

## Reform der Agenda 2010: Notwendige Korrekturen oder Rückschritt?

**Einführung von Mindestlöhnen, Reformen der Arbeitslosenversicherung: Hat die Bundesregierung in diesem Sommer eine reformpolitische Wende vollzogen, oder sind dies notwendige Korrekturen bei der Fortsetzung der Agenda-Politik?**

Deutschland ist auf einem guten Weg. Der konsequente Reformkurs der Regierung von Bundeskanzlerin Merkel hat uns einen robusten Aufschwung gebracht. Die Erfolge sind messbar: Seit Oktober 2005 haben 1,1 Mill. Menschen mehr einen Arbeitsplatz, und eine Millionen offene Stellen warten darauf, besetzt zu werden. Während vorher täglich tausende Arbeitsstellen in Deutschland verloren gingen, werden durchschnittlich jetzt täglich fast 2 000 neue Arbeitsplätze geschaffen. Das Wirtschaftswachstum ist solide und liegt nachhaltig bei über 2%. Der Marsch in den Schuldenstaat ist gestoppt und ein ausgeglichener Bundeshaushalt in greifbarer Nähe gerückt. Nur wenige haben vermutet, dass innerhalb von zwei Jahren eine so grundsätzliche Wende möglich ist.

Die Reformagenda 2010, die unter der Regierung von Gerhard Schröder auf den Weg gebracht wurde, hat dazu zweifellos einen Beitrag geleistet. Nach den vielen ordnungspolitischen Sündenfällen im ersten Kabinett Schröder und unter seinem ersten Finanzminister Oskar Lafontaine markiert die Agenda 2010 das Einschwenken Deutschlands auf den Weg der wirtschafts- und finanzpolitischen Vernunft. Deshalb hat die Union die Reformagenda auch mitgetragen und mit beschlossen. Schon damals versuchte allerdings die SPD-Bundestagsfraktion wesentliche Elemente im Reformwerk ihrer eigenen Bundesregierung zurückzudrehen. Ohne die Beharrlichkeit der Union wäre es deshalb auch unter der Regierung Schröder nicht zu den angekündigten Reformschritten gekommen.

Aber die Agenda 2010 war Stückwerk. Sie hat sich von Anfang an nur auf den Sektor Arbeitsmarkt konzentriert und damit wichtige Bereiche unbeachtet gelassen, die für eine ökonomische Gesundheit Deutschlands von ausschlaggebender Bedeutung sind. Die Agenda 2010 hätte

deshalb für sich genommen nie zu dem wirtschaftlichen Aufschwung geführt, den wir heute verzeichnen können. Erst durch die zusätzlichen Reformanstrengungen seit Antritt der Regierung Merkel haben wir die Trendwende herbeiführen und Deutschland wieder auf Wachstumskurs bringen können. Ich möchte hier drei Beispiele nennen:

1. Unternehmensteuerreform: Erstmals haben wir ein Besteuerungsniveau von Kapitalgesellschaften realisiert, das unter 30% liegt. Damit ist Deutschland auch international wieder wettbewerbsfähiger und für Investoren interessanter geworden.
2. Mittelstand: Die Mittelstandsentlastungsgesetze haben eine Reihe von bürokratischen Hemmnissen beseitigt, die besonders den Mittelstand belastet haben. Zusätzlich konnte gerade der Mittelstand vom 25-Milliarden-Investitionsprogramm der Bundesregierung in besonderer Weise profitieren.
3. Haushaltskonsolidierung: Solide Staatsfinanzen sind eine Grundvoraussetzung für ein gutes wirtschaftliches Klima und für die Verstetigung des Aufschwungs. Die Neuverschuldung des Bundes konnte von 31,2 Mrd. € 2005 auf 12 Mrd. € im nächsten Jahr zurückgefahren werden. Wenn wir unsere Konsolidierungsanstrengungen verstärken, ist schon vor 2011 ein ausgeglichener Bundeshaushalt möglich.

Mit diesen und weiteren Maßnahmen hat die Regierung Merkel eines geschaffen, was Rot-Grün immer schuldig geblieben ist: Vertrauen. Die Unternehmen, die Investoren und die Konsumenten vertrauen wieder auf die Leistungskraft des Wirtschaftsstandorts Deutschland. Nur mit diesem Vertrauen entscheiden sich Unternehmen für längerfristige Investitionen



Erwin Huber\*

\* Erwin Huber ist Bayerischer Finanzminister und Vorsitzender der Christlich-Sozialen Union (CSU).

und für die Schaffung von Arbeitsplätzen. Dieses Vertrauen zu erhalten muss daher die Richtschnur bei jeder Diskussion um Änderungen an der Agenda 2010 sein.

1. Deshalb muss es mit der maßvollen Verlängerung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld I, wie sie von der Koalitionsrunde jüngst beschlossen wurde, sein Bewenden haben. Die Agenda 2010 ist in dem Punkt erfolgreich, ältere Arbeitslose wieder stärker ins Erwerbsleben zurückzubringen. Seit 2005 ist die Zahl der Arbeitslosen über 50 Jahre von rund 1,2 Millionen auf jetzt 910 000 gesunken. Dazu hat auch beigetragen, dass das Arbeitslosengeld I für ältere Arbeitnehmer in seiner Bezugsdauer reduziert wurde. Die jetzt gefundene Regelung einer moderaten Anhebung der Bezugsdauer bietet noch genügend Anreize zur Beschäftigungsaufnahme und ist zudem an die Wahrnehmung von Qualifizierungsangeboten geknüpft. Weitergehenden Änderungswünschen beim Arbeitslosengeld I werden wir uns als Union jedoch widersetzen, weil sonst die notwendige Versicherung gegen Arbeitslosigkeit umschlägt in eine schädliche Alimentierung von Arbeitslosigkeit.
2. Die Rente mit 67 muss bleiben. Sie ist eine unumgängliche Antwort auf die demographische Entwicklung und die steigende Lebenserwartung in Deutschland. Anders ist die Verschiebung der Gewichte zwischen Beitragszahlern und Rentenempfängern nicht aufzufangen. Durch die Staffelung beim Renteneintrittsalter, die 2012 beginnt und erst 2029 abgeschlossen sein wird, wurde der schonendste und sozialverträglichste Weg für die Einführung der Rente mit 67 gewählt. Ein Zurückdrehen dieser Reform hätte unabsehbare Folgen für die Rentenkasse, die Lohnnebenkosten und den Bundeshaushalt.
3. Die Regelsätze beim Arbeitslosengeld II werden in regelmäßigen Abständen überprüft und nach einem erprobten Verfahren an gestiegene Lebenshaltungskosten angepasst. Die Bedarfsorientierung muss dabei ausschlaggebend bleiben. Deshalb dürfen punktuelle Preissprünge z.B. bei Lebensmitteln oder Energie nicht zu einer Ad-hoc-Anpassung der Regelsätze führen. Das Lohnabstandsgebot muss gewahrt bleiben. Wenn nicht mehr gilt, dass der Arbeitende mehr in der Tasche hat als derjenige, der nicht arbeitet, verdrängt der Sozialstaat die Eigenverantwortung.

Es ist kein gutes Zeichen, dass sich die SPD mittlerweile von der Schröderschen Reformagenda mehr und mehr distanziert. Der Hamburger Parteitag der SPD markiert in dieser Hinsicht einen bedauerlichen Richtungswechsel: Weg von einer verantwortungsvollen Reformpolitik und hin zu populistischen Versprechungen nach dem Muster der Linkspartei. Das ist der falsche Weg. Wir dürfen jetzt nicht das Erreichte verspielen. Es geht darum, den Aufschwung zu verstetigen und in der jetzigen Phase des guten konjunkturellen Klimas die Weichen dafür zu stellen, dass Deutschland

auch längerfristig wettbewerbsfähig bleibt. Es wäre verfehlt, den Reformkurs in dem Moment wieder zu verlassen, wo er Früchte trägt. Schon bei der nächsten Eintrübung der Weltkonjunktur wäre Deutschland sonst wieder zurückgeworfen und die Reformanstrengungen der vergangenen Jahre wären umsonst gewesen.

»Reform der Agenda 2010« kann daher nicht heißen, die geleisteten Reformschritte zurückzunehmen. Es muss heißen, sie durch weitere Reformschritte auf anderen Gebieten fortzuführen. Dies ist das Kernanliegen der Union in der Großen Koalition und bleibt unsere Richtschnur auch für die jetzt angebrochene zweite Hälfte der Legislaturperiode.

1. Die Regierung Merkel hat die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung nahezu halbiert und damit die Lohnnebenkosten dauerhaft unter 40% gedrückt. Vor zwei Jahren lag der Beitragssatz bei 6,5%, zum 1. Januar 2008 wird er auf 3,3% sinken. Die Union ist immer dafür eingetreten, dass die vollen Kassen der Bundesagentur für Arbeit nicht für neue Ausgabenprogramme verschleudert werden dürfen. In Zeiten sinkender Arbeitslosigkeit muss dieses Geld vielmehr an die Beitragszahler, also an die Beschäftigten und die Betriebe zurückfließen. Deshalb hat die Union darauf bestanden, dass die vereinbarte Verlängerung des Arbeitslosengeld I nicht zu Lasten der Steuerzahler oder der Beitragszahler geht. Die dauerhafte Senkung der Lohnnebenkosten ist ein wichtiger Baustein zur Verstetigung des Aufschwungs, denn sie schafft Spielraum für Investitionen und für den Konsum.
2. Die Große Koalition bringt jetzt eine Erbschaftsteuerreform auf den Weg, die die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für eine Neuregelung unternehmensfreundlich umsetzt. Betriebsvermögen wird zu 85% pauschal steuerfrei gestellt. Das erleichtert die Betriebsübergabe an die kommende Unternehmergeneration. Die Union hat bei den Beratungen über die Eckpunkte der Erbschaftsteuerreform die konfiskatorischen Vorstellungen der SPD abwehren können, nach denen es eine Verdoppelung des Steueraufkommens aus der Erbschaftsteuer hätte geben sollen. In einem Punkt gibt es allerdings noch Nachbesserungsbedarf: Die von der SPD beantragte Verlängerung der Haltefrist für Betriebsvermögen auf 15 Jahre ist schlicht schikanös und sachlich nicht gerechtfertigt. Hier werden wir im parlamentarischen Verfahren eine Reduzierung auf zehn Jahre einfordern.
3. Die Auswirkungen der Unternehmensteuerreform müssen genau beobachtet werden. Die Regelungen zur Zinsgrenze und zum eingeschränkten Verlustvortrag sind nur dann begründet, wenn damit Umgehungstatbestände ausgeschlossen werden. Sollte sich jedoch herausstellen, dass sie eine Breitenwirkung entfalten und z.B. Start-up-Unternehmen bei der Investorensuche nach-

haltig behindern, besteht umgehender Nachbesserungsbedarf.

