

# Agenda 2010: Unsere Gegenargumente

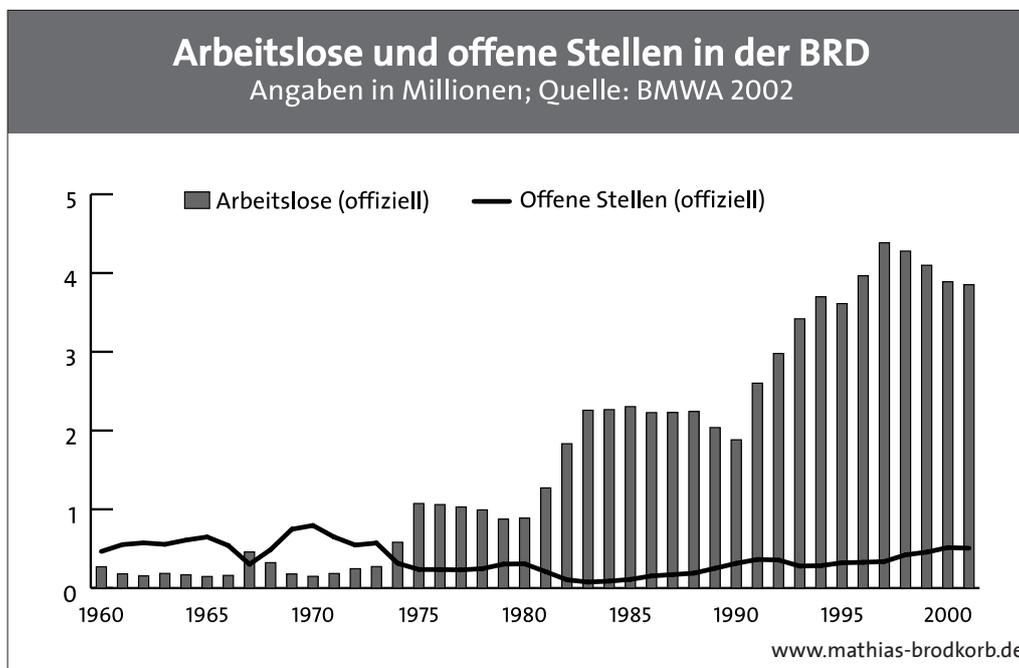
Die Agenda 2010 sorgt für Diskussionen in der SPD. Zur Kritik von Sozialpolitikern und Gewerkschaften hat die SPD-Partei zentrale Gegenargumente vorgelegt. Das vorliegende Papier formuliert daher noch einmal die Begründungszusammenhänge für die Kritik der Reformvorhaben und setzt sich mit den vorgetragenen „Argumenten“ auseinander.



**I. Argument:** „Mit der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe und der Neugestaltung der Bundesanstalt für Arbeit wird die Vermittlung in Arbeit verbessert.“

## Unsere Antwort

Vermittlung ist gut, Arbeitsplätze sind besser. Wenn aber nicht ausreichend Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, in die hinein vermittelt werden kann, nützt die beste Vermittlung wenig. Im Jahr 2001 kamen bspw. auf 3,852 Millionen Arbeitslose nur 506.600 offene Stellen.



## Die Ausgangslage

In der Öffentlichkeit wird häufig die offizielle Zahl der Arbeitslosen als entscheidendes Maß dafür genommen, wie viele Arbeitsplätze zur Herbeiführung annähernder Vollbeschäftigung nötig sind. Die so genannte Beschäftigungslücke ist allerdings deutlich größer als die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland.

