

研究報告

Nachwirkungen der „Hartz-Reformen“ auf das Arbeits- und Sozialrecht

Raimund Waltermann

I . Die „Hartz-Reformen“ – Kurzer Überblick

1. Der Begriff

Mit dem aus Presse und Politik stammenden umgangssprachlichen Begriff der „Hartz-Reformen“ bezeichnet man in Deutschland eine Gesamtheit von Reformgesetzen der aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen gebildeten Bundesregierung der 15. Legislaturperiode. Die Gesetze sind in der Zeit von 2003 bis 2005 in Kraft getreten. Namensgeber ist der damalige Personalvorstand der Volkswagen AG *Peter Hartz*, der im Auftrag der Bundesregierung 2002 als Leiter einer nach ihm benannten Kommission ein Konzept für arbeitsmarktbezogene Reformgesetze vorlegte. Die Reformgesetze betrafen sowohl das Arbeitsrecht als auch das Sozialrecht. Das hauptsächliche Ziel lag darin, die damals hohe Arbeitslosigkeit zu überwinden.

2. Die Agenda 2010

Den Hintergrund der „Hartz-Gesetze“ bildete das politische Konzept der *Agenda 2010*, die der damalige Bundeskanzler *Gerhard Schröder* im März 2003 verkündete.¹⁾ Die *Agenda 2010* setzte, den Empfehlungen des Mainstream der

1) Verkündet am 14. März 2003 in der Regierungserklärung „Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung“ durch den damaligen Bundeskanzler *Gerhard Schröder*. Siehe dazu: Stenographischer Bericht der 32. Sitzung des 15. Deutschen Bundestags, abrufbar unter: <https://dipbt.bundestag.de/doc/btp/15/15032.pdf>; zuletzt abgerufen am 3.8.2018.

Volkswirtschaftslehre folgend, Angebotsökonomische Ideen um, nach deren Annahmen über eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit allgemeine Wohlfahrt erreicht wird. Die damaligen Oppositionsparteien CDU/CSU und FDP unterstützten diesen Weg. Ein Ziel im Hintergrund der „Hartz-Gesetze“ war der Ausbau eines Niedriglohnssektors, der Arbeitslose aufnehmen sollte.²⁾

3. Die Schritte der „Hartz-Reformen“

Die Gegenstände der „Hartz-Gesetze“ betrafen das Arbeitsrecht und das Sozialrecht.

a) Das mit „Hartz I“ bezeichnete Gesetzespaket³⁾ enthielt neben einer grundlegenden Reform des Arbeitsförderungsrechts eine Reform des Leiharbeitsrechts, die in der Folge zu sehr kontroversen Beurteilungen in der Politik und in der Rechtswissenschaft führte.⁴⁾ In zwei Schritten ist die mit diesem „Hartz-Gesetz“ verbundene weitreichende Deregulierung der Leiharbeit in den Jahren 2011 und 2017 vorsichtig wieder zurückgebaut worden.

b) Das mit „Hartz II“ bezeichnete Gesetzespaket⁵⁾ normierte insbesondere eine Deregulierung des Rechts der geringfügigen Teilzeitbeschäftigung (Mini-Jobs) gemäß §§ 8, 8a SGB IV mit dem Ziel, Beschäftigung im Niedriglohnssektor zu stimulieren und zugleich eine Brücke in Richtung Vollzeitbeschäftigung zu bauen. In der Folgezeit stieg die Zahl der Mini-Jobs von rund 5,2 Mio. geringfügig Beschäftigten im April 2003 auf 6,7 Mio. geringfügig Beschäftigte im Dezember 2004 an. Derzeit gibt es in Deutschland 7,5 Mio. (davon 4,7 Mio. ausschließlich) geringfügig Beschäftigte.⁶⁾ 2013 hat der Gesetzgeber eine begrenzte Veränderung

2) BT-Drs. 15/1204, S. 1 f.

3) Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002, BGBl. 2002 I, S. 4607 ff.

4) Siehe stellvertretend einerseits *Rieble/Klebeck*, NZA 2003, 23 ff.; *Thüsing*, ZfA 2008, 590 ff., andererseits *Fuchs*, NZA 2009, 57 ff.; *Waltermann*, Verh. d. 68. DJT, Bd. 1, 2010, S. B 43 ff.

5) Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002, BGBl. 2002 I, S. 4621 ff.

6) Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigung: Die aktuellsten Entwicklungen in Kürze – Juli 2018, abrufbar unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Beschaeftigung/Beschaeftigung-Nav.html>; zuletzt abgerufen am 2.8.2018.

Nachwirkungen der „Hartz-Reformen“ auf das Arbeits- und Sozialrecht (Raimund Waltermann)
vorgenommen. Die Verdienstgrenze wurde von 400 auf 450 Euro angehoben, und es wurde für neu begründete Mini-Jobs die Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung eingeführt, von der man sich aber gemäß § 6 SGB VI befreien lassen kann.⁷⁾ Ein weiterer Gegenstand des „Hartz II“-Gesetzespakets waren Regelungen, mit denen die Aufnahme einer Kleinen Selbstständigkeit gefördert wurde (§ 42 Abs. 2 SGB III a. F.). Die Förderung der sog. „Ich-AG“ wurde nach wenigen Jahren wieder zurückgebaut.⁸⁾ Heute können gemäß § 93 SGB III Arbeitskräfte, die durch Aufnahme einer selbstständigen hauptberuflichen Tätigkeit ihre Arbeitslosigkeit beenden, nach Ermessen einen Gründungszuschuss erhalten.

c) Während die mit „Hartz III“ bezeichneten Gesetzesvorschriften die organisatorische Umgestaltung der Arbeitsverwaltung von den Arbeitsämtern zu Arbeitsagenturen betrafen,⁹⁾ enthält das mit „Hartz IV“ bezeichnete Gesetzespaket die Zusammenführung der früher geleisteten Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe, verbunden mit der Einordnung in das Sozialgesetzbuch als SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) und SGB XII (Sozialhilfe).¹⁰⁾

II. Unklarheit über die Wirkungen

Heute sind in Deutschland die einen der Meinung, die „Hartz-Reformen“ hätten wesentlich zu dem in der Folgezeit eingetretenen wirtschaftlichen Aufschwung in Deutschland beigetragen. Die anderen können den Kausalzusammenhang zwischen den eingetretenen wirtschaftlichen Erfolgen und den Maßnahmen der *Agenda 2010* im Umfeld der zahllosen möglichen Einflüsse auf die wirtschaftliche Entwicklung nicht erkennen. Beide Sichtweisen nehmen die Auswirkungen auf die Wirtschaft in den Blick, insbesondere die seit 2001 bis zur Finanzkrise in Deutschland angestiegene Leistungsbilanz¹¹⁾ und Verbesserungen der

7) Kritisch *Griese/Preis/Kruchen*, NZA 2013, 113 ff.; *Waltermann*, NJW 2013, 118 ff.

