hartz-Empfehlungen“ in Höhe von 1,85 Mrd. € tatsächlich zumindest zur Hälfte durch eine verbesserte Vermittlung und eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit realisiert werden und nicht (ausschließlich) durch Ausgrenzung aus dem Leistungsbezug aufgrund verschärfter Sanktionsmöglichkeiten. Eigene Berechnungen nach Beschlußempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit, Ds. 15/77, S. 6-8

³⁴ Eigene Berechnungen.. Hinzu kommen Einsparungen in Höhe von 1,35 Mrd. aus reduzierten Beitragszahlungen der Arbeitsverwaltung für Arbeitslose an die anderen Sozialversicherungszeige und führen dort zu problematischen Einnahmeausfällen. Vgl. Beschlußempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit, Ds. 15/77, S. 6-8

frühzeitigen Arbeitslosmeldung, der Kombilohn für ältere Erwerbslose („Entgeltsicherung“) und die erweiterten Befristungsmöglichkeiten bei älteren Arbeitnehmern geregelt.

Die Regelungen zur „Ich-AG“, zu den „Mini-Jobs“ in Privathaushalten und zur Förderung des Ausstiegs älterer Arbeitsloser aus dem Erwerbsleben („Brückengeld“) sind im „zweiten Gesetz“ enthalten.

Diese beiden Gesetzentwürfe wurden von den Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen am 5.11.2002 in den Bundestag eingebracht und bereits nach nur zehn Tagen parlamentarischer Beratung am 15.11.2002 im Bundestag in dritter Lesung mit den Stimmen der Regierungsfaktionen beschlossen. Am 29.11.2002 debattierte der Bundesrat die Gesetzentwürfe und wies sie mit der Mehrheit der unionsgeführten Länder zurück. Der Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat hat am 5.12.2002 die Beratungen aufgenommen.³⁵ Am 20.12.2003 werden sich Bundestag und Bundesrat (voraussichtlich abschließend) erneut mit den Gesetzentwürfen befassen. An diesem Termin kann der Bundestag den Einspruch des Bundesrats zu dem nicht-zustimmungspflichtigen Gesetz überstimmen und nach einer Veröffentlichungen im Bundesgesetzblatt noch im Dezember werden somit wesentliche Neuregelungen bereits zum 1.1.2003 in Kraft treten.

Die beiden vom Bundestag bereits beschlossenen „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ stellen nur die 1. Stufe zur Umsetzung der Hartz-Vorschläge dar. Für 2003 hat die Regierungskoalition zwei weitere Gesetzesinitiativen angekündigt. Diese sollen die endgültige „Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“, weitere Änderungen bezüglich der Organisation, dem Aufbau und der Arbeitsweise der

³⁵ Nach aktuellen Presseberichten haben sich die Regierungskoalition und die Union im Vermittlungsausschuss auf einen Kompromiss geeinigt. Danach werden die geplanten „MiniJobs“ noch einmal deutlich ausgeweitet. Die Einigung sieht vor, dass die Einkommensgrenze für geringfügige Beschäftigung generell von heute auf 325 € auf 360 bis 390 € angehoben wird. Der Arbeitgeber führt pauschal jeweils 10 % zur Renten- und Krankenversicherung ab sowie einen Steuersatz von 5 %. Für Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten gilt ein niedrigerer Abgabensatz von insgesamt voraussichtlich 12 %. Bei Einkommen oberhalb der neuen Geringfügigkeitsgrenze und bis zu einer Höhe zwischen 720 bis 780 € soll der Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung gleitend mit dem Einkommen ansteigen.

Darüber hinaus wurde vereinbart, das geplante „Brückengeld“ wieder zu streichen. Das Brückengeld in Höhe des halben Arbeitslosengeldes sollten über 55-jährige Erwerbslose erhalten, die sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen und mit 60 mit den entsprechenden Abschlägen in die Altersrente wechseln.

Nach dem Kompromiss im Vermittlungsausschuss wollen die unionsgeführten Bundesländer dem zustimmungspflichtigen Gesetz zur Umsetzung der Hartz-Pläne im Bundesrat zustimmen. Die Presseberichte enthalten auch die Meldung, dass die Regierungskoalition das Gesetz zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit ganz abschaffen will. Ursprünglich war „nur“ geplant, das Gesetz nicht auf die „Ich-AG“-Personen anzuwenden. Vgl. Freie Bahn für 800 000 Minijobs, Handelsblatt vom 13.12.2002; Grünes Licht für Hartz-Konzept, Die Welt vom 13.12.2002; Arbeitsmarkt: Bei Mini-Jobs zeichnet sich ein Kompromiss ab, Frankfurter Rundschau vom 13.12.2002.