Die Union wird dafür Sorge tragen, dass die Große Koalition auf Kurs bleibt und die Rahmenbedingungen am Standort Deutschland im internationalen Wettbewerb bestehen können. Wir wissen selbstverständlich, dass sich in einer Großen Koalition nicht alles durchsetzen lässt. Sicherlich hätte die Gesundheitsreform noch mehr Wettbewerbselemente vertragen können. Sicherlich wäre bei der Pflegereform die Einführung einer Kapitaldeckung wünschenswert gewesen. Sicherlich hätten mit der gesetzlichen Fixierung von betrieblichen Bündnissen für Arbeit und mit einer Flexibilisierung des Kündigungsschutzes noch weitere wichtige Akzente für den Arbeitsmarkt gesetzt werden können. Dies alles ist in einer Koalition mit der SPD nicht machbar. Diese Punkte bleiben jedoch auf der Agenda der Union. Ich bin zuversichtlich, dass der Wähler 2009 unsere Politik honorieren und der Union einen klaren Auftrag zur Fortsetzung unseres erfolgreichen Reformkurses geben wird.



Michael Hüther\*

## **Wirtschaftspolitik im »transparenten Kapitalismus«: Kontinuierliche Verbesserung**

### **Agenda 2010: Wirtschaftspolitische Wende aus Not**

Unternehmen müssen sich laufend anpassen. Der Marktdruck gewährt im globalen Standortwettbewerb immer weniger die Chance, in ruhigen Phasen die überkommenen Strukturen fortzuschreiben. Während der »rheinische Kapitalismus« auch Schonräume kannte, die jenseits des Marktes nach anderen Kriterien organisiert waren, in jedem Fall aber erlaubte, der direkten Anpassung für eine gewissen Zeit zu entgehen, gilt dies heute nicht mehr. Der »transparente Kapitalismus«, der unternehmerisches Handeln unweigerlich im Lichte des internationalen Kapitalmarkts bewertet, lässt beständig keine Ruhe. Die enormen Entwicklungsunterschiede der am Standortwettbewerb über Faktorwanderungen beteiligten Volkswirtschaften einerseits und die zunehmende Kapitalmarktorientierung der Unternehmensfinanzierung andererseits haben eine neue Qualität des Wettbewerbs und eine früher nicht gekannte Beschleunigung des Wandels begründet. Die Unternehmen müssen stärker als früher ihre Geschäftspläne begründen und rechtfertigen. Die kontinuierliche Verbesserung ist unabweisbar, Restrukturierung und Expansion müssen gleichzeitig geleistet werden.

Völlig anders ist unverändert die Wirtschaftspolitik orientiert. Ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess ist der politischen Entscheidungsfindung und ihrer Zeitlogik fremd. Sie vollzieht sich in Sprüngen, je nach Wahlterminen und Krisenfolge getaktet. So ist auch die Agenda 2010 zu erklären. Die Wirtschaftspolitik der damaligen Bundesregierung war in eine

\* Prof. Dr. Michael Hüther ist Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

Sackgasse geraten. Zugleich verlief die gesamtwirtschaftliche Entwicklung immer schlechter, nachdem bereits die neunziger Jahre für Deutschland ein verlorenes Jahrzehnt gewesen waren. Gemessen an der Dynamik erfolgreicher und wachstumsstarker Volkswirtschaften hatte Deutschland im Jahre 2003 beim preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt auf fast 3 500 € je Einwohner verzichtet (vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln 2005a, 9 ff.). »Reformstau« war bereits 1997 das »Wort des Jahres« gewesen.

Nach dem Platzen der New-Economy-Blase und den Unsicherheiten über einen Irakkrieg war der Vertrauensverlust bei Investoren und Konsumenten jedoch dramatisch. Die Politik der im September 2002 wiedergewählten Regierung vermochte diesen Mangel an Vertrauen nicht durch Erwartungsstabilisierung zu kompensieren. Als der Bundeskanzler am 14. März 2003 die Agenda 2010 vor dem Bundestag vorstellte<sup>1</sup>, war die Reaktion von Seiten der Ökonomen jedoch allgemein verhalten, ein Durchbruch wurde nicht attestiert. Umso heftiger – und danach eigentlich kaum verständlich – war die öffentliche Reaktion in Form wiederbelebter »Montagsdemonstrationen«, als die Konsequenzen der Agenda deutlicher und von interessierter Seite demagogisch zugespitzt wurden. Dabei entsprach das Reformprogramm in weiten Teilen den Vorstellungen, die der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2002/03 dargelegt hatte (vgl. Sachverständigenrat 2002, Ziffern 433 ff.) »Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern müssen«, mit diesen Worten skizzierte der Bundeskanzler den Reformkurs.

Tatsächlich hat die Bundesregierung eine Veränderung der sozialen Sicherung und damit auch für den Arbeitsmarkt eingeleitet, die durchgreifender war als alle Maßnahmen in den Jahrzehnten zuvor. So wurde das System der sozialen Sicherung durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Grundversicherung für Arbeitsuchende am unteren Scharnier grundlegend neu justiert. Zugleich wurde die Arbeitslosenversicherung stärker auf ihren Kern als Risikoversicherung zurückgeführt. Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf grundsätzlich zwölf Monate und eine ansatzweise Deregulierung beim Arbeitsvertragsrecht haben lange geforderte Veränderungen gebracht (vgl. Hüther und Scharnagel 2005). Die Beurteilung dieser Reformen muss sich an den Wirkungen auf

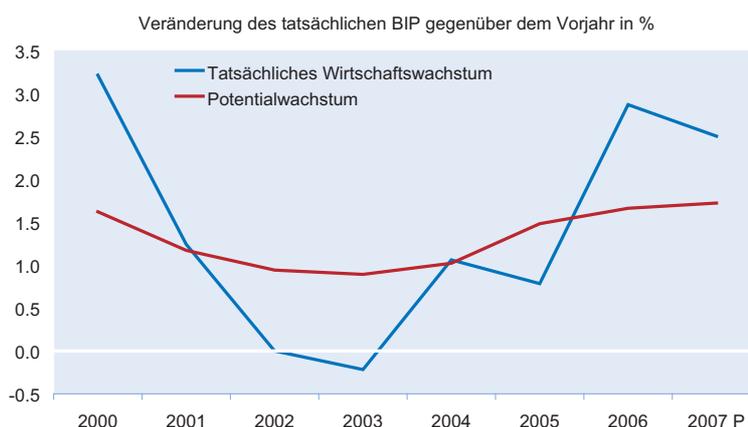
Beschäftigung und Wachstum ebenso orientieren wie an den Bedingungen konsistenter Wirtschaftspolitik im globalen Standortwettbewerb.

### Kein gewöhnlicher Aufschwung: Weltwirtschaftlicher Impuls mit unerwarteter Breitenwirkung

Die deutsche Volkswirtschaft ist nach der Jahresmitte 2003 auf einen zunächst mühsamen und weithin nicht anerkannten Erholungspfad eingeschwenkt. Bereits im dritten Quartal 2003 begannen die Produktion wieder zu expandieren und der Zugang in Arbeitslosigkeit zu schrumpfen. Getragen durch eine auf hohem Niveau stabil expandierende Weltwirtschaft konnten die deutschen Unternehmen kräftig Umsatz und Ertrag ausweiten. Dabei wirkte sich auch die gewonnene preisliche Wettbewerbsfähigkeit aus, die nicht zuletzt durch eine seit dem Jahr 1997 moderate, über positive Beschäftigungseffekte den Konsum stützende Lohnpolitik unterlegt war (vgl. Lesch 2007). Dennoch hat es bis zum Jahr 2005 gedauert, bis die Konjunktur wieder richtig Fahrt gewinnen konnte (vgl. Grömling, Plünnecke und Scharnagel 2007).

Niemand bezweifelt, dass der Aufschwung ohne den weltwirtschaftlichen Impuls nicht zustande gekommen wäre. Gleichwohl zeigt das gestiegene Potentialwachstum, dass neben konjunkturellen Momenten auch strukturelle Faktoren gegriffen haben. Die Breite und Tiefe, die der Aufschwung mittlerweile vor allem über den Arbeitsmarkt gewonnen hat, verweist auf Erklärungsbeiträge der Politik. Sowohl die Analysen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) wie auch der Deutschen Bundesbank aus diesem Herbst deuten darauf hin, dass der nach dem Beginn des Jahrzehnts auf rund 1% abgesackte Wachstumstrend sich wieder spürbar erhöht hat (vgl. Grömling, Plünnecke und Scharnagel

Abb. 1  
Wachstumspfad in Deutschland



Quelle: Grömling, Plünnecke und Scharnagel (2007).

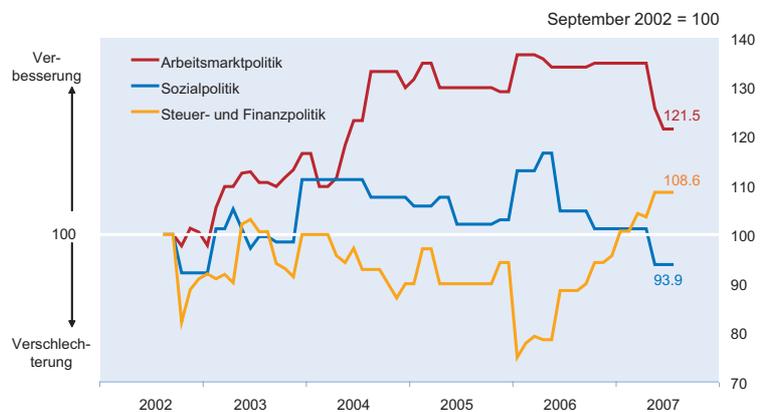
<sup>1</sup> Regierungserklärung »Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung« von Bundeskanzler Gerhard Schröder, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 15/32, Berlin 2003.

2007; Deutsche Bundesbank 2007). Beide Untersuchungen ermitteln für den aktuellen Rand einen Potentialpfad von knapp  $1\frac{3}{4}\%$  (vgl. Abb. 1). Inwieweit dieser Anstieg durch welche Faktoren erklärt werden kann, muss freilich in einem Unschärfbereich verbleiben. Dennoch lassen sich Größenordnungen ermitteln, wenn in dem Zusammenhang eines Wachstumsmodells und den dafür ermittelten relevanten Treibern des Wachstums argumentiert wird (vgl. zum Wachstumsmodell Institut der deutschen Wirtschaft Köln 2005a, 17 ff.). Danach lässt sich in etwa ein Drittel der Wachstumsstärkung auf die Wirtschaftspolitik zurückführen. Die arbeitsmarktpolitischen Veränderungen, die mobilisierten Investitionen der Unternehmen und der gesunkene Finanzierungssaldo im Staatshaushalt sind dafür wesentliche Faktoren gewesen (vgl. Grömling, Plünnecke und Scharnagel 2007).