8) Näher *Waltermann*, Sozialrecht, 13. Aufl., 2018, Rn. 456.

9) Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2003, BGBl. 2003 I, S. 2848 ff.

10) Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003, BGBl. 2003 I, S. 2954.

11) Vgl. OECD, Current Account Balance as a percentage of GOP, OECD-Factbook 2014,

Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich mit anderen Ländern.

Mich wundert nicht, wenn Zweifel an der Ursächlichkeit formuliert werden. Denn die „Hartz-Reformen“ bilden kein Gesamtkonzept, das man zu den vielfältigen Einflüssen, denen das Wirtschaften unterliegt, als solches in eine Beziehung setzen könnte. Man kann die „Hartz-Reformen“ nicht pauschal loben oder kritisieren. Die „Hartz-Reformen“ der *Agenda 2010* enthalten ganz heterogene Gesetzgebungsmaßnahmen. Diese reichen von der sozialrechtlichen Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der allgemeinen Sozialhilfe¹²⁾ über die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes aus der Arbeitslosenversicherung und die organisatorische Umgestaltung der Arbeitsverwaltung bis zu einer Flexibilisierung bei Leiharbeit, befristeter Beschäftigung und Mini-Jobs. Zu sagen, „die Hartz-Reformen“ hätten wesentlich zu Aufschwung beigetragen, wäre zu pauschal. Zielführender erscheint, einzelne Maßnahmen auf ihre Wirkungen und auf Vorzüge und Nachteile zu untersuchen.

In der Gesamtschau kann man insofern eine übergreifende Linie festhalten, als die nicht organisatorischen Gesetzgebungsmaßnahmen der „Hartz-Reformen“ zu einer Flexibilisierung durch die Gewährung von Arbeitgebervorteilen und zu einer Reduzierung betriebswirtschaftlicher Kosten bei Sozialversicherungsabgaben und Arbeitsentgelten führten. Das wird begrüßen, wer in Bezug auf volkswirtschaftliche Zusammenhänge dem neoklassischen Denkmodell folgt, das prinzipiell zu Deregulierung rät.

III. Ausrichtung auf die kurzfristige ökonomische Wirkung

Die „Hartz-Reformen“ waren, wie gesagt, auf die Verbesserung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland und auf das Anliegen ausgerichtet, über diesen Weg die damals hohe Arbeitslosigkeit von über

S. 93.

12) Überblick bei *Waltermann*, Sozialrecht, 13. Aufl., 2018, Rn. 510 ff.

Nachwirkungen der „Hartz-Reformen“ auf das Arbeits- und Sozialrecht (Raimund Waltermann) vier Millionen Menschen¹³⁾ zu verringern. Gewichtige Gesichtspunkte kamen bei den „Hartz-Reformen“ nicht in den Blick. Die Fokussierung auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Arbeitsmarktwirkungen vernachlässigte erstens längerfristige Auswirkungen der gewählten Maßnahmen in wirtschaftlichen Hinsichten. Sie vernachlässigte zweitens zu bedenken, wie sich die dem neoklassischen Denkmodell folgende Therapie längerfristig in der Gesellschaft auswirken könnte.

1. Unvereinbarkeit mit der Konzeption des Privatrechts und des Sozialrechts

Die erste Frage, wie sich die auf Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen ausgerichteten „Hartz-Reformen“ längerfristig in wirtschaftlichen Hinsichten auswirken mussten, hätte man schon damals durch eine wenig komplizierte ökonomische Analyse der Folgen beantworten können, die sich aufgrund der Konzeption der deutschen Rechtsordnung ergeben mussten.¹⁴⁾

a) Im Grundsatz wie in Japan, beruht die Konzeption des deutschen Arbeits- und Sozialrechts auf einer Verbindung von eigenverantwortlicher Existenzsicherung durch Arbeit und Vorsorge durch Versicherung. Nach den geltenden Rechtsordnungen in Japan und Deutschland hat die Existenzsicherung in erster Linie auf der Grundlage geeigneter Arbeitsbeziehungen zu erfolgen. Dies setzt insbesondere auch voraus, dass durch Berufsarbeit existenzsichernde Arbeitsentgelte erzielt werden können. Mit der nach dem Privatrecht vorgesehenen eigenverantwortlichen Existenzsicherung verbindet sich im Sozialrecht die Vorsorge durch ein Versicherungsmodell. In Deutschland vermittelt die gesetzliche Rentenversicherung ihr Sicherungsniveau in Anknüpfung an Erwerbsbiographien, die in einem Normalarbeitsverhältnis zurückgelegt werden, welches in der

13) 2002 waren 4,06 Mio., 2003 4, 37 Mio. Menschen in Deutschland als arbeitslos registriert. Siehe Statistisches Bundesamt, Registrierte Arbeitslose, Arbeitslosenquote nach Gebietsstand, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/Arbeitsmarkt/lrab003.html>; zuletzt abgerufen am 2.8.2018.

14) Ausführlicher zu den hier skizzierten Zusammenhängen *Waltermann*, in: Festschrift für Picker, 2010, S. 1077 (insb. 1088 ff.); *ders.*, NZS 2017, 247 ff.