Dies liegt daran, dass es neben der offenen Form von Arbeitslosigkeit, die von den Arbeitsämtern erfasst wird, eine verdeckte Form von Arbeitslosigkeit gibt. Diese verdeckte Form besteht aus zwei Komponenten:

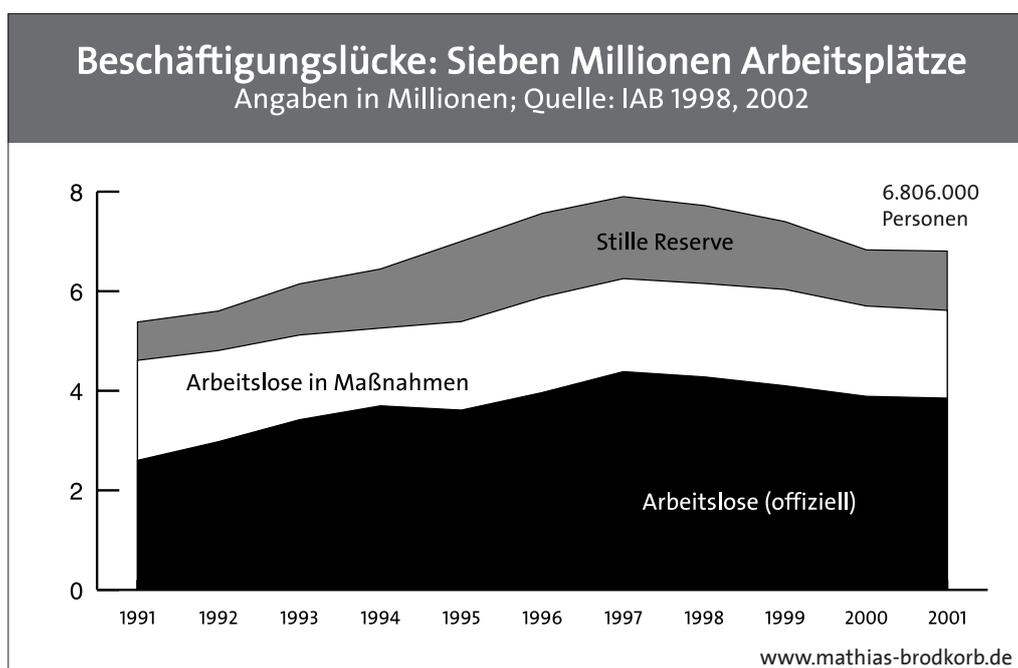
## 1. Stille Reserve

Mit dem Konzept der Stillen Reserve werden jene Personen erfasst, die zwar Arbeit annehmen würden, aber beim Arbeitsamt nicht als arbeitslos gemeldet sind. Denn nicht nur Unternehmer erhoffen sich von der Bundesanstalt für Arbeit wenig. Daselbe trifft auch auf die Arbeitslosen zu. Die Arbeitsämter gehen daher selbst davon aus, dass es nicht nur eine Dunkelziffer an offenen Stellen, sondern ebenso eine Dunkelziffer an Arbeitslosen gibt, die sich aus Hoffnungslosigkeit nicht einmal mehr arbeitslos melden. Dies betrifft vor allem geringqualifizierte Frauen. Das *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)* der Bundesanstalt für Arbeit (BA) bezifferte diese auch als »Stille Reserve im engeren Sinn« bezeichnete Gruppe im Jahr 2001 auf 1,19 Millionen Erwerbspersonen.

## 2. Arbeitslose in Maßnahmen

Auch die arbeitsmarktrelevanten Maßnahmen sind keine »echten«, sondern Anzeichen für fehlende Arbeitsplätze. In einer Vollbeschäftigungssituation müssten daher auch diese Maßnahmen weitgehend wegfallen können. Nach Angaben des IAB sowie des »Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« (SVR) wurde der deutsche Arbeitsmarkt im Jahr 2001 durch entsprechende Maßnahmen um 1,7 Millionen Personen entlastet. Zu diesen Maßnahmen zählen zum Beispiel Kurzarbeit, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), Fortbildung und Umschulung, Empfänger von Vorruhestandsgeld, Altersübergangsgeld oder von Altersrente wegen Arbeitslosigkeit.