Bundesanstalt für Arbeit sowie eine „Reform“ der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik beinhalten.

Vergleicht man den Endbericht der Hartz-Kommission mit den Maßnahmen der rot-grünen Regierungskoalition, so wurden die Hartz-Pläne weitgehenden „eins zu eins“ umgesetzt.³⁶

5. Fazit: Angeheizte Unterbietungskonkurrenz

Es ist nicht ansatzweise zu erkennen, wie die nun umgesetzten Maßnahmen der Hartz-Kommission zu zusätzlichen, sozial abgesicherten und existenzsichernden Arbeitsplätzen führen sollen. Vielmehr werden Erwerbslose aus dem Leistungsbezug und der Arbeitslosenstatistik gedrängt, prekäre und niedrig entlohnte Arbeitsverhältnisse zu Lasten regulärer Beschäftigung ausgeweitet.

Mit den Einsparungen bei der Arbeitslosenunterstützung bzw. Arbeitsverwaltung organisiert sich Rot-Grün selbst fehlende Kaufkraft und eine Schwächung der Binnennachfrage. Die reduzierten Beitragszahlungen für Arbeitslose an die Kranken- und Rentenversicherung verschärfen die dort vorhandenen Finanzierungsprobleme weiter.

Während verbal die Gleichstellung von Frauen im Erwerbsleben vertreten wird, benachteiligt die rot-grüne Regierungskoalition mit ihrer Arbeitsmarkt“reform“ Frauen erneut: Vor allem Frauen werden durch die verschärfte Anrechnung von Partnereinkommen bei der Arbeitslosenhilfe aus dem Leistungsbezug ausgegrenzt werden. Und Frauen werden es sein, die als Mini-Joberinnen Dienstleistungen erbringen, ohne dadurch ihre Existenz sichern und ohne eine eigenständige soziale Absicherung aufbauen zu können.

Neben der Begrenzung von Einkommensverlusten ist es eine zentrale Funktion der sozialstaatlichen Arbeitslosenunterstützung, Erwerbslose davor zu schützen, dass die Arbeitgeber die Notlage der Erwerbslosigkeit nutzen, um niedrigere Löhne und schlechtere Arbeitsbedingungen durchzusetzen. Kürzungen bei der Arbeitslosenunterstützung sowie verschärfte Zumutbarkeitsregeln und Sanktionen gegen Arbeitslose verstärken aber die Notlage von Erwerbslosen und erhöhen den Druck, aus der Not heraus auch

³⁶ Nur zwei von dreizehn Modulen wurden nicht umgesetzt. So hat Rot-Grün das Ausbildungs-Zeit-Wertpapier, eine Art privat – u.a. von Eltern und Verwandten (!) – finanzierter geldwerter Gutschein für einen Ausbildungsplatz, nicht aufgegriffen. Ebenso wurden keine Regelungen zum Modul „Kein Nachschub für Nürnberg“ getroffen. Dieses Modul beinhaltete aber überwiegend nur „unverbindliche und „untergesetzliche“ Appelle an die Arbeitgeber, auf weiteren Arbeitsplatzabbau möglichst zu verzichten. Nur zwei Module wurden qualitativ stark verändert: Das ansatzweise verankerte Gleichbehandlungsgebot bei Leiharbeit stellt eine deutliche Verbesserung gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag der Hartz-Kommission dar. Andererseits wurde die Zumutbarkeitsregelung für Arbeitslose weiter verschärft, in dem unter bestimmten Bedingungen von Erwerbslosen ohne familiäre Bindung bereits ab dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit ein Umzug im Bundesgebiet verlangt werden kann.

minderwertige und niedrig entlohnte Stellen anzunehmen. Die durch sozialstaatlich Transfers und Regulierung in der Vergangenheit abgemilderte Unterbietungskonkurrenz zwischen denjenigen, die auf Lohnarbeit angewiesen sind, wird wieder aktualisiert. Mehr noch: Die beschäftigungspolitischen Maßnahmen setzten ausschließlich darauf, prekäre und niedrig entlohnte Arbeitsverhältnisse auszuweiten. Damit wird im Namen einer zweifelhaften Strategie zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit den Arbeitgebern gerade das Instrumentarium an die Hand gegeben – und unter den Konkurrenzbedingungen einer kapitalistischen Wirtschaft nahezu ein ökonomischer Sachzwang aufgebaut – reguläre und sozial abgesicherte Erwerbsarbeit durch minder geschützte und unterwertig bezahlte Arbeit zu ersetzen. Soziale Notlagen werden nicht aufgehoben, sondern nur ausgetauscht: Aus „Armut bei Arbeitslosigkeit“ wird vielfach „Armut trotz Erwerbsarbeit“ werden.