Arbeitsphase so viel finanziellen Ertrag einbringt, dass aus dem Ertrag der Arbeit zugleich die Vorsorge für das Rentenalter aufgebracht werden kann.

b) Berücksichtigt man die Konzeption des Rechts, liegt auf der Hand, dass die auf kurzfristige Wirkung angelegten Reformen der „Hartz-Gesetze“ in der längerfristigen Perspektive ungünstige Nachwirkungen haben mussten. Um das zu beurteilen und mögliche Fehlentwicklungen zu beschreiben, ist die Perspektive des Rechts besonders gut geeignet. Aus dieser Perspektive ist leicht zu erkennen, dass Reformen, die niedrige Erträge aus Arbeit fördern, Lasten in die Zukunft schieben. Ich werde darauf bei den einzelnen Maßnahmen zurückkommen.

c) Weit verbreitet nimmt man in Deutschland an, dass es eine politische oder ökonomische Frage sei, ob man mehr Flexibilität, namentlich durch atypische Beschäftigung, anstreben sollte oder nicht.¹⁵⁾ Das Recht wird, etwas zugespitzt formuliert, vor allem von Volkswirten nicht selten als eine Art Baukasten mit Stellschrauben angesehen, deren richtige Justierung man (in sehr unterschiedlicher Weise) empfiehlt. Das greift zu kurz. Die historisch gewachsene Konzeption der Rechtsordnung öffnet den Blick auf Werte, Wertungen, zielführende Sachgesichtspunkte und konzeptionelle Zusammenhänge, die auch bei Entscheidungen für oder gegen Maßnahmen der arbeits- und sozialrechtlichen Flexibilisierung eine Rolle spielen. Die Rechtswissenschaft sollte im Arbeits- und im Sozialrecht nicht nur dogmatisch und fallbezogen arbeiten. Sie müsste sich auch der Aufgabe mehr zuwenden, den konzeptionellen Rahmen des Rechts und dessen Bedeutung für die Wege der Fortentwicklung des Rechts allgemein verständlich zu verdeutlichen.

2. Gesellschaftliche Wirkungen

Die zweite Frage, wie sich die Therapie der „Hartz-Gesetze“ längerfristig in der Gesellschaft auswirken könnte, kann insbesondere die Sozialwissenschaft beantworten.¹⁶⁾

15) Dazu *Waltermann*, jM 2017, 21 ff.

16) Die auch durch die „Hartz-Reformen“ umgesetzten Ideen könnten Teil eines gesellschaftlichen Entwicklungsprozesses sein, der bei *Reckwitz*, Die Gesellschaft der

Aus der Perspektive der Rechtswissenschaft wird man sagen können, dass die stabilisierende Funktion des Arbeitsrechts für den Zusammenhalt in der Gesellschaft im Zusammenhang mit den „Hartz-Reformen“ nicht im Fokus gestanden hat. Bis heute bedenken wir wenig, dass es dem Arbeitsrecht von jeher auch um Identität, Anerkennung und Status geht. Man darf das Soziale nicht auf das Materielle reduzieren. Das Arbeitsrecht als soziale und kulturelle Errungenschaft schützt einen Personenkreis, der die Gesellschaft wesentlich mitträgt. Wo sich dieser Personenkreis aus Mangel an Perspektive abwendet, geraten die Demokratien und mit ihnen zugleich die Bedingungen gesicherten Wirtschaftens durch die Unternehmen in Gefahr. Man liegt vielleicht nicht falsch, wenn man die in Deutschland in den letzten Jahren entstandene Skepsis gegenüber den etablierten politischen Parteien und die Zuwendung vieler Menschen zu populistischer Vereinfachung – auch – damit in Zusammenhang bringt, dass die Personenkreise, die ihre Perspektive aus existenzsichernden Arbeitsentgelten, aus arbeitsrechtlichem Schutz und aus einer die Existenz sichernden sozialen Vorsorge beziehen, bemerken, dass ihre Chancen in den letzten 30 Jahren auch durch die „Hartz-Reformen“ wenig gefördert wurden, während andere von deregulierten rechtlichen Rahmenbedingungen profitieren konnten. Es ist zu einer nicht nachhaltigen Entgeltstruktur und zu einer Verschlechterung der Perspektiven in Bereichen einfacher Tätigkeiten gekommen.

IV. Nachwirkung einzelner Reformschritte

Vielleicht ist es am besten, einzelne Reformschritte der „Hartz-Gesetze“ auf ihre vorteilhaften oder nachteiligen Wirkungen zu untersuchen. Das ist heute nach 15 Jahren gut möglich: Aus Erkenntnissen, die durch die Umsetzung der „Hartz-Reformen“ in den vergangenen 15 Jahren gewonnen wurden, lassen sich wertvolle Hinweise für die erfolgsversprechende Weiterentwicklung des Arbeitsrechts und des Sozialrechts gewinnen. Zum Teil hat der deutsche Gesetzgeber auf die Erfahrungen mit den „Hartz-Reformen“ inzwischen reagiert. Das betrifft

Singularitäten, 2017, beschrieben ist.

insbesondere die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 und die Reformen der Leiharbeit 2011 und 2017. Auch dem Koalitionsvertrag der derzeitigen Bundesregierung kann eine andere Ausrichtung entnommen werden, als sie die Politik in der Zeit der „Hartz-Reformen“ hatte. Im Koalitionsvertrag ist in Bezug auf atypische Beschäftigungsverhältnisse z.B. vorgesehen, die Möglichkeiten der Befristung des Arbeitsverhältnisses zurückzudrängen, um, wie es dort heißt, Missbrauch bei den Befristungen zu beenden.¹⁷⁾

1. Das Problem der niedrigen Arbeitsentgelte und der Förderung eines Niedriglohnsektors

a) Druck auf die Arbeitsentgelte

Die „Hartz-Reformen“ haben durch Gesetzgebung eine Tendenz zu niedrigen Arbeitsentgelten gestärkt, die vor dem Hintergrund des globalen Wettbewerbs ohnehin bestand. Die weltweit mögliche Nachfrage von Arbeitskraft bei nicht ortsgebundenen Tätigkeiten, verstärkte Arbeitnehmerentsendung aus anderen europäischen Ländern nach Deutschland und die Situation am Arbeitsmarkt mit hoher Arbeitslosigkeit setzten um die Jahrtausendwende die Arbeitsentgelte und das Normalarbeitsverhältnis in den hochentwickelten Industriestaaten unter Druck. Diese Tendenz wurde seit den Achtzigerjahren, auch in Deutschland, durch die Lockerung von Rechtsbestimmungen durch Gesetzgebung zusätzlich gefördert. Die „Hartz-Reformen“ stellten in Deutschland den Höhepunkt der deregulierenden Gesetzgebung dar. Man weitete bewusst die Möglichkeiten für Leiharbeit, befristete Beschäftigung, abgabenprivilegierte Mini-Jobs und Kleine Selbstständigkeit aus, um Beschäftigung zu erleichtern. Dahinter stand der Gedanke, dass es für die Betroffenen ebenso wie für die Gesellschaft besser sei, wenn es überhaupt zu einer Beschäftigung kommt als wenn eine Einstellung unterbleibt, dass es besser sei, wenn jemand eine schlechte Arbeit habe als keine Arbeit. Das ging jedoch vorhersehbar zu Lasten der Erträge aus Arbeit im Niedriglohnbereich.

17) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 7.2.2018, S. 52 Nr. 2336 ff.

b) Auswirkungen auf die Entgeltstruktur

Die Politik förderte damit im Niedriglohnbereich eine Entgeltstruktur, die nicht dauerhaft tragfähig ist. In einem Rechtssystem, das für die soziale Sicherheit, insbesondere für die Altersvorsorge, auf finanziellen Ertrag aus Arbeit angewiesen ist, sind ertragsschwache Arbeitsverhältnisse (und ertragsschwache Kleine Selbstständigkeit, die infolge der Digitalisierung der Arbeitswelt zunehmen wird¹⁸⁾) auf die Dauer für die Einzelnen und für die Gesellschaft genauso problematisch wie die ertragsschwache Kanzlei für den Rechtsanwalt. Zahlen machen dies für Deutschland deutlich: Bei Annahme von 45 lückenlosen Versicherungsjahren im Arbeitsverhältnis (die im Niedriglohnbereich so gut wie nie vorkommen) und einer 40-Stunden-Woche ist derzeit ein Bruttolohn von etwa 10,10 Euro in der Stunde notwendig, um auf eine Rente in der gesetzlichen Rentenversicherung in Höhe der steuerfinanzierten Grundsicherung im Alter nach dem SGB XII (einschließlich durchschnittlicher Unterkunftskosten von 359 Euro im Monat) zu kommen. Mit dem Stundenlohn von 10,10 Euro erreicht man bei Annahme von 45 Versicherungsjahren mit der 40-Stunden-Woche eine Rente in Höhe von 777,17 Euro. Die Grundsicherung im Alter beträgt (bei angenommenen Unterkunftskosten von 359 Euro) 775 Euro.¹⁹⁾ Die Zahl derer, die in Deutschland trotz eines langen Arbeitslebens aufstockende Leistungen der Grundsicherung im Alter beanspruchen können, wird von Jahr zu Jahr größer werden.

c) Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015

Durch den mit Wirkung vom 1. Januar 2015 in Deutschland eingeführten gesetzlichen Mindestlohn wird das Problem verringert. Der gesetzliche Mindestlohn betrug zunächst 8,50 Euro je Zeitstunde (§ 1 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 MiLoG). Er wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2017 auf 8,84 Euro je Zeitstunde erhöht. Vom 1. Januar 2019 an soll der gesetzliche Mindestlohn 9,19 Euro, vom 1.

18) Vgl. die Beiträge japanischer und deutscher Rechtswissenschaftler in: Düwell/Haase/Wolmerath (Hrsg.), Digitalisierung der Arbeitswelt in Deutschland und Japan, Festschrift zum 20. Geburtstag der Deutsch-Japanischen Gesellschaft für Arbeitsrecht, 2018.

19) Näher Waltermann, Arbeitsrecht, 19. Aufl., 2018, Rn. 42. Die Bundesregierung kommt realistisch auf einen Betrag von 12,63 Euro, siehe Antwort des BMAS vom 7.5.2018 auf die schriftliche Anfrage Nr. 377 der Abg. Ferschel.

Januar 2020 an 9,35 Euro brutto je Zeitstunde betragen.²⁰⁾

Der gesetzliche Mindestlohn wird, wenn die Einhaltung zielführend kontrolliert wird, dazu beitragen, dass in Zukunft Rentenanwartschaften wenigstens nach einem Arbeitsentgelt in Höhe des gesetzlichen Mindestlohns gebildet werden. Das ist unbedingt notwendig. In Deutschland werden seit Jahren Arbeitskosten in die Handlungsspielräume der nächsten Generation weitergeschoben. Es werden demnächst viele trotz einer lebenslangen Tätigkeit neben ihrem Rentenanspruch auf aufstockende Hilfe zum Existenzminimum angewiesen sein. Mit dem 2015 eingeführten gesetzlichen Mindestlohn flexibilisieren wir weniger zulasten der nächsten Generation.

Durch den gesetzlichen Mindestlohn wurde eine weitere ungünstige Auswirkung der „Hartz-Reformen“ zum Teil aufgefangen. Wenn die Erträge aus Arbeitsverhältnissen oder Kleiner Selbstständigkeit die aus Steuermitteln nach dem Sozialrecht subsidiär zu leistende Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) unterschreiten, wird das Arbeitsentgelt in Deutschland aus dem Steueraufkommen aufgestockt. Durch die Einführung der Grundsicherung mit dem Gesetz „Hartz IV“ im Jahr 2005 ist ein neuer Berührungspunkt von Privatrecht und Sozialrecht entstanden. Die sozialrechtliche Grundsicherung greift nach den Bestimmungen des SGB II auch ein, wenn trotz einer Erwerbstätigkeit Bedürftigkeit verbleibt (§ 1 Abs. 2 S. 2, §§ 7, 9 SGB II). Arbeitsentgelt oder Einkommen aus Kleiner Selbstständigkeit und sozialrechtliche Transferleistungen können also nebeneinander stehen. Dies ist bei atypischen Beschäftigungsformen wie der geringfügigen Beschäftigung und der Leiharbeit in der Praxis häufiger relevant als bei einer Beschäftigung im Normalarbeitsverhältnis. Dieser Zusammenhang, der die Grundsicherung nach dem SGB II und andere entsprechende Transferleistungen zu einem „Kombilohnmodell“ macht, führt zu ungünstigen Auswirkungen auf die Marktsituation am Arbeitsmarkt im Niedriglohnbereich. Dies wird noch verschärft, wenn bei konsequenter Umsetzung der nach dem SGB II an einen arbeitsfähigen Hilfeempfänger gerichteten sozialrechtlichen Forderung, eine zumutbare Arbeit anzunehmen (vgl. § 10 SGB

20) Siehe Beschluss der Mindestlohnkommission gem. § 9 MiLoG vom 26.6.2018, <http://www.mindestlohn-kommission.de> (Stand 26.06.2018).