All diese Komponenten tragen dazu bei, dass sich das Beschäftigungswachstum nicht eins zu eins in einem Rückgang der Arbeitslosigkeit niederschlagen kann. Denn jene, die sich vom Arbeitsmarkt aufgrund fehlender Arbeitsplätze zurückgezogen



haben oder in sonstigen Maßnahmen verweilen, kehren »automatisch« auf den Arbeitsmarkt zurück, wenn die Lage wieder besser wird. So nahm z.B. die Zahl der Arbeitsplätze im Jahr 2000 um 680.000 zu, die Zahl der Arbeitslosen ging allerdings nur um 226.000 zurück. Dies liegt vor allem daran, dass gleichzeitig die Stille Reserve um mehrere hunderttausend Personen abgeschmolzen wurde und es zu deutlichen Kürzungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente kam.

Wenn daher von Unternehmerverbänden immer wieder behauptet wird, in Deutschland gäbe es derzeit nicht etwa 500.000 sondern 1,5 Millionen offene Stellen, weil viele Unternehmer aufgrund schlechter Erfahrungen mit dem Arbeitsamt ihre Stellen dort nicht mehr melden, so gilt dies auch umgekehrt: Auch Arbeitslose erhoffen sich vom Arbeitsamt sehr wenig und haben es oft aufgegeben, sich dort arbeitslos zu melden. Den angeblich 1,5 Mill. offenen Stellen steht daher eine von IAB und SVR wissenschaftlich bestätigte Beschäftigungslücke von etwa 7 Millionen Arbeitsplätzen gegenüber. Vermittlung kann zwar einen wichtigen Beitrag leisten, um die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen, aber auch nicht mehr.

## II. Argument: „Wir tun, was wir sagen, und wir sagen, was wir tun.“

### Unsere Antwort

**SPD-Regierungsprogramm 2002:** „Wir bekennen uns zur besonderen Verantwortung gegenüber den Schwächeren in unserer Gesellschaft. Deswegen wollen wir im Rahmen der Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe **keine Absenkung der zukünftigen Leistungen auf Sozialhilfeniveau.**“

- **Gerhard Schröder** am 29. Mai 2002 auf dem DGB-Bundeskongress: „Um die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration geht es auch bei der Verzahnung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Die Hilfe muss aus einer Hand, von einer Stelle erfolgen. Damit wollen wir nicht Geld in erster Linie, sondern Bürokratie in erster Linie sparen, liebe Kolleginnen und Kollegen. Uns geht es **nicht** darum, Arbeitslosenhilfeleistungen in diesem Bereich **auf das Sozialhilfeniveau abzusenken**. Es geht uns darum, die Zersplitterung, was die Leistungen angeht, aufzuheben.“

Dann kamen die Landtagswahlen von Niedersachsen und Hessen, weder wissenschaftliche Erkenntnisse noch ökonomische Fakten haben sich hierdurch irgendwie verändert, und dennoch erklärte der Kanzler am 14. März plötzlich:

- „Wir werden das **Arbeitslosengeld** für die unter 55-Jährigen auf zwölf und für die über 55-Jährigen auf 18 Monate **begrenzen**, weil dies notwendig ist, um die Lohnnebenkosten im Griff zu behalten.“
- Und: „Wir brauchen [...] Zuständigkeiten und Leistungen aus einer Hand. Damit steigern wir die Chancen derer, die arbeiten können und wollen. Das ist der Grund, warum wir die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenlegen werden, und zwar einheitlich auf einer Höhe - auch das gilt es auszusprechen -, die **in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe** entsprechen wird.“