Mit den Hartz-Plänen verkehrt sich die Funktion sozialstaatlicher Arbeitsmarktpolitik für abhängig Beschäftigte in ihr Gegenteil: Statt Hilfe und Schutz für Erwerbslose verkommt die „reformierte“ Arbeitsmarktpolitik zusehends zu einem Instrumentarium, das die Kräfteverhältnisse am Arbeitsmarkt zwischen Lohnarbeit und Kapital zu Gunsten der Kapitaleseite verschiebt – mit negativen Folgen für die auf Lohnarbeit angewiesenen Menschen insgesamt.

6. Was tun gegen die Hartz-Pläne?

Das In-Kraft-treten der gesetzlichen Neuregelungen zur Umsetzung der Hartz-Pläne zum 1.1.2003 kann nicht mehr aufgehoben werden. Eine kritische Auseinandersetzung mit den Hartz-Vorschlägen und Bestrebungen, die Vorschläge in der vorliegenden Form zu verhindern, wurden in den zurückliegenden Monaten dadurch deutlich erschwert, dass die Gewerkschaften trotz bestehender Kritik an vielen Einzelpunkten dem Gesamtkonzept zustimmten, um die rot-grüne Bundesregierung zu unterstützen.

Im Hartz Bericht „gibt es Bereiche, die man als Gewerkschafterin und Gewerkschafter nur ablehnen kann“
Hartmut Limbeck, ver.di-
Landesbezirksleiter NRW

Dass die rot-grüne Regierungskoalition die Hartz-Pläne im wesentlichen realisieren wird, ist aber kein Grund, auf kritische Interventionen und Protestaktivitäten zu verzichten. Im Gegenteil. Das Inkrafttreten der zahlreichen Neuregelungen zum Jahresbeginn sollte genutzt werden, um über das Hartz-Konzept und seine negativen Auswirkungen mittels Veranstaltungen und sonstiger Aktivitäten aufzuklären. Die zum Jahresbeginn anlaufende Praxis der neuen Arbeitsmarktpolitik sollte vor Ort kritisch begleitet werden, um die absehbaren negativen Effekte mit realen Beispielen belegen zu können.

Es erscheint sinnvoll, Informations- und Protestaktivitäten inhaltlich so zu konzipieren, dass die Verschlechterungen für *Erwerbslose und abhängig Beschäftigte* herausgearbeitet werden, um zu verdeutlichen, dass die Hartz-Vorschläge nicht nur die Arbeitslosen betreffen, sondern die Erwerbsgesellschaft insgesamt verändern.

Es liegen zahlreiche Gegenentwürfe zum Hartz-Konzept vor, die auf eine grundlegend andere Beschäftigungspolitik abzielen und insbesondere auf öffentliche Investitionen, die Umverteilung der vorhandenen Erwerbsarbeit und eine Korrektur der Schieflage bei der Einkommens- und Vermögensverteilung setzen. Diese Alternativen gilt es bei Protestaktivitäten gegen das Hartz-Konzept mitzubedenken. Um aufzuzeigen, dass es keineswegs nur um einen Streit über die effektiveren und effizienten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik geht, sondern um die Richtungsentscheidung, wer in der Erwerbsgesellschaft privilegiert und wer benachteiligt wird. Und um aufzuzeigen, dass ein anderer, solidarischer Weg zum Abbau der Massenerwerbslosigkeit möglich ist.

Da die Gewerkschaftsspitzen auf Bundesebene als Träger von Informations- und Protestaktivitäten weitgehend ausfallen, müssen diese primär von örtlichen bzw. regionalen Gruppierungen, etwa von Gewerkschaftsgliederungen, kirchlichen Arbeitskreisen zur Sozialpolitik, Arbeitslosengruppen oder Gliederungen der PDS organisiert werden. Nach Möglichkeit sollten vor Ort bzw. in den Regionen „Anti-Hartz-Bündnisse“ wie beispielsweise im Ruhrgebiet, in Berlin oder im Raum Rhein-Main geschlossen werden.