Dieses Ergebnis lässt sich systematisch mit den Aussagen des IW-Reformbarometers verknüpfen, mit dem seit der Bundestagswahl 2002 die Reformpolitik der Regierung in den Bereichen Arbeitsmarkt, soziale Sicherung sowie Finanzen und Steuern beurteilt wird. Ein solches Instrument dient der zeitkonsistenten und disziplinierten Abschätzung von Politikfolgen, es bezieht sich auf die Initiativen von Regierung und Parlament, nicht lediglich auf verabschiedete Gesetze; die Bewertungen orientieren sich jeweils am Status quo, nicht an einer ordnungspolitischen Referenzagenda.<sup>2</sup> Der Treiber der reformpolitischen Besserung war die Arbeitsmarktpolitik, und zwar sowohl die passive wie die aktive, unterstützt durch kleinere Deregulierungsschritte beim Kündigungsschutz und der Zeitarbeit; dagegen verblieb die Sozialpolitik nahezu unbeweglich in den Jahren seit 2005, während die Finanz- und Steuerpolitik insgesamt seit Frühjahr 2006 eine wichtige Unterstützung leistet (vgl. Abb. 2). Diese Einschätzung entspricht auch den Ergebnissen der Bundesbank-Analyse, die einen wesentlichen Beitrag der Arbeitsmarktreformen für die Kräftigung des Wachstums identifiziert, der den Wirkungsgrad der seit längerem moderaten Lohnpolitik erhöht habe (vgl. Deutsche Bundesbank 2007, 41 ff.). Doch ebenso richtig ist der Hinweis der Bundesbank, dass ein Potentialpfad von knapp  $1\frac{3}{4}\%$  nicht befriedigen kann und ein Trend von 2% nicht ambitioniert erscheint. Daraus leitet sich ab, dass die Stärkung der Wachstumskräfte unverändert die zentrale wirtschaftspolitische Herausforderung darstellt.

<sup>2</sup> Vgl. Scharnagel, Mahlich und Beck (2006, 10 ff.). Der Erfolg des Reformbarometers hat seit 2005 zu einer Dreiländer-Kooperation mit der Wirtschaftskammer Österreich und Avenir Suisse geführt, die vergleichend Reformstrategien dieser Länder analysiert. Im Herbst 2007 stand das Analysetool im Rahmen eines von der Weltbank finanzierten Projekts Pate für einen Reformindikator in Ägypten.

**Abb. 2**  
Teilindikator des IW-Reformbarometers



Quelle: Grömling, Plünnecke und Scharnagel (2007).

### Antworten auf die Frage nach der Gerechtigkeit

Trotz der Tatsache, dass die Reformpolitik der Agenda 2010 nun nicht mehr mit dem Hoffnungswert einer Besserung begründet werden muss, sondern auf die beobachtbaren positiven Effekte vor allem bei der Beschäftigung verweisen kann, werden Änderungen vielfach als notwendig erachtet. Bei der Frage nach der Reform der Reform lassen sich verschiedene Zusammenhänge konstruieren.

- *Optimierungsforderung:* Nahe liegend ist stets die Forderung, erkannte Mängel aus der Umsetzung zu revidieren und als nicht praktikabel identifizierte Regelungen zu überprüfen. Gerade die konkrete Ausgestaltung vieler Details aus der Integration von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, die der Hektik des Vermittlungsausschusses anheim gefallen war, hat zu einer solchen Bewertung und entsprechend bereits zu gesetzgeberischen Konsequenzen geführt.<sup>3</sup>
- *Erweiterungs- und Fortführungsforderung:* Die Wirtschaftspolitik – darauf wurde schon hingewiesen – neigt nicht zu kontinuierlichen Anstrengungen. Die konzeptionelle Weiterentwicklung eines Reformpakets, das die verantwortliche Regierungspartei fast vollständig um die politische Macht gebracht hätte, stellt erst recht eine Überforderung der Politik dar. Dennoch drückt der globalisierte Standortwettbewerb in diese Richtung. Im Umfeld der Bundestagswahl 2005 wurden entsprechende Reformprogramme vorgestellt (vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2005a; 2005b).
- *Konzeptionelle Revisionsforderung:* Ausgehend von der Überzeugung, dass die angebotspolitische Strategie

<sup>3</sup> Am 1. August 2006 trat der erste, am 1. Januar 2007 der zweite Teil des »Gesetzes zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende« in Kraft (Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2006, Teil I, Nr. 36, 25.07.2006). Das Fortentwicklungsgesetz enthält rund 50 Änderungen, darunter auch Leistungskürzungen, verschärfte Sanktionen und Zugangsverschärfungen für das ALG II (insbesondere für Bedarfsgemeinschaften).

grundsätzlich falsch ist und nicht zu einer Besserung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nachhaltig beitragen kann, ergeht die Forderung, einen nachfragepolitischen Schwenk herbeizuführen. »Genug gespart«, »Ende der Zumutungen« und ähnlich lauten die Überschriften. Der Wirtschaftspolitik wird ein anderes Paradigma angeboten. Allerdings bleibt stets unklar, was die Vertreter dieser Position heute als Nachfragepolitik verstehen, die über den Stehsatz, die Zinsen sind zu hoch, und über die Forderung, bei angebotspolitischen Reformen die gesamtwirtschaftliche Lage zu berücksichtigen, hinausgeht.

- *Fundamentale Revisionsforderung:* Fundamentale Kritik kann nicht verwundern, wenn der Gesetzgeber sich dazu entschließt, Überkommenes aufzugeben, das aber dereinst im Zeichen des Fortschritts erreicht, wenn nicht erkämpft worden war. Die Agenda 2010 steht in diesem Sinne nicht nur für eine Neujustierung der sozialen Sicherung, sondern stellt für viele einen Frontalangriff auf bestimmte Wertstrukturen dar. Als neoliberale (Konter-)Revolution etikettiert mobilisierte die Agenda 2010 den Widerstand auf der Straße. Ein eklatanter Verstoß gegen die »soziale Gerechtigkeit« wurde reklamiert.

Unstreitig sollte angesichts der greifbaren Wirkungen der Reformen die Optimierungsforderung sein. Es bestehen weiterhin Anreizstrukturen beim Arbeitslosengeld II, die sich nicht konsistent in die Logik des Förderns und Forderns einfügen. Dazu zählt die unverändert aus der Regelung für Mini- und Midijobs resultierende Begünstigung der Teilzeitbeschäftigung. Negativ auf die Leistungsanreize wirkt ebenso der Zuschlag nach § 24 SGB II, den ein Empfänger von Arbeitslosengeld II befristet erhält, wenn er zuvor Arbeitslosengeld I bezogen hat. Der Zuschlag beträgt grundsätzlich zwei Drittel des Unterschieds beider Leistungen und verursacht eine Anreizfalle, da je nach Haushaltsgröße die Erhöhung des Bruttoeinkommens zu einer Minderung des verfügbaren Einkommens führen kann. Nicht anders sind die »Ein-Euro-Jobs« nach § 16 (3) SGB II zu werten, die allenfalls als Test der Arbeitsbereitschaft geeignet sind, keinesfalls aber die Eingliederungsaussichten in den ersten Arbeitsmarkt verbessern. Hinsichtlich der Regulierung der Arbeitsverträge könnte zumindest eine Überlegung wiederaufleben, die bereits im März 2005 von der früheren Bundesregierung aufgegriffen worden war, nämlich das unbedingte Verbot der Vorbeschäftigung für sachgrundlos befristete Beschäftigungsverhältnisse aufzuheben.

Neben dieser Optimierung ist eine Weiterentwicklung der Reformagenda unabdingbar. Doch anstatt für eine kontinuierliche Verbesserung zu arbeiten, hat die Bundesregierung in diesem Sommer eine reformpolitische Wende eingeläutet. Die Pflegereform ist ausschließlich mit einer Ausweitung der Leistungen und Erhöhung der Finanzierungs-

beiträge verbunden, nicht aber mit einer Strukturveränderung. Ebenso signalisiert das Vorhaben der Bundesregierung, flächendeckend branchenbezogene Mindestlöhne einzuführen, nicht nur eine Abkehr von den bisherigen Arbeitsmarktreformen, die mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende prinzipiell ein Kombieinkommensmodell geschaffen haben (vgl. Sachverständigenrat 2006), sondern auch die Bereitschaft, Beschäftigung zu gefährden (vgl. Lesch 2004). Schließlich dokumentiert die beschlossene Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds I für ältere Arbeitnehmer die völlige Ignoranz der Politik gegenüber den empirisch belegten Zusammenhängen. Positiv verbleibt einzig die weitere Absenkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung.

Die notwendige Weiterentwicklung der Reformpolitik muss dagegen Stichworten folgen, die sich aus wachstumstheoretischen Erwägungen ableiten (vgl. im Detail Institut der deutschen Wirtschaft Köln 2005b, 25 ff., 45 ff., 54 ff., 66 ff.). Zur Mobilisierung von Beschäftigung sind die Gesetzliche Krankenversicherung und Pflegeversicherung vom Arbeitsvertrag zu entkoppeln, der Kündigungsschutz und die Mitbestimmung zu reformieren. Zur Stimulierung von Investitionen muss das Steuersystem auch nach der Unternehmensteuerreform 2008 investitionsfreundlicher gestaltet und die Erbschaftsteuer abgeschafft werden. Die Bildung von Humankapital ist durch einen forcierten Ausbau von Ganztagschulen, die weitere Stärkung der frühkindlichen Bildung, die Flexibilisierung der Berufsausbildung und eine effiziente nachfrageorientierte Studienfinanzierung zu stärken. Schließlich ist die Konsolidierung der Staatshaushalte beschleunigt voranzutreiben. Es ist kein überzeugendes Handeln der Bundesregierung, wenn für das Jahr 2008 trotz mit 16,6% steigenden Steuereinnahmen sowie konjunkturbedingten Entlastungen auf der Ausgabenseite ein Defizit von 12 Mrd. € geplant wird.

Diese nur stichwortartig benannte Agenda wird freilich – das haben die Proteste gegen die bisherige Reformpolitik deutlich gemacht – politisch nur umsetzbar sein, wenn zugleich der damit verbundene Begriff der sozialen Gerechtigkeit offensiv beworben wird. Es geht um die Partizipationsgerechtigkeit, die zuerst und vor allem über eine effektive Bildungspolitik sowie Wettbewerbspolitik realisiert werden sollte; erst dann greift subsidiär die Sozialpolitik als Ausfallbürgschaft. (vgl. Hüther und Straubhaar 2007, 15 ff.). Wenn die Politik den Mut nicht aufbringt, diese Themen von sich aus zur Diskussion zu stellen, dann wird das Handeln entlang wachstumspolitischer Argumente kaum mehr gelingen. Verantwortungsethik und Leistungsgerechtigkeit müssen eingefordert werden, wenn wir nachhaltig erfolgreich sein wollen. Im »transparenten Kapitalismus« benötigen wir Klarheit über die normativen Grundlagen der Wirtschaftspolitik.