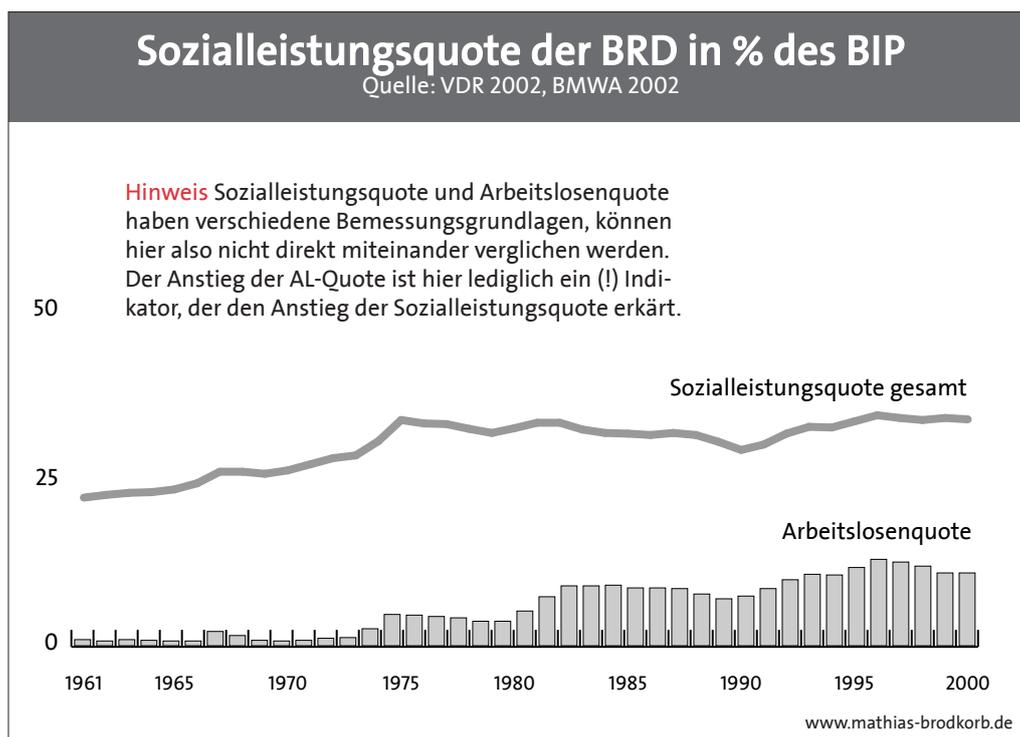
Und obwohl Gerhard Schröder in seiner Rede forderte, dass **alle ihren Beitrag leisten müssen**, erklärte er ebenso eindeutig, dass doch nicht alle ihren Beitrag leisten müssen, denn die „Substanz von Vermögen [werde] steuerfrei bleiben [...]. Auch das muss klargestellt werden.“

### III. Argument: „Die Leistungen des Sozialbudgets in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in den letzten Jahren waren nicht konstant. Sie sind dramatisch gestiegen.“

## Die Ausgangslage

Was es bedeutet, dass die Sozialleistungen „in den letzten Jahren“ sogar „dramatisch“ angestiegen sind, hängt natürlich ganz von der Frage ab, was man unter „den letzten Jahren“ und unter „dramatisch“ versteht. Es ist richtig, dass es insbesondere seit 1960 bis in die Mitte der 1970er Jahre zu einem kontinuierlichen Anstieg der so genannten Sozialleistungsquote (Anteil der Sozialausgaben am BIP) gekommen ist. Dies war aber kein unkontrollierter, sondern ein damals von Sozialdemokraten politisch gewollter Anstieg. Dahinter verbirgt sich nicht eine „unkontrollierbare Kostenexplosion“, sondern die politisch gewollte Einführung neuer sozialer Leistungen oder deren bessere Ausgestaltung. Der Kostensprung, der sich Mitte der 1970er Jahre ereignet hat, ist außerdem vor allem auf eine bessere Ausstattung des Gesundheitssektors und das Wiederauftreten von Massenarbeitslosigkeit zurückzuführen. Als Indikator hierfür kann bspw. der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung heran gezogen werden. Betrag dieser im Jahr 1970 noch 1,3%, so beläuft er sich heute auf 6,5%.