Um die Wirkung der Aktivitäten und die öffentliche Aufmerksamkeit zu erhöhen, besteht die Notwendigkeit, die örtlichen Aktivitäten bundesweit aufeinander abzustimmen und zu bündeln. Daher ist der aus dem Arbeitszusammenhang „labournet“ heraus gemachte Vorschlag, zum Jahresbeginn eine Aktionskonferenz unter Beteiligung der örtlichen „Anti-Hartz-Gruppen“ durchzuführen, äußerst sinnvoll und hilfreich.

Die Aktivitäten gegen das Hartz-Konzept und die Herstellung einer kritischen Gegenöffentlichkeit sollten m.E. primär gar nicht darauf ausgerichtet sein, mittelfristig eine (teilweise) Korrektur der nun realisierten Gesetzesänderungen erreichen zu wollen. Die Aufgabe besteht vielmehr darin, die *Voraussetzungen zu schaffen*, dass eine solidarische Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zukünftig überhaupt wieder die Chance hat, in der Gesellschaft mehrheitsfähig zu werden. Die öffentliche Debatte zu den Hartz-Vorschlägen wird in den Medien von denjenigen Kräften bestimmt, die für einen noch radikaleren Sozialabbau und eine noch weitergehende Deregulierung des Arbeitsmarktes eintreten. „Bisher fehlt den neoliberalen Systemveränderern aus den Arbeitgeberverbänden und der

liberalkonservativen Opposition weitgehend ein sozialstaatlich orientierter Gegenpart, der für soziale Alternativen eintritt.“³⁷

Die Aufgabe besteht somit vorrangig darin, mit den vorhandenen Mitteln dazu beizutragen, die Kritik am Hartz-Konzept und Alternativen dazu in der aktuellen Diskussion zu etablieren, um eine kontroverse Auseinandersetzung über Fachkreise hinaus in der Öffentlichkeit zu ermöglichen.

Im nachfolgenden Materialanhang werden Vorschläge und Handlungshilfen zur Stärkung einer kritischen Gegenöffentlichkeit zur Diskussion gestellt.

³⁷Kreutz, Daniel: Die Vorschläge der Hartz-Kommission – Aufbau neuer Beschäftigung oder Abbau sozialer Rechte?, Redemanuskript zur Bezirkskonferenz des DGB Ruhr-Mark am 28.11.02, S. 8

Literaturliste

Adamy, Wilhelm/Schulze-Buschhoff, Karin: Leiharbeit und Personal-Service-Agentur: Zusätzliche Chance zur Eingliederung von Arbeitslosen?, in: Soziale Sicherheit, Heft 7/2002, S.224-229

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Gegen weiteren Kahlschlag bei der Arbeitsförderung, Hartz-Konzepte lösen Misere auf dem Arbeitsmarkt nicht, Sozialstaatliche Alternativen für mehr Beschäftigung, Sondermemorandum, 2002

Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit:

- Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit, Bundestagsdrucksache 15/77, 13.11.2002

- Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 2000, ANBA-Sondernummer v. 28. Juni 2001

Bundesregierung: Lebenslagen in Deutschland, Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 2001

Die Welt vom 13.12.2002

Frankfurter Rundschau vom 13.12.2002

Handelsblatt vom 13.12.2002

Hartz, Peter u.a.: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, 2002

IG Metall-Vorstand, Funktionsbereich Sozialpolitik: Gesetzentwürfe der Regierungskoalition „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – Zusammenfassung und Bewertung vom 07.11.02

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung:

Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Stellungnahme des IAB zum Bericht der „Hartz-Kommission“, IAB Werkstattbericht, Nr. 13 vom 1.10.2002
IAB-Kurzbericht Nr. 20/2002

Kreutz, Daniel: Die Vorschläge der Hartz-Kommission – Aufbau neuer Beschäftigung oder Abbau sozialer Rechte?, Redemanuskript zur Bezirkskonferenz des DGB Ruhr-Mark am 28.11.02

Soziale Sicherheit, Heft 7/2002

SPD und Bündnis 90/Die Grünen:

- Entwurf eines erstes Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestagsdrucksache 15/25, 5.11.2002

- Entwurf eines zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestagsdrucksache 15/26, 5.11.2002

Steffen, Johannes: Die 13 Module des Dr. Hartz – und was daraus wurde..., Foliensatz, 2002

Süddeutschen Zeitung vom 29.11.2002

ver.di (Hg.): Publik, Ausgabe September 2002