Nachwirkungen der „Hartz-Reformen“ auf das Arbeits- und Sozialrecht (Raimund Waltermann)

II)²¹⁾, eine angebotene Chance ergriffen werden muss und nicht auf eine bessere Gelegenheit gewartet werden kann. Durch den gesetzlichen Mindestlohn und durch eine seit einigen Jahren in Deutschland in der Tendenz verbesserte Verhandlungsposition der Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt wird auch dieses Problem in der letzten Zeit zum Teil abgemildert. Allgemein kann man sagen, dass Sozialleistungen, die Kombilohnwirkung haben, mit der Absicherung einer Lohnuntergrenze verbunden sein müssen.

d) Leistungsfähigkeit des Mindestlohns

Der gesetzliche Mindestlohn stabilisiert die Entgeltstruktur im Niedriglohnsektor. Allerdings zeigt die soeben angesprochene Berechnung, dass man auch bei einem langjährigen Erwerbsleben mit dem gesetzlichen Mindestlohn das in Deutschland in der Grundsicherung nach dem SGB II ausgedrückte Existenzminimum im Alter nicht erreichen wird. Dies verdeutlicht, wie bedeutsam die Zukunftswirkungen ertragsschwacher Arbeitsverhältnisse in der alternden Gesellschaft²²⁾ vor dem Hintergrund der steigenden Lebenserwartung und der kleiner werdenden Zahl Junger für die Gesellschaft und für die wirtschaftlichen Spielräume der nächsten Generation sind.

2. Die Leiharbeit

a) Entwicklung

Zunächst war in Deutschland die Arbeitnehmerüberlassung als eine Form der Arbeitsvermittlung verboten und strafbar. Dann wurde der Rechtsrahmen im Anschluss an eine Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 1967²³⁾ Stück für Stück gelockert und in den 90er Jahren zu einem beschäftigungspolitischen Instrument ausgebaut. Auch in vielen anderen Staaten wurde das Recht der Leiharbeit flexibilisiert. Die in Deutschland 1985 begonnene Liberalisierung des Rechts der

21) Dazu Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann/G.Becker, 5. Aufl. 2017, § 10 SGB II Rn. 1-3, 17 ff.

22) Zu den arbeits- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen Schlegel, NZS 2017, 241 ff.

23) BVerfG 4.4.1967 – 1 BvR 84/65, BVerfGE 21, 261 ff.

Leiharbeit²⁴⁾ erreichte mit dem Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002²⁵⁾ ihren Höhepunkt. 2011²⁶⁾ und 2017²⁷⁾ hat der Gesetzgeber auf zum Teil beträchtliche Fehlentwicklungen²⁸⁾ reagiert und den Rechtsrahmen wieder mehr reguliert. Der Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode sieht für 2020 eine Evaluation des AÜG vor.²⁹⁾

b) Reform 2017

Zu den wichtigen Beschränkungen der zum 1. April 2017 in Kraft getretenen Reform gehört die Wiedereinführung einer Überlassungshöchstdauer. Die gesetzliche Überlassungshöchstdauer von 18 Monaten kann nach Maßgabe von § 1 Abs. 1b AÜG durch Tarifvertrag von Tarifvertragsparteien der Einsatzbranche ausgedehnt werden, und unter bestimmten Umständen können Abweichungen durch Betriebsvereinbarung oder durch eine Dienstvereinbarung gestaltet werden. Eine zweite wichtige Änderung liegt in einer Stärkung des Grundsatzes der Gleichstellung mit den Stammarbeitskräften. Nach Maßgabe von § 8 AÜG gilt nun eine Zeitgrenze, und es wurden Begrenzungen bei der Möglichkeit einer abweichenden Gestaltung auf der Grundlage von Tarifverträgen gezogen.³⁰⁾ Die Abweichung vom Grundsatz der Gleichstellung zwischen Leiharbeitskräften- und Stammarbeitskräften mit dem Ziel einer niedrigeren Vergütung der Leiharbeitskräfte bleibt aber auch nach der jüngsten Reform von 2017 möglich, und zwar auch durch (formular-)arbeitsvertragliche Bezugnahme.

c) Bewertung

Auch nach der letzten Reform bleibt in meiner Bewertung der zentrale Kritikpunkt erhalten. Beim Grundsatz der Gleichstellung lag seit den „Hartz-

24) Zur Entwicklung Schüren/Schüren, AÜG, 4. Aufl. 2010, Einl. Rn 61 ff.; Thüsing/Thüsing, AÜG, 4. Aufl. 2018, Einl., Rn.26 ff.

25) BGBl. 2002 I, S. 4607, 4617 ff.

26) Gesetz zur Änderung des AÜG vom 28.4.2011, BGBl. 2011 I, S: 242. Dazu Hamann, RdA 2011, 321 ff.

27) Gesetz zur Änderung des AÜG und anderer Gesetze vom 21.2.2017, BGBl. 2017 I, S. 258 ff.

28) Dazu Waltermann, NZA 2010, 482 ff.

29) Koalitionsvertrag (Fn. 17) S. 52 bei Nr. 2377.

30) Näher Greiner, RdA 2017, 153 (157 ff.); Wank, RdA 2017, 110 (110 ff.).

Nachwirkungen der „Hartz-Reformen“ auf das Arbeits- und Sozialrecht (Raimund Waltermann)
Reformen“ von 2003 das Kernproblem des Rechts der Arbeitnehmerüberlassung.³¹⁾
Durch die „Hartz-Gesetze“ wurde das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz so gestaltet,
dass in der Praxis seit 2003 die Absenkung des Entgelts gegenüber dem gesetzlich
und unionsrechtlich vorgesehenen Grundsatz des *Equal Pay* im Vordergrund stand.