Seit 1975 liegt die Sozialleistungsquote bei etwas mehr als 30%. Wenn in diesem Zusammenhang daher davon gesprochen wird, dass die Ausgaben für Sozialleistungen gemessen am BIP „in den letzten Jahren“ (knapp 30 Jahre!) trotz des ständigen, treppenartigen Anstiegs der Massenarbeitslosigkeit und der daraus resultierenden zusätzlichen Kostenbelastungen nahezu konstant geblieben sind,

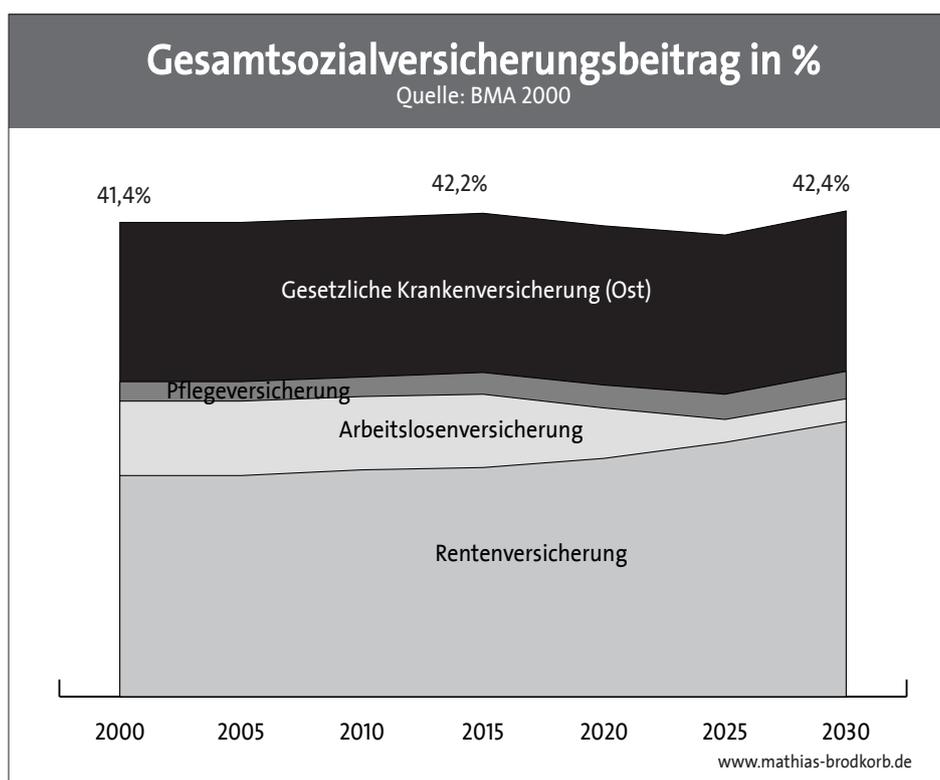


so ist diese Feststellung durchaus richtig. Zur ganzen Wahrheit gehört natürlich auch, dass diese gleichmäßige Kostenentwicklung nicht möglich gewesen wäre, wenn es nicht schon unter der konservativen Regierung Einschnitte im Sozialbereich gegeben hätte. Es ist aber unredlich und bewusst einseitige und irreführende Informationspolitik, wenn immer wieder behauptet wird, die Kosten für den sozialen Bereich seien „dramatisch gestiegen“, „explodiert“ oder „nicht mehr bezahlbar“. Vergleicht man die Gesamtkostenbelastungen des deutschen Sozialstaats im OECD-Raum, so belegt Deutschland lediglich einen mittleren Platz (siehe V. Argument).