## Literatur

- Deutsche Bundesbank (2007), »Fortschritte bei der Stärkung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumspotenzials«, *Monatsbericht* (Oktober), 35–45.
- Grömling, M., A. Plünnecke und B. Scharnagel (2007), »Was trägt die Politik zum Aufschwung in Deutschland bei?«, *IW-Trends* 34(3), 43–57.
- Hüther, M. und B. Scharnagel (2005), »Die Agenda 2010: Eine wirtschaftspolitische Bilanz«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* (32–33), 23–30.
- Hüther, M. und Th. Straubhaar (2007), *Plädoyer für ein Leitbild für Deutschland*, Diskussionsbeitrag 3 des Roman Herzog Instituts, München.
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg., 2005a), *Vision Deutschland. Der Wohlstand hat Zukunft*, Köln.
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg., 2005b), *Vision Deutschland – Was jetzt zu tun ist. Ein Reformkonzept für die neue Bundesregierung*, Köln.
- Lesch, H. (2004), »Beschäftigungs- und Verteilungspolitische Aspekte von Mindestlöhnen«, *IW-Trends* 31(4), 41–50.
- Lesch, H. (2007), »Lohnpolitik, Beschäftigung und Konsum«, *IW-Trends* 34(1), 31–45.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*, Jahresgutachten 2002/03, Stuttgart.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), *Arbeitslosengeld II reformieren – Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Expertise für den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie vom 25. August 2006, Stuttgart.
- Scharnagel, B., J. Mahlich und A. Beck (2006), *Das D A CH-Reformbarometer. Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, IW-Analysen 23, Köln.
- Scharnagel, B., J. Mahlich und A. Beck (2007), *Das D A CH-Reformbarometer. Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, Ausgabe 2007. [http://www.iwkoeln.de/data/pdf/content/pma\\_221107\\_dach\\_reformbarometer\\_2007.pdf](http://www.iwkoeln.de/data/pdf/content/pma_221107_dach_reformbarometer_2007.pdf).



Klaus Brandner\*

## Fortsetzung der Agenda-Politik – zukunftsorientierte Reformen

Die Verlängerung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld I hat in den vergangenen Wochen die Diskussion ausgelöst, ob damit eine Abkehr von der erfolgreichen rot-grünen Agenda-Politik eingeleitet sei. Die Diskussion ist absurd. Es ist schon erstaunlich, dass die Verlängerung des Arbeitslosengeldes um sechs Monate eine völlig neue Richtung der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik angeben soll. Die SPD-Bundestagsfraktion steht zur Agenda 2010 und freut sich über die Ergebnisse dieser Politik.

Die guten aktuellen Wachstumswahlen, der kräftige Rückgang der Arbeitslosigkeit auf unter 3,5 Mill. Menschen sind ermutigend. Die Widerstandskraft unserer Volkswirtschaft bei jetzt schwierigem weltwirtschaftlichem Umfeld ist gestiegen. Die rot-grüne Steuerpolitik, die Reformen am Arbeitsmarkt, die verstärkten Investitionen in Bildung und Forschung und die Senkung der Lohnnebenkosten haben zur besseren Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und zu mehr Beschäftigung beigetragen.

Die SPD setzt auch in der großen Koalition auf eine Fortsetzung der Agenda-Politik, nämlich zukunftsorientierte Reformen für mehr Beschäftigung mit sozialem Augenmaß. Dies zeigen unsere Reformen in der ersten Hälfte der Legislaturperiode.

## Erstes Beispiel: Die Wirtschafts- und Finanzpolitik

Wir geben investive Impulse zur Stabilisierung und Stärkung des wirtschaftlichen Aufschwungs, konsolidieren den Haus-

\* Klaus Brandner, MdB, ist Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

halt, senken die Nettokreditaufnahme und verändern den Haushalt strukturell – für Zukunftsaufgaben in den Bereichen Familie und Bildung. Im Jahr 2007 liegt die Nettokreditaufnahme so niedrig, wie seit der Wiedervereinigung nicht mehr. Erstmals seit 2001 hat Deutschland 2006 das Maastricht-Defizitkriterium eingehalten.

Zum 1. Januar 2008 bekommt Deutschland ein neues, reformiertes Unternehmensteuerrecht, das international wettbewerbsfähig ist. Unternehmen werden animiert, Gewinne nicht länger ins Ausland zu transferieren, sondern in Deutschland zu investieren. Das stärkt den Standort Deutschland.

Künftig wird es für Unternehmen noch attraktiver sein, in Deutschland zu investieren und hier bei uns neue Arbeitsplätze zu schaffen. Das ist das eigentliche Ziel dieser Reform.

Die Stärkung der öffentlichen Investitionen durch das 25 Mrd. € Investitionsprogramm ist ein wichtiger Baustein für mehr Wachstum und Beschäftigung. Das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm ist eine Erfolgsgeschichte. Es dient dazu, die energetische Gebäudesanierung durch zinsgünstige Kredite der KfW zu beschleunigen. Dadurch werden CO<sub>2</sub>-Emissionen verringert und gleichzeitig Arbeitsplätze im Handwerk geschaffen und erhalten. Auch die verbesserte kommunale Finanzsituation sollte die öffentlichen Investitionen positiv anregen. Hierzu haben wir mit der Erhaltung der Gewerbesteuer die Grundlage gelegt. Gleichzeitig haben wir mit dem Abbau von ungerechtfertigten Steuervergünstigungen – beispielsweise mit der Verlustbeschränkung und der Einführung einer Reichensteuer – die Einnahmen verbessert und einen Schritt zu mehr Steuergerechtigkeit gemacht.

### **Zweites Beispiel: Die Sozialpolitik**

Mit der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre reagieren wir auf den demographischen Wandel. Die steigende Lebenserwartung und stagnierende Geburtenrate stellen die Rentenversicherung vor große Herausforderungen. Die Gesetzliche Rentenversicherung bleibt für uns die wichtigste Säule der Altersversorgung. Der Beitragssatz für die Rentenversicherung von 19,9% wird in den nächsten Jahren stabil bleiben. Wir wollen Verlässlichkeit und keine Stop-And-Go-Politik bei den Beitragssätzen.

Mit der Gesundheitsreform haben wir unser Gesundheitssystem weiter entwickelt und die Grundlage dafür geschaffen, dass auch in Zukunft allen Menschen in Deutschland eine qualitativ hochwertige Versorgung im Krankheitsfall zur Verfügung steht. Drei entscheidende Maßnahmen haben wir durchgesetzt: Erstens ist künftig jeder gegen das Risiko

Krankheit versichert. Dies war bisher nicht der Fall. Zweitens gilt in Zukunft: Prävention vor Behandlung und Rehabilitation vor Pflege. Und Drittens: Gesundheit bleibt bezahlbar. Wir haben Wettbewerb unter den Kassen ermöglicht und haben Instrumente entwickelt, die zu einer effizienten Verwendung der Mittel führen.

In der Arbeitsmarktpolitik haben wir die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 auf 3,3% gesenkt. Das ist sehr ambitioniert. Unternehmen und Arbeitnehmer werden um 24 Mrd. € entlastet. Die Beiträge sind innerhalb von zwei Jahren fast halbiert worden. Darüber hinaus haben wir die Instrumente weiterentwickelt und die Strukturen für die Arbeitsmarktpolitik angepasst. Beispielsweise wurde die Existenzgründungsförderung zusammengefasst, das Saisonkurzarbeitergeld eingeführt und der Vermittlungsgutschein verlängert.

Die Reformen am Arbeitsmarkt beginnen zu wirken, die neuen modernisierten Strukturen brauchen einen verlässlichen Rahmen. Wo sich jedoch Handlungsbedarf zeigt, dort werden wir die Strukturen weiterentwickeln. Daraus eine Abkehr von der Agenda-Politik abzuleiten, ist falsch. Jede Gesetzgebung ist lernend. Die Reformen am Arbeitsmarkt waren sehr weitgreifend, deshalb sind Feinschliffe durchaus sinnvoll im Sinne einer effizienten und nachhaltigen Arbeitsmarktpolitik. An unserer Leitschnur des Förderns und Forderns werden wir festhalten, und zwar in einer guten Balance, weil wir nicht glauben, dass allein mit mehr Druck und schärferen Sanktionen die Arbeitslosigkeit nachhaltig bekämpft werden kann.

Unser Ziel in der Arbeitsmarktpolitik ist eine schnelle und nachhaltige Vermittlung. Auch bei sehr guter konjunktureller Lage werden es einige Gruppen auf dem Arbeitsmarkt besonders schwer haben. Hierfür haben wir konkrete Förderprogramme initiiert. Mit der Initiative 50-Plus werden die Fördermaßnahmen für Ältere erweitert. Mit der JobPerspektive haben wir die Möglichkeit geschaffen, Menschen mit mehreren Vermittlungshemmnissen eine Arbeit auch in öffentlicher Beschäftigung anzubieten. Das entspricht unserer Vorstellung von Teilhabe. Wir wollen Menschen nicht abschreiben, wenn sie es am Arbeitsmarkt schwieriger haben.

Die Agenda-Politik hat dazu beigetragen, dass die Beschäftigung in Deutschland kräftig angestiegen ist. Erfreulich ist für uns besonders der Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, im August ein Anstieg um etwa 590 000 gegenüber dem Vorjahr. Die Zahlen sind gut, aber wir wollen mehr. Nach wie vor sind in Deutschland zu viele Menschen arbeitslos. Deutschland braucht daher einen Arbeitsmarkt, der allen Menschen Chancen eröffnet, für sich selbst und ihre Familien zu sorgen und für das Alter vorzusorgen.

## Für mehr Arbeit – für gute Arbeit

Übergeordnetes Ziel aller finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen der großen Koalition ist es, mehr Beschäftigung zu schaffen und die Arbeitslosigkeit weiter abzubauen. Angesichts der Herausforderungen, die sich aus der Weiterentwicklung der europäischen Integration, der Gestaltung der Globalisierung sowie der Entwicklung einer wissensbasierten Gesellschaft ergeben, erfordert dies zugleich die Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft auf allen Ebenen. Ein verlässlicher finanzpolitischer Kurs, international wettbewerbsfähige und gleichzeitig gerechte Steuersätze, zukunftsichere Sozialsysteme und verstärkte Ausgaben in zukunftsorientierten Bereichen sind unser Beitrag dazu. Die Finanzpolitik wird weiter von dem Dreiklang Sanieren, Investieren und Reformieren bestimmt. Unsere Wirtschaftspolitik ist ein sinnvoller Mix aus besseren Angebotsbedingungen und mehr Nachfrageimpulsen.

In guter sozialdemokratischer Tradition steht die soziale Gerechtigkeit klar im Zentrum unserer Politik. Unser Ziel ist daher nicht nur die Schaffung von mehr Beschäftigung für mehr Menschen. Unser Ziel ist, dass möglichst viele Menschen eine gute Arbeit haben. Deswegen hat die SPD ihren Parteitag unter das Motto »Gute Arbeit« gestellt.

## Was verstehen wir unter guter Arbeit, und wie wollen wir dieses Ziel erreichen?

Generell wollen wir eine angemessene Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Arbeitnehmer haben in den vergangenen Jahren keine weitgreifenden Lohnerhöhungen erhalten. Das ist auf veränderte Kräfteverhältnisse zurückzuführen, aber auch Teil einer verantwortungsbewussten Politik der Gewerkschaften und von Betriebsräten, die ihren Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit in den Betrieben geleistet haben. Dauernde Reallohnverzichte sind jedoch kein langfristiges und nachhaltiges Konzept. Zur Stärkung der Binnennachfrage brauchen wir eine angemessene Beteiligung der Beschäftigten an der guten Wirtschaftslage. Deswegen sehen wir in den jüngsten Tarifergebnissen aus diesem Jahr auch positive Binnenimpulse für die Konjunktur. Der Anstieg des privaten Konsums im dritten Quartal 2007 um 0,5% wird zu einer wichtigen Wachstumsstütze.