Durch die im AÜG gesetzlich eröffnete Möglichkeit der (formular-)
arbeitsvertraglichen Bezugnahme auf einen geschlossenen Tarifvertrag wurde der
Tarifautonomie vom Gesetzgeber die fragwürdige Rolle zugewiesen,
Abweichungen vom Gleichstellungsgrundsatz nach unten zu gestalten, also
gesetzlich schon gewährten Schutz tarifvertraglich zu unterbieten. Die
unbefriedigende Situation wurde erst 2011 durch den für die Leiharbeit
eingeführten Mindestlohn (§ 3a AÜG) und durch die in einigen Branchen
tarifautonom gestalteten Branchenzuschläge verbessert. Die Gesetzeslage blieb
jedoch missbrauchsanfällig. Und auch nach der Reform von 2017 bleibt es dabei,
dass in der Leiharbeit bei einem sehr geringen Organisationsgrad der
Arbeitnehmer die Arbeitgeber durch einen vom Gleichstellungsgrundsatz
abweichenden Formulararbeitsvertrag den Tarifvertrag gewissermaßen für
allgemeinverbindlich erklären können.

Das Problem des tarifdispositiven Gesetzesrechts in der Leiharbeit in seiner für
Deutschland typischen Verbindung mit der Bezugnahmemöglichkeit auf den
Tarifvertrag im Arbeitsvertrag liegt von Anfang an darin, dass in der Leiharbeit
nicht Randfragen mit der Bezugnahmemöglichkeit tarifdispositiv gestellt werden,
sondern eine der Hauptleistungspflichten in ihrem Kern. Die Absenkung der
Leistungspflicht bei einer der Hauptleistungspflichten, die durch
arbeitsvertragliche Bezugnahme erst praktische Relevanz erhält, ist nicht Sinn der
tarifautonomen Gestaltung. Die Indienstnahme der Tarifautonomie für die
Unterschreitung eines vom Gesetz vorgegebenen Standards bei
Hauptleistungspflichten, die, wie es § 8 Abs. 2 S. 3 AÜG auch nach der jüngsten
Reform erlaubt, in der Praxis auf (formular-)arbeitsvertraglicher Bezugnahme
beruht, untergräbt die Dignität der ohnehin in Deutschland gegenüber früheren
Zeiten geschwächten Tarifautonomie.

31) Siehe zum hier vertretenen Standpunkt *Waltermann*, Verh. d. 68. DJT 2010, S. B48 ff.;
ders., NZA 2010, 482 ff.

Das Recht der Leiharbeit war in den letzten 15 Jahren eines der Hauptthemen, mit denen sich in Deutschland die Rechtsprechung und das Schrifttum beschäftigt haben. Inzwischen ist das Recht der Arbeitnehmerüberlassung, weil bei den Reformen der Jahre 2011 und 2017 Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände viele Gesetzgebungskompromisse erreicht haben, zu einer hochkomplizierten Materie mit einem Geflecht von Ausnahmeregelungen geworden. Dabei spielt trotz aller Korrekturen der Rechtslage nach den „Hartz-Reformen“, auch der letzten Reform von 2017, der zum Teil begrüßte Kostenvorteil durch die Vermeidung von *Equal Pay* weiterhin die zentrale Rolle. Durch eine gut gemachte rechtssichere Verwirkung des Gleichstellungsgrundsatzes könnte die Balance zwischen den Interessen der Arbeitgeber (Flexibilität), der Leiharbeitnehmer (Beschäftigung zu angemessenen Bedingungen), der Stammarbeitskräfte (keine Verdrängung) und der Gesellschaft (Arbeit mit Ertrag und Perspektive in einer geordneten und nachhaltigen Entgeltstruktur) erreicht werden. In der alternden Gesellschaft wird man über den Stellenwert kurzfristiger Effizienzvorteile in der Wechselbeziehung mit einer auf Nachhaltigkeit angelegten Arbeitsrechtskultur, die auf Arbeit mit Ertrag, Motivation, Perspektive und Produktivität setzt, mehr nachdenken müssen.

3. Geringfügige Beschäftigung

a) Rückblick

Mit dem als „Hartz II“ bezeichneten Gesetzespaket³²⁾ vollzog der Gesetzgeber in Bezug auf den Rechtsrahmen der geringfügigen Beschäftigung eine Kehrtwende. Die damalige Bundesregierung hatte zunächst 1999 die Möglichkeiten, eine geringfügige Beschäftigung auszuüben, begrenzt.³³⁾ Mit dem zweiten „Hartz-Gesetz“ hat der Gesetzgeber dann mit Wirkung vom 1. April 2003 die Dinge in die entgegengesetzte Richtung entwickelt. Unter Zurückstellung der

32) Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002, BGBl. 2002 I, S. 4621 ff.

33) Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vom 24.3.1999, BGBl. 1999, S. 388.

Nachwirkungen der „Hartz-Reformen“ auf das Arbeits- und Sozialrecht (Raimund Waltermann)

dem Modell der geringfügigen Beschäftigung bis dahin entgegen gebrachten Bedenken verfolgte das Reformgesetz das Ziel, Arbeitgebern und Beschäftigung Suchenden einen Anreiz zur Schaffung bzw. Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung zu geben.³⁴⁾ Hinter der besonderen Privilegierung von geringfügigen Beschäftigungsmöglichkeiten in Privathaushalten gemäß § 8a SGB IV stand der Gedanke, die dort weit verbreitete illegale Beschäftigung zu legalisieren.³⁵⁾

b) Kritische Stimmen

Zu Recht ist die Abgabenprivilegierung der Mini-Jobs in der Folgezeit vielfach kritisiert worden. Der 68. Deutsche Juristentag hat 2010 vorgeschlagen, die Abgabenprivilegierung der Mini-Jobs aufzugeben.³⁶⁾ Die Abgabenprivilegierung der Mini-Jobs setzt beträchtliche Fehlanreize. Während das mit der Abgabenprivilegierung seit 2003 verfolgte Ziel, Brücken in sozialversicherte Beschäftigung zu bauen, in keiner einzigen Untersuchung bestätigt wird, sind ungünstige ökonomische Anreizwirkungen in das Blickfeld gerückt. Der rechtliche Rahmen der Mini-Jobs in Deutschland³⁷⁾ begünstigt die Vereinbarung niedriger Arbeitsentgelte mit der Folge entsprechend geringer Rentenanwartschaften. Es handelt sich der Sache nach um denselben Fehlanreiz, wie er durch die Kombilohnwirkung von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II (oben IV. 1. c.) entsteht. Die Abgabenprivilegierung wird beim Abschluss des Mini-Job-Vertrags einkalkuliert. Die Beschäftigten interessiert das Nettoentgelt, welches sie bei Mini-Jobs ohne Abzüge in die Hand bekommen. Die Unternehmen haben im Vergleich mit einer sozialversicherten Beschäftigung betriebswirtschaftlich evidente Kostenvorteile. An sich müssten sie die Löhne, wenn sie dasselbe Nettoentgelt im Normalarbeitsverhältnis zahlen wollten, mit rund 40 % für Sozialversicherungsbeiträge betriebswirtschaftlich kalkulieren. Bei den Mini-Jobs haben die Arbeitgeber dagegen nur pauschale Abgabenlasten von rund 30 % unter

34) Vgl. BT-Drs. 15/23, S. 1, 7 und BT-Drs. 15/26, S. 1 f.