In der Debatte über steigende Kosten für das Sozialsystem aufgrund demographischer Veränderungen werden außerdem häufig zwei Dinge verschwiegen:

1. Entscheidend ist nicht der so genannte Alterslastquotient (Verhältnis der Renter zur Erwerbsbevölkerung), sondern die Frage, in welchem Verhältnis sich wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft und demographische Entwicklung sich zu einander verhalten. Eine hoch produktive Ökonomie ist durchaus in der Lage, eine demographische Verschiebung durch Wirtschaftswachstum, Produktivitätswachstum und eine Steigerung der Einkommen zu verkraften.

2. bleibt meist unerwähnt, dass den Belastungen aufgrund demographischer Veränderungen auch entsprechende Entlastungen gegenüber stehen. Wenn es stimmt, dass die Gesellschaft immer älter wird, dann muss dies notwendig zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes führen. Nach Prognosen des Bundesarbeitsministeriums unter Riester wird der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung von 6,5% im Jahr 2000 auf 2,0% im Jahr 2030 absinken. In der Summe wurde durch das BMA geschätzt, dass die Beiträge zu den Sozialversicherungssystemen trotz demographischer Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten bei etwa 41-42% liegen und daher nahezu konstant bleiben.

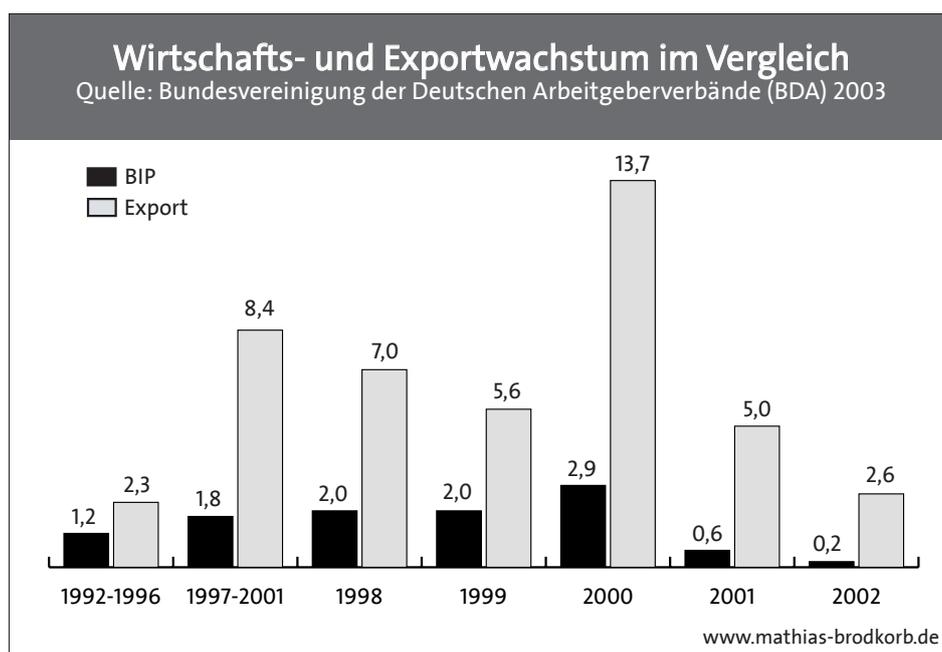


## IV. Argument: „Lohnnebenkosten bestimmen als Teil der Arbeitskosten den Preis für Arbeit. Steigende Preise führen immer zu einer rückläufigen Nachfrage.“

### Unsere Antwort

Manchmal sind einfache ökonomische Grundregeln eben doch **zu einfach**. Über die Rentabilität von Investitionen und damit auch über die Frage des Beschäftigungswachstums entscheiden nicht nur die Lohnnebenkosten, sondern ebenso die Steuersätze, das Qualifikationsniveau der Mitarbeiter, gewachsene Zuliefer- und Abnehmerbeziehungen, Wechselkurse, Gewinnerwartungen der Unternehmer, Zinshöhe, der Zustand der Infrastruktur, die Rechtssicherheit, die Höhe der Inflation, die Qualifikation der politischen Akteure etc. etc. Es ist daher auch ein Irrglaube anzunehmen, dass die minimale Veränderung einer dieser Faktoren nachhaltige Rückwirkungen auf das Beschäftigungsniveau haben kann.