Für gute Arbeit brauchen wir verlässliche Regeln des Miteinanders von Gewerkschaften und von Unternehmerseite. Wir brauchen starke Gewerkschaften und kein Auseinanderdriften in kleine Einzelinteressen. Für starke Gewerkschaften wiederum brauchen wir klare Regeln in der Mitbestimmung und in der Tarifautonomie. Wir sehen auch den Kündigungsschutz nicht als Einstellungshemmnis, sondern eher als Motivationsfaktor. Deshalb wundert es uns nicht, dass

die aktuelle dynamische wirtschaftliche Entwicklung und der Abbau struktureller Arbeitslosigkeit ohne den Abbau von Arbeitnehmerrechten stattfinden. Ideologische Forderungen nach Abbau von Rechten vergessen, dass die Beschäftigten mehr sind als nur Kostenfaktoren. Menschen sind Ressourcen. Deshalb ist gute Arbeit ein zentraler Faktor für mehr Produktivität und für mehr Innovationen.

Zukunftsweisend und konkret fordern wir gute Arbeit mit unserem Konzept für altersgerechtes Arbeiten und Gleitende Übergänge. Angesichts der demographischen Entwicklung und der Konsequenzen auf das Erwerbspersonenpotential müssen wir die Rahmenbedingungen für ältere Arbeitnehmer kräftig verbessern. Wir werden unseren Wohlstand nur halten und ausbauen können, wenn wir die Beschäftigungsquote Älterer erhöhen. Wir brauchen altersgerechte Arbeitsbedingungen, um die Produktivität und die Erfahrung Älterer im Produktionsprozess möglichst lang zu erhalten. Für uns steht eine altersgerechte Arbeitsorganisation, Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sowie eine fortlaufende Qualifizierung im Vordergrund. Darüber hinaus wollen wir mehr Möglichkeiten für gleitende Übergänge in den Ruhestand. Hierzu gehören die weitere Nutzung der Altersteilzeit, verbesserte Möglichkeiten der Teilrente und des Hinzuverdienstes und ein wirksamerer Insolvenzschutz für Lebensarbeitszeitkonten. Darüber hinaus wollen wir das Rentenrecht modernisieren, indem wir beispielsweise Zusatzbeiträge ermöglichen.

## Faire Löhne für gute Arbeit

Der schnelle und durchgreifende wirtschaftliche Strukturwandel und die zunehmende internationale Konkurrenz haben die herkömmlichen Tarifstrukturen und -regelungen unter Druck gesetzt. Viele Unternehmen reagieren hierauf sehr kurzfristig. Die Tarifbindung in Deutschland ist seit Jahren rückläufig. Zurzeit sind nur noch 59% der westdeutschen und 42% der ostdeutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei tarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigt. Gerade in klassischen Niedriglohnbranchen ist die Tarifbindung besonders schwach. In der Folge wird die Orientierungsfunktion, die Tarifstandards traditionell auch über die Grenzen der formalen Tarifbindung hinaus haben, schwächer.

Gleichzeitig nimmt die Zahl der sog. Aufstocker kontinuierlich zu. Schon heute erhalten über 1,2 Mill. Menschen aufstockendes Arbeitslosengeld. Das entspricht nicht unseren Vorstellungen von einem solidarischen Gesellschaftsmodell. Wir wollen, dass Menschen von ihrer Arbeit leben können. Wir wollen nicht, dass Unternehmen ihren Mitarbeitern niedrige Löhne zahlen, wohlwissend, dass diese dann vom Staat den notwendigen Lebensunterhalt bezahlt bekommen.

Deshalb wollen wir erstens die Tarifautonomie stärken, zweitens einen flächendeckenden Mindestlohn und drittens die Aufnahme weiterer Branchen in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz vorantreiben. Viele Beispiele vergleichbarer Industrieländer zeigen, dass Mindestlöhne kein Wachstumshemmnis sind, sondern eher die wirtschaftliche Entwicklung stützen.

### **Für mehr Bildung und Weiterbildung**

Deutschland ist eine Wissensgesellschaft, deren Basis ein hohes Qualifikationsniveau ihrer Menschen ist. Der Wohlstand kann nur erhalten und ausgebaut werden durch hochwertige Bildung und lebenslanges Lernen. Die fortlaufende Weiterbildung ist die zentrale Voraussetzung für Innovationen und für Teilhabe der Menschen. Der oftmals beklagte Mangel an Facharbeitern sollte in erster Linie durch verstärkte Anstrengungen in Qualifizierung gedeckt werden. Die Unternehmen sind stärker in der Verantwortung. Wo wir können, wollen wir die Rahmenbedingungen für betriebliche Weiterbildung verbessern beispielsweise über einen besseren Insolvenzschutz für Lebensarbeitszeitkonten.

Darüber hinaus setzen wir auch in der Vermittlung von Arbeitslosen auf verstärkte Qualifizierung, um die Chancen zu erhöhen. Einen Senkungswettbewerb um die niedrigsten Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu Lasten der Qualifizierung lehnen wir ab. Bestehende Programme der Bundesagentur für Arbeit wie z.B. WeGebAU zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit Geringqualifizierter sollten auch von den Unternehmen stärker genutzt werden. Weiterbildung ist präventive Arbeitsmarktpolitik, damit Menschen durch ständige Qualifizierung erst gar nicht arbeitslos werden.

### **Fazit**

Die Agenda-Politik wirkt und bringt mehr Menschen in Arbeit. Deswegen werden wir an der Grundausrichtung unserer Politik für mehr Wachstum und Beschäftigung festhalten. Hierzu brauchen wir eine behutsame Makropolitik, bei der auch die Geldpolitik wachstumspolitische Ziele angemessen berücksichtigt. Unsere Wirtschafts- und Finanzpolitik ist durch einen gut ausbalancierten Mix aus angebots- und nachfrageorientiert gekennzeichnet. Wo Korrekturen notwendig sind, werden wir sie vornehmen, und zwar immer davon geleitet, was gut für die Menschen ist. Von der Diskussion, ob eine Maßnahme Korrektur oder Abkehr von der Agenda-Politik ist, werden wir uns nicht anstecken lassen. Sie ist nicht weiterführend.

Unser Ziel ist, dass möglichst alle Menschen an der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben. Deswegen geht es uns

darum, dass möglichst viele Menschen eine Beschäftigung finden, und zwar möglichst eine gute Arbeit. Gute Arbeit heißt für die SPD Arbeit, die fair und angemessen bezahlt ist, die rechtlich abgesichert ist und Mitbestimmung ermöglicht, die Angebote auf Qualifizierung und Weiterbildung beinhaltet, die familienfreundlich ausgestaltet ist und – ganz wichtig – die nicht krank macht. An dieser Zielvorgabe sollten sich alle beteiligen. Wirtschaftliche Entwicklung ist nur dann nachhaltig, wenn sie für alle Menschen eine Win-Win-Situation bringt.



Otto Kentzler\*

## Jüngste Reformen widersprechen dem Geist der Agenda 2010

Die Agenda 2010 war Mitte 2003 in doppelter Hinsicht ein mutiges politisches Programm: Zum einen wurden mit weitreichenden Reformvorhaben die über Jahrzehnte entstandenen Verkrustungen in der Arbeitsmarktpolitik aufgebrochen. Dafür griff die Agenda zahlreiche Empfehlungen der Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« auf, die der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder Anfang 2002 eingesetzt und die im August 2002 ihren Abschlussbericht vorgelegt hatte. Ohne diese Vorarbeiten der so genannten Hartz-Kommission und ohne den Reformwillen sowohl von Bundeskanzler Schröder als auch des damaligen Wirtschafts- und Arbeitsministers Clement wäre die Agenda 2010 politisch nicht durchsetzbar gewesen.

Die Agenda 2010 ist zum anderen deshalb bemerkenswert, weil sie unpopuläre politische Entscheidungen beinhaltet, deren Früchte erst langfristig geerntet werden können. Die meisten Strukturreformen der Agenda 2010 wirken erst in einem Zeitraum, der weit über den politisch maßgeblichen Horizont von vier Jahren – bis zur nächsten Bundestagswahl – hinausgeht. Eine solche langfristig angelegte Politik, die womöglich in der kurzen Frist noch zu zusätzlichen Lasten führt, ist in parlamentarischen Demokratien schwierig durchzusetzen.

Die jüngste Debatte über die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Ältere und die zum Teil noch andauernde Kritik an der Hartz-IV-Gesetzgebung führt vor Augen, welche politische Standfestigkeit erforderlich ist, um die unverzichtbaren strukturellen Reformansätze der Agenda 2010 beizubehalten. Der Faktor Zeit ist entscheidend,

damit die Maßnahme zum Wohle von Gesellschaft und Wirtschaft wirken können. Es steht außer Frage, dass die sozialpolitischen Kernreformen erfolgreich und weiterhin richtungsweisend sind. Die derzeit diskutierten bzw. vom Gesetzgeber schon beschlossenen Änderungen widersprechen dagegen dem Geist der Agenda.

## Die Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010

Die Diagnose des Patienten »Arbeitsmarkt in Deutschland« war Anfang des neuen Jahrtausends eindeutig und unumstritten: Eine verfestigte und hohe Langzeitarbeitslosigkeit mit der zunehmenden Gefahr gesellschaftlicher Spannungen. Hauptursache für diese gefährvolle Entwicklung war eine unzureichende Arbeitsmarktdynamik, die sich in einer hohen Beschäftigungsschwelle und einer sich über die Konjunkturzyklen hinweg aufbauenden Sockelarbeitslosigkeit niederschlug. Ein überhöhter Kündigungsschutz, ein nicht hinreichend flexibles Tarifrecht und großzügige, überlang gewährte Lohnersatzleistungen führten zu einer Segmentierung des Arbeitsmarktes in Insider mit sicheren Arbeitsplätzen und arbeitslose Outsider mit nur geringen Chancen auf Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.

## Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Ein ordnungspolitischer Meilenstein

Ein zentrales Problem der damaligen Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland war das Nebeneinander von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Neben der rein bedarfsabhängigen Sozialhilfe stand die Arbeitslosenhilfe, die von der Höhe des zuvor erzielten Einkommens abhängig war. Arbeitslosenhilfe konnte nur beziehen, wer seit Verlust seines Arbeitsplatzes arbeitsuchend war. Benachteiligt war der relativ kleine Kreis, der aufgrund von Phasen ohne Erwerbstätigkeit bzw. -fähigkeit durch Krankheit, Kindererziehung, Pflege etc. in das System der Sozialhilfe »rutschte«. Diese Ungleichbehandlung war vor allem deshalb ungerechtfertigt und systemwidrig, da beide Leistungen – Arbeitslosenhilfe ebenso wie Sozialhilfe – steuerfinanziert waren. Die Arbeitslosenhilfe war also eine versicherungsrechtlich begründete, aber steuerfinanzierte Leistung – und folglich ordnungspolitisch äußerst widersprüchlich. Mit diesen ordnungspolitischen Widersprüchen räumt die Agenda 2010 mit der Zusammenlegung von Arbeits- und Sozialhilfe auf. Zudem führt sie zu einer gerechteren Gestaltung von Sozialleistungen. Insbesondere die früheren Bezieher von Sozialhilfe stellen sich durch die mit Hartz IV eingeführten Leistungen – wie bspw. höhere Hinzuverdienstmöglichkeiten, Aufnahme in die GKV, Zugang zu den meisten arbeitsmarktpolitischen Leistungen des SGB III – deutlich besser als unter dem alten Sozialhilferegime.

\* Otto Kentzler ist Präsident des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks.

Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe war aus ordnungspolitischer Sicht längst überfällig. Sie führte zu einer klaren Abgrenzung der beitragsfinanzierten Versicherungsleistung Arbeitslosengeld von der steuerfinanzierten, teils bedürftigkeitsorientierten Leistung Arbeitslosenhilfe. Damit wurde der Grundsatz anerkannt, dass die Finanzierung der Bedürftigkeit bei Langzeitarbeitslosigkeit keine Aufgabe der Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung, sondern als sozialpolitische Aufgabe aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu realisieren ist.

Diese ordnungspolitisch richtige Trennung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung sieht sich aber immer wieder fiskalischen Begehrlichkeiten ausgesetzt. Bereits mit der Einführung des Aussteuerungsbetrags, den die BA als Strafzahlung für jeden Übertritt vom Arbeitslosengeld zum Arbeitslosengeld II an den Bundeshaushalt zu zahlen hat, wurde dieser Grundsatz durchbrochen. Zwar wird mit dem jüngst verabschiedeten Sechsten Gesetz zur Änderung des SGB III diese verfassungsrechtlich äußerst bedenkliche Regelung abgeschafft. Als Substitut wird jedoch der Eingliederungsbeitrag eingeführt, der die BA verpflichtet, sich in Höhe von 50% an den steuerfinanzierten Verwaltungs- und Eingliederungsaufwendungen für SGB-II-Leistungsempfänger zu beteiligen. Damit werden leider erneut und systemwidrig die Beitragszahler zur Finanzierung der Langzeitarbeitslosigkeit herangezogen.

### **Die Agenda 2010 und das Arbeitslosengeld**

Ein zentraler arbeitsmarktpolitischer Bestandteil der Agenda 2010 war die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Ältere. Jahrzehntelang – bis in die achtziger Jahre hinein – lag die Bezugsdauer für alle Versicherten altersunabhängig bei zwölf Monaten. Die unter Sozialminister Blüm erfolgte Verlängerung der Bezugsdauer auf 32 Monate für Ältere war nur in geringerem Maße eine sozialpolitisch motivierte Wohltat. Vielmehr standen fiskalische Gründe im Vordergrund, da der Bundesfinanzminister die aufgrund der zunehmenden Zahl von Langzeitarbeitslosen steigenden Ausgaben für die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe auf die Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung abwälzen wollte.

Folge der deutlichen Ausweitung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes in den achtziger Jahren sowie verschiedener Brücken in die Frühverrentung (z.B. Altersteilzeit, 58er Regelung, geringe Rentenabschläge bei einem vorzeitigen Renteneintritt) war eine rasch sinkende Erwerbsbeteiligung Älterer, die sich in den neunziger Jahren manifestierte. Der dann mit dem Konzept »Jung für Alt« erhoffte Rückgang der Arbeitslosigkeit trat jedoch nicht ein. Dies lag vor allem daran, dass nur wenige Stellen ausgeschiedener Älterer mit Jüngeren wieder besetzt wurden. Die Altersteilzeit wurde somit insbesondere bei größeren Unternehmen zum lohnenden Instrument des Personalabbaus, finanziert von der Gesamt-

heit der Steuer- und Beitragszahler und damit auch der vielen kleinen Unternehmen des Handwerks, die wissend um die Bedeutung älterer Mitarbeiter für den Unternehmenserfolg diesem Irrweg der Frühverrentung nie gefolgt sind!

Im Zuge der Hartz-Reformen wurde die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für die unter 55-Jährigen einheitlich auf zwölf Monate reduziert. Weiterhin privilegiert blieben ältere Arbeitnehmer über 55 Jahre, die 18 Monate Arbeitslosengeld beziehen können. In der Diskussion um die Verlängerung des Arbeitslosengeldes bleibt dies meist unerwähnt, ebenso wie die Tatsache, dass der Übergang von Arbeitslosengeld zu Hartz IV ohnehin finanziell abgedeckt wird. So erhalten Arbeitslose, die zuvor Arbeitslosengeld bezogen haben, derzeit noch immer für zwei Jahre einen degressiv gestaffelten Überbrückungszuschuss zu den Leistungen nach Hartz IV. Daraus resultiert für Ältere eine Dauer von insgesamt 42 Monaten seit Beginn der Arbeitslosigkeit, bis vollständig Hartz IV greift.

In den letzten Jahren hat sich die Situation für Ältere am Arbeitsmarkt umgekehrt: Ihre Beschäftigungsquote steigt stetig. Die Reformen der Agenda 2010, der Abbau der o.g. Frühverrentungsanreize, der gestiegene Druck zur Arbeitsaufnahme durch Hartz IV sowie die positive wirtschaftliche Entwicklung in den letzten Jahren haben dazu beigetragen, dass die Erwerbsbeteiligung Älterer deutlich angestiegen ist. Das EU-Ziel für 2010, eine Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen von 50%, überschreitet Deutschland bereits 2007 mit rund 52% – ausgehend von einem Niveau von nur 36% Mitte der neunziger Jahre. Wissenschaftliche Untersuchungen bestätigen immer wieder, dass ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen und der Dauer der Arbeitslosigkeit besteht. Der wesentliche Grund liegt in der Aktivierungswirkung kurzer Bezugsdauern. Je kürzer die Bezugsdauer, desto zügiger bemühen sich Arbeitslose um eine Beschäftigung und desto eher sind sie bereit, ihre zum Teil aufgrund von Senioritätsprivilegien überhöhten Lohnerwartungen zu senken. Dass diese positiven arbeitsmarktpolitischen Wirkungen in der aktuellen politischen Debatte kaum kommuniziert wurden, ist in höchstem Maße bedauerlich.

### **Das verkannte solidarische Element in der Arbeitslosenversicherung**

Die jüngste Debatte um die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Ältere hat dem Ansehen der Arbeitslosenversicherung in der Öffentlichkeit ungerechtfertigterweise Schaden zugefügt. Es wurde der Eindruck vermittelt, die Beiträge langjährig Versicherter würden verpuffen, ohne dass die Betroffenen selbst einen Nutzen daraus ziehen könnten. Es wurde verkannt und in der Öffentlichkeit auch nicht vermittelt, dass die Arbeitslosenversicherung in Deutschland kein Sparmodell, sondern eine Risikoversiche-

rung ist. Entsprechend entsteht auch kein Anspruch auf Auszahlung der Beiträge. Ein Leistungsanspruch entsteht – wie bei der Krankenversicherung – ausschließlich im Schadensfall, d.h. dem Verlust eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses. Wie bei anderen Risikoversicherungen auch müssen stets für alle Versicherten die gleichen Bedingungen gelten. So erhalten in der Krankenversicherung auch nicht Ältere höhere Leistungen bei derselben Erkrankung; dies wäre versicherungsmathematisch absurd. Die Bezugsdauer in einen Zusammenhang zur Dauer der Beitragszahlungen zu stellen, durchbricht aber das wesentliche Prinzip einer Risikoversicherung.

Dass die Arbeitslosenversicherung in Deutschland wesentliche solidarische Elemente in sich trägt, ist unumstritten und sinnvoll. Ein zentrales solidarisches Element in der Arbeitslosenversicherung ist der Ausgleich von Arbeitslosen mit langen Versicherungsdauern und Arbeitslosen mit kurzen Versicherungsdauern – und zwangsläufig auch eine gewisse Umverteilung zwischen Jung und Alt. Mit einer Verlängerung der Bezugsdauer für ältere Arbeitslose wird dieses wichtige solidarische Element der Arbeitslosenversicherung unterlaufen. Die im Wesentlichen altersunabhängigen Bezugsdauern ermöglichen derzeit noch jungen Arbeitnehmern trotz ihrer relativ kurzen, versicherungsmathematisch kalkuliert nicht ausreichenden Beitragszeiten, bereits nach zwei Jahren Ansprüche in der Arbeitslosenversicherung zu erwerben. Denn nach überschlägigen Berechnungen müsste ein alleinstehender Durchschnittsverdiener etwa 15 Jahre (bei einem Beitragssatz von 4,2% bzw. 20 Jahre bei einem Beitragssatz von 3,3%) in die Arbeitslosenversicherung einzahlen, um einen zwölfmonatigen Leistungsanspruch zzgl. der Sozialversicherungsbeiträge zu »finanzieren«. Und hierbei bleiben die sonstigen versicherungsfremden Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, die durch die BA finanziert werden und ca. 40% der Gesamtausgaben umfassen, noch außer Betracht. Kaum ein privates Versicherungsunternehmen wäre bereit, auf dieser Basis eine vergleichbare Arbeitslosenversicherung anzubieten.

## Fazit

Ist die Agenda 2010 nun ein Fortschritt oder eher ein Rückschritt? Wie jedes politische Programm handelt es sich sicherlich nicht um »in Stein gehauene zehn Gebote«, die unabänderlich sind. An den damit auf den Weg gebrachten Strukturveränderungen – insbesondere die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II als auch die Reformen in der Arbeitslosenversicherung – darf aber gleichwohl nicht gerüttelt, und sie dürfen nicht weiter zum Gegenstand sozialpolitischer Profilierung gemacht werden. »Sozial ist, was Arbeit schafft« – dieser Kerngedanke der Agenda 2010 muss weiterhin die Leitlinie für Reformen am Arbeitsmarkt sein.

Die jüngsten von der Bundesregierung auf den Weg gebrachten Reformen auf dem Arbeitsmarkt werden dieser Zielsetzung jedoch nicht mehr gerecht. Nicht nur die beschlossene Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere wird die Beschäftigungschancen Älterer mindern und nicht verbessern. Gleiches gilt für die von der Bundesregierung beschlossene Schaffung eines dritten Arbeitsmarktes in Form eines Beschäftigungszuschusses für 100 000 Langzeitarbeitslose. Wenn wissenschaftliche Evaluierungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Ende der neunziger Jahre bereits eindeutig belegen, dass die Teilnahme an ABM die Chancen auf reguläre Arbeit vermindert anstatt erhöht, so wird dies erst recht für die mit dem Beschäftigungszuschuss geförderten schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen gelten. Faktisch werden diese in dauerhaft massiv geförderte künstliche Beschäftigungsverhältnissen abgeschoben, ohne dass eine Rückkehr auf den ersten, regulären Arbeitsmarkt zu erwarten ist. Öffentlich geförderte Beschäftigung schafft keine Arbeit, sondern vermindert die Beschäftigungschancen der geförderten Teilnehmer und führt regelmäßig zur Verdrängung regulärer Arbeitsplätze – wie die vielen leidvollen Erfahrungen des Handwerks mit ABM und Ein-Euro-Jobs zeigen.