35) Vgl. BT-Drs. 15/26, S. 23 f.

36) Siehe Verh. d. 68. DJT, Beschlüsse, 2011, Beschluss I 2. b), S. 5 (abrufbar unter: www.djt.de/die-tagungen/beschluesse-frueherer-juristentage); zuletzt abgerufen am: 8.8.2018.

37) Überblick bei *Waltermann*, Sozialrecht, 13. Aufl., 2018, Rn. 135 ff.

Einschluss einer pauschalen Steuerleistung von 2 % zu zahlen (vgl. § 249b S. 1 SGB V, § 168 Abs. 1 Nr. 1b SGB VI, § 40a Abs. 2 EStG). Es entsteht unter dem Strich auch hier eine subventionsbedingte Veränderung der Marktsituation, die nicht Brücken baut, sondern den Anreiz bildet, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung durch Mini-Jobs dort zu ersetzen, wo es auf die Person der einzelnen Arbeitskraft nicht ankommt.

Daneben stehen weitere Fehlanreize: Sie liegen darin, dass Mini-Jobs keinen Anreiz für Qualifizierung bieten, dass sie einen Tarnkappeneffekt für illegale Beschäftigung oder für „schwarzen Hinzuverdienst“ haben, dass sie als Hinzuverdienstmodell während des Bezugs von Grundsicherungsleistungen (§ 11b Abs. 2 SGB II) benutzt werden und dass sie anfällig sind für Rechtsmissbrauch. Unter dem Strich ist auch an dieser Stelle der Rechtsrahmen im deutschen Recht nicht nachhaltig entwickelt. Das Recht steuert, wenn man längerfristige Wirkungen für die Gesellschaft bedenkt, das Verhalten in die falsche Richtung. Dabei ist die Erwartung in hohem Maß plausibel, dass der Großteil der Mini-Jobs ohne die Abgabenprivilegierung in sozialversicherte (Teilzeit-) Beschäftigung umgewandelt würde, weil man die Arbeit braucht.

c) Gegenläufige Anreizwirkung des gesetzlichen Mindestlohns

Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland 2015 ist, ohne dass der Gesetzgeber dies beabsichtigt oder bemerkt hätte, der Anreiz, Mini-Jobs zu begründen, gesunken. Vielleicht trägt dies neben anderem dazu bei, dass die Gesamtzahl der Mini-Jobs seit einigen Jahren bei rund 7,5 Mio. stagniert.³⁸⁾

Worin liegt die gegenläufige Anreizwirkung? Wenn im Arbeitsverhältnis nun wenigstens der Mindestlohn zu zahlen ist (§ 1 Abs. 1, Abs. 2, § 3 MiLoG), gilt dies unstreitig auch für das Entgelt bei Mini-Jobs, das ein Nettoentgelt ist.³⁹⁾ Damit ist dem Mini-Job die Pointe genommen. Denn das vereinbarte Nettoentgelt lag bei Mini-Jobs bis Ende 2014 überwiegend mehr oder weniger weit unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns. Jetzt müssen Arbeitgeber die Pauschalabgaben

38) <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Beschaeftigung/Beschaeftigung-Nav.html>

39) Siehe nur *Greiner*, in: BeckOK, 48. Edition, Stand: 1.6.2018, § 1 MiLoG Rn. 79 f.

Nachwirkungen der „Hartz-Reformen“ auf das Arbeits- und Sozialrecht (Raimund Waltermann)

von rund 30 % auf der Grundlage wenigstens des gesetzlichen Mindestlohns entrichten. Damit ist es für Arbeitgeber betriebswirtschaftlich günstiger, eine sozialversicherte Beschäftigung zum gesetzlichen Mindestlohn anzubieten. Sie müssen dann den normalen Arbeitgeberanteil zu den Sozialversicherungsbeiträgen von rund 20 % abführen und können den Arbeitnehmeranteil von rund 20 % vom Brutto-Betrag der Arbeitnehmer abziehen. Daraus folgt, dass Arbeitgeber, wenn sie eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zum gesetzlichen Mindestlohn anbieten, mehr Arbeitsstunden für das Arbeitsentgelt in Höhe des Mindestlohns bekommen.⁴⁰⁾ Wie attraktiv die (im Bereich der Gleitzone zwischen 450, 01 € und 850 €, § 20 Abs. 2 SGB IV) liegende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für die Arbeitnehmer ist, hängt wesentlich von deren aus dem Familienkontext resultierenden individuellen Steuersatz ab. Es kann also sein, dass Arbeitnehmer lieber den Mini-Job nehmen, weil sie sonst einen Teil des Bruttoverdienstes (mehr oder weniger hoch) versteuern müssen, während Arbeitgeber an einem sozialversicherungspflichtigen (Teilzeit-)Arbeitsverhältnis interessiert sind.

4. Befristete Beschäftigung

a) Rückblick

Die Liberalisierung des Befristungsrechts war in Deutschland bereits erfolgt, als die „Hartz-Reformen“ umgesetzt wurden. Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 erlaubte erstmals und zunächst auf fünf Jahre begrenzt die sachgrundlose Befristung von Arbeitsverhältnissen. Im Hintergrund stand, angesprochen in der damaligen Gesetzesbegründung⁴¹⁾ der Gedanke, zusätzliche Beschäftigungschancen zu schaffen. Daneben ging es, wenn das auch in der Gesetzesbegründung nicht angesprochen wurde, darum, im Interesse der Arbeitgeber die vorübergehende Nutzung von Arbeitskräften ohne Bestandsschutz mit dem Ziel einer Flexibilisierung des Arbeitsrechts zu erlauben.⁴²⁾ Die in Deutschland heute geltende

40) Näher *Waltermann*, in: Festschrift für Kohte, 2016, S. 185 (200 f.).