Die internationale Konkurrenzfähigkeit ist vor allem für Unternehmen entscheidend, die selbst als Exporteure auf dem Weltmarkt agieren. Es sei daher an dieser Stelle noch einmal daran erinnert, dass Deutschland etwa 1/3 seiner jährlichen Wirtschaftsleistung exportiert und Jahr für Jahr Export-Vizeweltmeister ist. Wenn es hier ernsthaft ein Kostenproblem gäbe, so wären diese Erfolge gar nicht möglich. Auch in den letzten Jahren ist es zu erheblichen Wachstumsraten in den Exportsektoren (allein im Jahr 2000 13,7%) gekommen. Von einer Konkurrenzschwäche oder grundsätzlich zu hohen Kosten ist hier also nicht viel zu erkennen.



Umgekehrt verhält es sich mit den binnenwirtschaftlichen Sektoren: Nachhaltige Nachfrageschwäche, zu geringe Investitionsdynamik und allgemeine Kaufzurückhaltung haben dort die Zuwachsraten auf ein Minimum herabsinken lassen. Die Absenkung des Arbeitslosengeldes II und die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes werden aufgrund der hohen Konsumquoten dieser Erwerbsgruppen noch einmal zu einer deutlichen Verringerung der binnenwirtschaftlichen Dynamik führen. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) rechnet mit Arbeitsplatzverlusten in Höhe von etwa 100.000 Personen: „Wir haben berechnet, welche Auswirkungen die Reformagenda 2010 auf Konjunktur und Beschäftigung haben wird. Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Beschäftigung in den nächsten zwei Jahren dadurch um knapp 100.000 Arbeitsplätze sinken würde. Die Bundesregierung schränkt z.B. die Sozialausgaben ein, nimmt den Menschen damit Geld weg, die Nachfrage sinkt, das Wachstum sinkt dann auch.“ (DIW)

Es muss darauf hingewiesen werden, dass Verringerungen der Kostenbelastungen ohne massiven Sozialabbau nur in relativ geringem Umfang möglich sind. Diese minimale Kostensenkung könnte in „Konkurrenzländern“ durch Währungsschwankungen, Zinsdifferenzen, nationale Inflationsdifferenzen, Änderungen in der Steuergesetzgebung etc. etc. etc. umgehend wieder kompensiert werden. Es macht daher wenig Sinn, mit unseren Nachbarländern in einen Dumpingwettbewerb um die niedrigsten Löhne und Sozialleistungen über die „Senkung der Lohnnebenkosten“ einzutreten. Deutschland wird niemals mit dem Kostenniveau in Bangladesh konkurrieren können.