Diese Aufblähung künstlicher Beschäftigung widerspricht nicht nur dem Geist der Agenda 2010, sondern auch der von der Bundesregierung selbst gemachten Ankündigung, den arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkasten bis Ende dieses Jahres grundlegend zu bereinigen und abzubauen. Angesichts der zahlreichen neuen Instrumente, die alleine in diesem Jahr in das SGB III eingebracht wurden, könnte die Kluft zwischen politischer Ankündigung und gesetzgeberischer Wirklichkeit nicht größer sein. Dabei hat die Agenda 2010 bereits aufgezeigt, wie der Irrweg einer sich in Aktionismus verlierenden aktiven Arbeitsmarktpolitik verlassen werden sollte. Es gilt, die Bundesagentur für Arbeit von den Fesseln gesetzlich detailliert festgeschriebener arbeitsmarktpolitischer Instrumente zu befreien und dafür den Arbeitsagenturen vor Ort einen weiten Ermessensspielraum für die Festlegung und Durchführung arbeitsmarktpolitischer Leistungen einzuräumen. Der von der Bundesagentur konsequent verfolgte Ansatz der Wirkung und Wirtschaftlichkeit ist die beste Gewähr dafür, dass es zu einem effizienten Mitteleinsatz kommen wird.

Vertrauen in die arbeitsplatzschaffende Wirkung der sozialen Marktwirtschaft, Vertrauen in eine auf die Kernleistungen zurückgeführte Arbeitslosenversicherung, Vertrauen in eine im Wettbewerb stehende, effizient arbeitende Bundesagentur für Arbeit – dieses Vermächtnis der Agenda 2010 ist die unverändert gültige Richtschnur für künftige Reformen am Arbeitsmarkt.



Thomas K. Bauer\*

## Ungerechte Gerechtigkeit

Am 16. November 2007 hat der Bundestag mit der Mehrheit von Union und SPD die Verlängerung des Arbeitslosengeldes I (Alg I) für Ältere beschlossen. Mit dieser Verlängerung steigt die Bezugsdauer von Alg I für über 50-Jährige Arbeitslose mit mindestens 30 Beitragsmonaten auf 15 Monate, für über 55-Jährige mit mindestens 36 Versicherungsmonaten auf 18 Monate und für über 58-Jährige mit mindestens 48 Versicherungsmonaten auf 24 Monate. Die Verlängerung des Alg I stellt einen weiteren Schritt in einer Reihe von Veränderungen der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose dar. Bis Ende 1984 wurde das Arbeitslosengeld für alle gemeldeten Arbeitslosen für maximal zwölf Monate gewährt. Von 1985 bis 1987 wurde die Bezugsdauer für Ältere unter der Regierung von Kanzler Kohl sukzessive verlängert. Ab Juli 1987 konnten Arbeitslose ab einem Alter von 43 Jahren bis zu 18 Monate, ab einem Alter von 44 Jahren bis zu 22, mit Vollendung des 49. Lebensjahrs bis zu 26 und mit 55 Jahren gar bis zu 32 Monate lang Arbeitslosengeld beziehen.

Mit dem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit in den neunziger Jahren wurden diese Regelungen teilweise wieder zurückgenommen. Ab 1997 hatten nur noch über 57-Jährige Anspruch auf bis zu 32 Monate Arbeitslosengeld. Im Umfeld der Agenda 2010 und den damit verbundenen Hartz-Gesetzen kam es dann zu einer einschneidenden Verkürzung der Bezugszeiten von Arbeitslosengeld. Mit Wirksamkeit zum 1. Februar 2006 hatten nur noch über 55-Jährige Arbeitslose Anspruch auf verlängerte Bezugszeiten. Sie konnten bis zu 18 Monate lang Alg I erhalten. Mit der jetzigen Entscheidung wurde diese Verkürzung allerdings relativ rasch wieder zurückgenommen.

\* Prof. Dr. Thomas K. Bauer ist Mitglied des Vorstandes des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, und lehrt an der Ruhr-Universität Bochum.

## Soziale Gerechtigkeit?

Wie so häufig in diesen Tagen wird die Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit in Deutschland als Begründung für diese Maßnahme herangezogen. Mit der Gesetzesänderung – so die Vertreter der Koalition – würde dem Umstand Rechnung getragen, dass Ältere stärker von Arbeitslosigkeit bedroht seien als Jüngere. Es wäre nur gerecht, wenn diejenigen, die lange in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt hätten, länger das im Vergleich zu Alg II höhere Alg I beziehen könnten. Bereits die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld in den achtziger Jahren wurde vom damaligen Arbeitsminister Blüm mit der Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit begründet. Damals dürften aber eher finanzpolitische Gründe für diese Maßnahme ausschlaggebend gewesen sein. Aufgrund der längeren Finanzierung des Arbeitslosengeldes durch die Beitragszahler wurden insbesondere Einsparungen bei der steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe realisiert. Diese eingesparten Mittel konnten wiederum in die notleidende Rentenversicherung umgeleitet werden.

Diesmal sind jedoch nicht finanzielle Nöte und die trickreiche Verschiebung von Steuermitteln in unterschiedliche Sozialversicherungskassen für den Beschluss verantwortlich. Es drängt sich vielmehr der Verdacht auf, dass er überwiegend auf opportunistisches Verhalten der verantwortlichen Politiker zurückzuführen ist, die sich angesichts einer sich differenzierenden Parteienlandschaft und anstehender Wahlen ein soziales Profil geben wollen, um so ihre Wahlchancen zu verbessern.

## Man schadet denjenigen, denen man helfen möchte, ...

Wirtschaftswissenschaftler haben die neuerliche Verlängerung des Alg I für Ältere nahezu einhellig als arbeitsmarkt- und ordnungspolitischen Sündenfall verurteilt. Dem Stand der arbeitsökonomischen Literatur zufolge führt eine Verlängerung der Bezugszeiten – unabhängig von dem gewählten theoretischen Modellrahmen – zu einer durchschnittlich längeren Arbeitslosigkeitsdauer und damit zu einer höheren durchschnittlichen Arbeitslosigkeit. Intuitiv kann dieses Ergebnis darauf zurückgeführt werden, dass bei gegebener Lohnersatzrate eine Verlängerung der Bezugszeiten von Arbeitslosengeld zu einer Verringerung der Kosten einer längeren Stellensuche führt, bzw. zu einer Verringerung der Kosten, die mit der Ablehnung eines Stellenangebots und der Suche nach einer besseren Stelle verbunden sind. Aufgrund dieser geringeren Kosten erhöht sich der Anreiz, nicht unmittelbar ein Stellenangebot anzunehmen, sondern länger nach einer Stelle zu suchen.

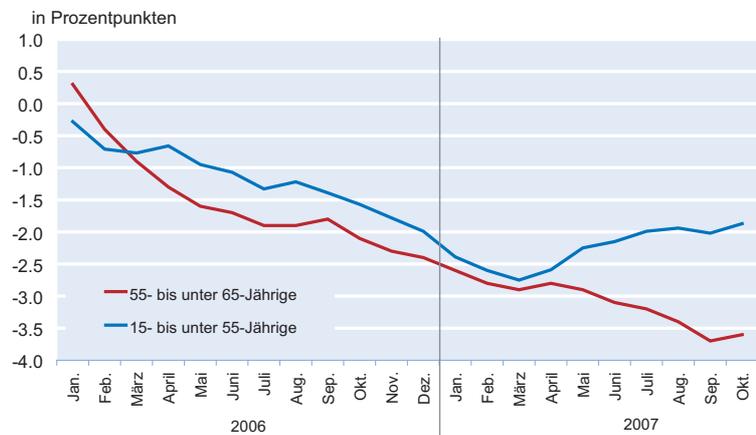
Volkswirtschaftlich kann eine nicht zu knapp bemessene Dauer der Gewährung von Arbeitslosengeld jedoch durch-

aus sinnvoll sein, wenn damit eine bessere Zuordnung der Arbeitslosen auf Stellen verbunden ist, die ihren jeweiligen Fähigkeiten entsprechen. Diese Effizienzgewinne fallen insbesondere zu Beginn einer Arbeitslosigkeitsperiode an, nehmen jedoch mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer ab. Ihnen stehen darüber hinaus Humankapitalverluste gegenüber, die mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer stark an Bedeutung gewinnen. Daher sollte aus theoretischer Sicht Arbeitslosengeld nicht zu lange gewährt werden, um eine möglichst schnelle Wiederaufnahme einer Beschäftigung zu befördern.

Können diese theoretischen Überlegungen auch empirisch bestätigt werden? Vertreter einer Verlängerung der Bezugszeiten von Alg I behaupten häufig, dass der beobachtete Rückgang der Arbeitslosigkeit ausschließlich der guten konjunkturellen Situation geschuldet sei – die Reformen hätten jedoch keinen ursächlichen Effekt auf die Arbeitslosigkeit gehabt. Im Rückkehrschluss müsse man mit der beschlossenen Verlängerung der Bezugsdauer von Alg I für Ältere keinen Anstieg der Arbeitslosigkeit der begünstigten Personengruppe befürchten. Dieses Argument kann mit den vorliegenden aggregierten Arbeitslosigkeitsdaten für ein jedes Land für sich genommen nur schwer entkräftet werden. Mit solchen Daten ist es empirisch unmöglich, den Anteil des Rückgangs der Arbeitslosigkeit, der auf die Konjunktur zurückzuführen ist, von dem Anteil zu trennen, der sich in Folge der Arbeitsmarktreformen ergeben hat. Eine derartige Analyse wird darüber hinaus dadurch erschwert, dass mit der Veränderung des SGB II eine intertemporale Analyse über einen längeren Zeitraum – insbesondere für verschiedene Altersgruppen – erschwert wird.<sup>1</sup>

Trotz dieser Probleme lässt sich doch schließen, dass dieses Argument wenig plausibel ist. Verfechter der Hypothese eines ausschließlich konjunkturellen Rückgangs der Arbeitslosigkeit müssten erklären, warum schon kurz nach Inkrafttreten der Arbeitsmarktreformen ein spürbarer Rückgang der Erwerbslosigkeit von Älteren und Langzeitarbeitslosen beobachtet werden konnte – also zu einer Zeit, in der ein Konjunkturaufschwung noch lange nicht sichtbar war (vgl. Abb. 1). Darüber hinaus müssten sie plausibel erklären, welche besonderen Eigenschaften der derzeitigen konjunkturellen Entwicklung dazu führen, dass insbesondere die Nachfrage nach älteren Arbeitskräften vergleichsweise stark angestiegen ist. Seit März 2006 ist ein im Vergleich zu den 15- bis unter 55-Jährigen stärkerer Rückgang