41) BT-Drs. 10/2102, S. 16.

42) *Wiedemann*, in: Festschrift für Otto, 2008, S. 609 (611).

Rechtslage entstand im Wesentlichen durch eine Reform von 1996. Das 2001 in Kraft getretene Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG)⁴³⁾ hat das aufgenommen und in einigen Hinsichten ausgebaut.

Im Zusammenhang mit den „Hartz-Reformen“ kam es dann durch das Erste „Hartz-Gesetz“ nur noch zu einer weiteren Deregulierung von § 14 Abs. 3 TzBfG. Danach durfte das Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern ohne Sachgrund befristet werden, wenn der Arbeitnehmer bei Beginn des befristeten Arbeitsverhältnisses das 52. Lebensjahr vollendet hatte. Die Vorschrift des § 14 Abs. 3 TzBfG in dieser Fassung der „Hartz-Gesetze“ ist später durch die viel beachtete *Mangold*-Entscheidung des EuGH⁴⁴⁾ für unionsrechtswidrig erachtet worden. Heute setzt die sachgrundlose Befristung des Arbeitsverhältnisses von über 52-Jährigen voraus, dass der betreffende Arbeitnehmer unmittelbar vor dem Beginn des befristeten Arbeitsverhältnisses wenigstens vier Monate beschäftigungslos gewesen ist, Transferkurzarbeitergeld bezogen oder an einer öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahme nach dem SGB II teilgenommen hat, und sie ist zeitlich begrenzt.

b) Bewertung

Aus dem Blickwinkel der deutschen Rechtsordnung und des Europäischen Unionsrechts spricht in meiner Bewertung alles dafür⁴⁵⁾, dass die Befristung des Arbeitsverhältnisses, von begründeten Ausnahmefällen abgesehen, auf Sachgründe gestützt sein und nicht sachgrundlos möglich sein sollte. Der von der Rechtsordnung unionsrechtlich und nach dem deutschen Recht angestrebte Bestandsschutz des Arbeitsverhältnisses drückt sich dann entweder darin aus, dass das unbefristete Arbeitsverhältnis mit einem Kündigungsschutz verbunden ist oder aber das befristete Arbeitsverhältnis durch einen inhaltlich überprüfbaren Sachgrund getragen wird. Die atypische Beschäftigungsform des befristeten Arbeitsverhältnisses wird bei dieser Sichtweise der typischen Beschäftigungsform im Normalarbeitsverhältnis angenähert. Die Öffnung für die sachgrundlose

43) BGBl. 2000 I S. 1966.

44) EuGH 22.11.2005 C-144/04 NZA 2005, 1345 ff.

45) Näher *Waltermann*, AuR 2018, 346(348).

Nachwirkungen der „Hartz-Reformen“ auf das Arbeits- und Sozialrecht (Raimund Waltermann)

Befristung setzt aus diesem Blickwinkel als Ausnahme eine inhaltliche Begründung voraus, weshalb die sachgrundlose Befristung nötig ist.

Blickt man in den Koalitionsvertrag der Bundesregierung, findet man eine andere Abgrenzung. Die Bundesregierung plant, dass jenseits eines Schwellenwertes von 75 Beschäftigten eine 2,5-%-Quote für die sachgrundlose Befristung gelten soll.⁴⁶⁾ Mit der Konzeption der Rechtsordnung lässt sich diese Differenzierung nach einem Schwellenwert nicht in Verbindung bringen. Der Grund für diese Differenzierung liegt meines Erachtens darin, dass das Arbeitsrecht von der Politik nicht mit dem Blick auf konzeptionelle Zusammenhänge der Rechtsordnung fortentwickelt wird. Man geht politisch vor und verhandelt pragmatisch, was sich im *do ut des* der Interessen von Parteien, Arbeitgebervertretern und Gewerkschaften erreichen lässt. Das Thema sachgrundlose Befristung hatte bei den Koalitionsverhandlungen einen herausgehobenen Stellenwert. Man musste einen Kompromiss finden, damit die erneute Große Koalition zustande kam.

V. Schluss

Die „Hartz-Reformen“ setzten, den Empfehlungen des Mainstream der Volkswirtschaftslehre folgend, in einem damals in der Politik und zum Teil auch in der Gesellschaft auf Deregulierung ausgerichteten gedanklichen Umfeld angebotsökonomische Ideen um, nach deren Annahmen über eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit allgemeine Wohlfahrt erreicht wird. Es hat sich in den Jahren danach auch praktisch gezeigt, dass die der *Agenda 2010* und den „Hartz-Gesetzen“ zu Grunde liegenden Ziele und Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit betrachtet fragwürdig sind. Wettbewerbsfähigkeit, Markt und Flexibilität sind unter dem Einfluss des Mainstream der Volkswirtschaftslehre in der politischen und gesellschaftlichen Debatte zu weithin akzeptierten Leitgedanken avanciert. Um Wertungen oder Werte des Rechts, namentlich der Verfassungen der demokratischen Rechtsstaaten mit tiefer (historischer) Wurzel

46) Koalitionsvertrag(Fn.17) ,S. 52 Nr. 2336 ff.

handelt es sich bei diesen Leitbildern jedoch nicht. Die Rechtsordnungen der demokratischen Staaten müssen die Existenzsicherung der Menschen unter Einschluss ihrer Altersversorgung im Auge haben und national sowie international nachhaltige Lösungen anstreben, wenn sich strukturelle Unzuträglichkeiten zeigen. Dies ist nicht zuletzt auch eine Voraussetzung für dauerhafte innere Stabilität.

Der deutsche Gesetzgeber hat die erkannten ungünstigen Wirkungen der „Hartz-Reformen“ in den letzten Jahren zum Anlass genommen, – sehr vorsichtig – gegenzusteuern. Ich sehe darin eine Tendenz, die sich vor dem Hintergrund der erkennbar gewordenen Spaltungstendenzen auch in der deutschen Gesellschaft fortsetzen wird.