**Abb. 1**  
Veränderung der Arbeitslosenquote gegenüber dem Vorjahresmonat



Quelle: Angaben der Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des Autors. Die Arbeitslosenquoten werden auf der Basis einer aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen berechneten Bezugsgröße ermittelt. Dabei wird die Summe aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen im Juni des Jahres  $t - 1$  für das gesamte Jahr  $t$  als Nenner verwendet.

der Arbeitslosenquote der über 55-Jährigen zu verzeichnen. Im September 2007 verringerte sich die Arbeitslosenquote der 55- bis unter 65-Jährigen um 3,7 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahresmonat, die der 15- bis unter 55-Jährigen jedoch nur um 2,0 Prozentpunkte (vgl. Abb. 1). Schließlich haben die bisher vorliegenden wissenschaftlichen Evaluationen der Hartz-Gesetze durch unabhängige Forschungseinrichtungen gezeigt, dass einige Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (insbesondere Weiterbildungsmaßnahmen, das Überbrückungsgeld sowie die Existenzgründer- und Eingliederungszuschüsse) positive Wirkungen haben.<sup>2</sup>

Selbst wenn man auf Daten verschiedener Länder oder auf Individualdaten zurückgreifen kann, ist die Identifikation des kausalen Effektes einer Verlängerung der Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen auf die Arbeitslosigkeit bzw. deren Dauer ein schwieriges Unterfangen. Wie bei jeder empirischen Analyse in den Sozialwissenschaften besteht das Problem, dass man für die Schätzung dieses kausalen Effektes die sog. kontrafaktische Situation beobachten müsste, d.h. die Höhe der Arbeitslosigkeit oder Arbeitslosigkeitsdauer, die entstanden wäre, hätte es die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld nicht gegeben. Diese Situation kann jedoch nicht beobachtet werden. Da in den Sozialwissenschaften Experimente – wie bspw. in den Naturwissenschaften – zumeist nicht durchgeführt werden können, muss diese Situation daher unter Verwendung von mehr oder weniger plausiblen Annahmen (sog. Identifikationsannahmen) aus den vorliegenden Daten konstruiert werden. Die Verwendung unterschiedlicher Annahmen kann jedoch

<sup>1</sup> Insbesondere sind die Arbeitslosenquoten ab 2005 nur schwer mit denjenigen vor 2005 vergleichbar. Zur Problematik der Arbeitsmarktstatistik im Umfeld der Einführung des SGB II vgl. Bundesagentur für Arbeit (2004).

<sup>2</sup> Einen Überblick der Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik liefert das Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007).

wiederum zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die vorliegende empirische Evidenz zu den Effekten einer verlängerten Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen zu differierenden Ergebnissen gelangt.

Trotz dieser konzeptionellen Probleme lassen sich empirisch abgesicherte Erkenntnisse der Wirkungen einer Verlängerung der Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen gewinnen, wenn verschiedene empirische Studien unter Verwendung unterschiedlicher Identifikationsannahmen, Daten und/oder für verschiedene Zeiträume oder Analysen mit den plausibelsten Identifikationsannahmen tendenziell zu ähnlichen Ergebnissen kommen. In beiden Fällen ist die Schlussfolgerung aus den einschlägigen empirischen Studien vergleichsweise eindeutig: Eine Verlängerung der Bezugszeiten von Arbeitslosengeld führt zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeitsdauer bzw. Arbeitslosigkeit. Vor dem Hintergrund dieser Evidenz kann durchaus bezweifelt werden, dass der Beschluss des Bundestages vom 16. November 2007 wirklich zu einer Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit führt. Vielmehr muss man davon ausgehen, dass man mit der neuerlichen Verlängerung der Bezugszeiten des Alg I für Ältere gerade denjenigen schadet, denen man helfen möchte, da man auf Basis der vorliegenden Erkenntnisse davon ausgehen muss, dass aufgrund dieser Maßnahme ausgerechnet in dieser Personengruppe die Arbeitslosigkeit ansteigt.

### **... gefährdet die Wirksamkeit anderer Politikmaßnahmen, ...**

Weitere Argumente legen nahe, dass die Verlängerung der Bezugszeiten von Alg I zumindest aus volkswirtschaftlicher Sicht als politische Fehlentscheidung eingestuft werden muss. Zum einen gefährdet der Beschluss die Wirksamkeit anderer Politikmaßnahmen. Die Wirksamkeit der Maßnahmen der Arbeitsmarktreformen, die im Umfeld der Agenda 2010 umgesetzt wurden, hängt essenziell vom Prinzip »Fördern und Fordern« ab. Schwächt man eine Seite dieses Prinzips, gefährdet man die Wirksamkeit der anderen Seite. Es ist daher zu bezweifeln, dass eine verstärkte Verpflichtung der Älteren zur Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik die negativen Auswirkungen einer Verlängerung der Bezugszeiten kompensieren kann.

Darüber hinaus wäre es naiv, davon auszugehen, dass sich die Unternehmen bei einer konjunkturellen Abschwächung – die mit Sicherheit irgendwann kommen wird – nicht wieder vermehrt von ihren älteren Mitarbeitern verabschieden werden, um einen »sozialverträglichen« Abbau ihrer Beschäftigung vorzunehmen. Dies würde wohl, wie schon in der Vergangenheit, bei der nächsten Konjunkturabschwächung zu einem überproportionalen Anstieg der Arbeitslosigkeit Äl-

terer und einem Anstieg der Frühverrentung führen (vgl. bspw. Lüdemann und Wilke 2004). Dadurch würden wiederum alle Bemühungen konterkariert, angesichts des demographischen Wandels und der damit erwarteten Probleme für die Rentenversicherung die durchschnittliche Lebensarbeitszeit zu verlängern. Der Hinweis auf mögliche politische Maßnahmen, die eine derartige Reaktion der Unternehmen verhindern können, ist unglaubwürdig, da es nahezu unmöglich ist, derartige Maßnahmen effektiv durchzusetzen.

### **... unterschätzt die Kosten ...**

Fakt ist jedenfalls, dass die Kosten einer Verlängerung der Bezugszeiten des Alg I bezahlt werden müssen. Dabei kann man nur dann von den geschätzten Kosten in Höhe von lediglich ca. 1 Mrd. € ausgehen, wenn man eine mögliche Erhöhung der Arbeitslosigkeit, die eine Verlängerung der Bezugszeiten von Alg I aller Wahrscheinlichkeit zur Folge haben wird, unter den Tisch fallen lässt. Berücksichtigt man die potentiellen indirekten Kosten, wie bspw. die Kosten einer höheren Frühverrentungsquote, sowie die möglichen Opportunitätskosten, d.h. den Verzicht auf mögliche positive Beschäftigungseffekte, die mit einer alternativen Verwendung der Mittel erzielt werden könnten, fallen die Kosten dieser politischen Entscheidung eindeutig höher aus. Die Kosten der Verlängerung der Bezugsdauer von Alg I sollen größtenteils von der Bundesagentur für Arbeit aufgebracht werden. Somit werden die Kosten überwiegend von den jetzt Arbeitslosen, für die entsprechend weniger Geld für Eingliederungsmaßnahmen zur Verfügung stehen werden, und den Beitragszahlern getragen, denen eine entsprechende Beitragssenkung vorenthalten wird.

### **... und begeht einen ordnungspolitischen Fehler**

Schließlich muss die Entscheidung auch aus ordnungspolitischen Gründen abgelehnt werden. Die Arbeitslosenversicherung ist – ähnlich zu einer Feuer- oder Kfz-Versicherung – eine Risikoversicherung, bei der die Leistungen im Schadensfall (der Arbeitslosigkeit) unabhängig von der Dauer der Beitragszahlungen gewährt werden. Die Verlängerung der Bezugsdauer von Alg I für Ältere widerspricht diesem grundlegenden Prinzip einer Risikoversicherung. Dabei unterscheidet sich die Versicherung gegen den Einkommensausfall bei Arbeitslosigkeit jedoch in wichtigen Teilen von privaten Risikoversicherungen, die dazu führen, dass private Versicherungsunternehmen eine Arbeitslosenversicherung niemals anbieten würden. Sie muss daher vom Staat bereitgestellt werden. Aufgrund dieser Unterschiede ist es auch vollkommen verfehlt, die Verlängerung der Bezugszeiten von Alg I mit einer Prämie zu vergleichen, die gewährt wird, wenn

der Versicherte lange Beiträge gezahlt hat, ohne dass der Schadensfall eingetreten ist.

Ein derartiger Vergleich hinkt aus mehreren Gründen. Bei einer privaten Risikoversicherung, wie der Kfz-Versicherung, kann der Versicherte durch entsprechendes Verhalten, etwa durch eine vorsichtige Fahrweise, die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Schadenfalls beeinflussen. Bei der Arbeitslosigkeit ist dies nicht der Fall, sofern man davon ausgeht, dass Personen üblicherweise nicht durch eigenes Verschulden arbeitslos werden. Die Bindung der Dauer des Bezugs von Alg I an die geleisteten Beitragszahlungen muss daher als höchst unsolidarisch eingestuft werden. Darüber hinaus würde bei der Arbeitslosenversicherung die Prämie gerade dann ausbezahlt, wenn ein Dritter den Schadensfall herbeiführt. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Unternehmen die verlängerte Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Ältere in Verbindung mit den gesetzlichen Regelungen zur Frühverrentung verwenden, um eventuell notwendige Anpassungen ihrer Beschäftigung durch verstärkte Entlassungen von Älteren vorzunehmen, da dies als ein vergleichsweise sozialverträglicher Beschäftigungsabbau angesehen wird. Eine private Risikoversicherung würde eine derartige Möglichkeit niemals zulassen. Man kann sich kaum vorstellen, dass bei einer Feuerversicherung im Schadensfall zusätzlich zur Erstattung der Schäden eine Prämie ausbezahlt wird, wenn ein Dritter das Haus angezündet hat.

## Fazit

Als neutraler Beobachter kann man den Reflex durchaus verstehen, bei vollen Kassen einer wichtigen Wählerklientel Geschenke zu machen. Sowohl aus arbeitsmarkt- als auch aus ordnungspolitischer Sicht muss jedoch die Entscheidung, die mögliche Bezugsdauer von Alg I für Ältere zu verlängern, als Fehlentscheidung eingestuft werden. Man kann den verantwortlichen Politikern nur wünschen, dass die Wähler nicht realisieren werden, dass ihnen damit ein Bärendienst erwiesen wird. Denn aller Voraussicht nach schadet man mit dieser Entscheidung gerade denjenigen, denen man mehr soziale Gerechtigkeit zukommen lassen möchte.

## Literatur

Bundesagentur für Arbeit (2004), *Sonderbericht der Bundesagentur für Arbeit – Jahreswechsel 2004/2005*, Nürnberg.  
Lüdemann, E. und R.A. Wilke (2004), *Wie kann die Arbeitslosigkeit von Älteren reduziert werden? – Eine Erfolgsgeschichte aus Finnland*, ZEW Mannheim, <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/Fruhverrentung.pdf>.  
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), *Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/2008*, <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de>.