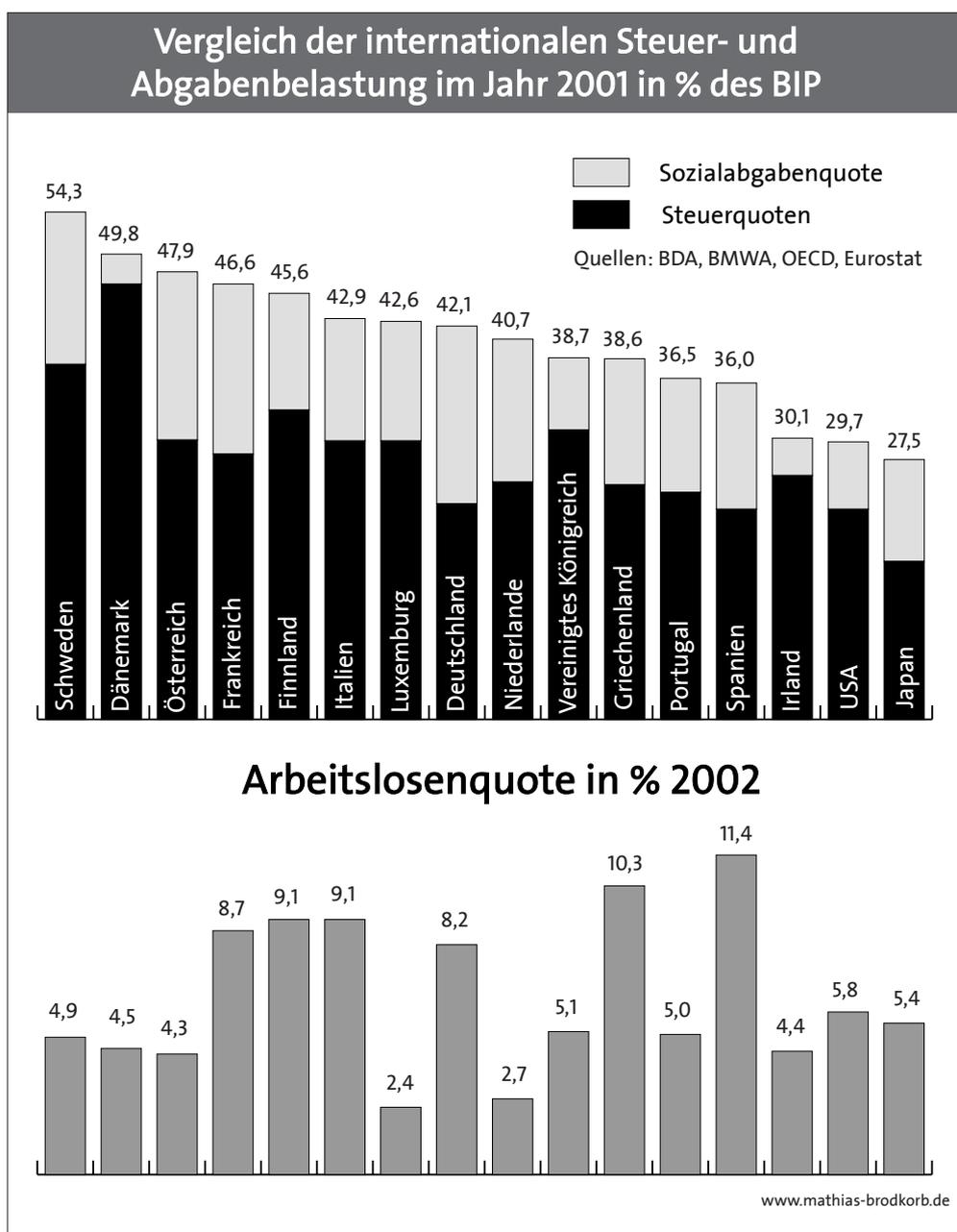
Darüber hinaus gehört natürlich auch zur ganzen Wahrheit, dass Lohnkosten nicht nur ein Teil der Gesamtkosten, sondern ebenso Bestandteil der gesellschaftlichen Nachfrage sind. Es nützt keinem Unternehmen, wenn es aufgrund niedriger Löhne billig produzieren, aber aufgrund derselben niedrigen Löhne die produzierten Produkte nicht auch verkaufen kann. Hierbei handelt es sich um ein Grundparadoxon entwickelter Marktwirtschaften: Jeder Unternehmer möchte, dass die eigenen Beschäftigten möglichst niedrige Löhne haben, damit die Kostensituation des Unternehmens günstig ist. Die Löhne der Beschäftigten anderer Unternehmen hingegen sollen möglichst hoch sein, damit man die eigenen Produkte auch verkaufen kann. Diese mikroökonomische Dysfunktionalität kann nur durch eine Politik durchbrochen werden, die auf gesamtwirtschaftliche Stabilität und Verantwortung setzt.

Durch die Senkung der Lohnnebenkosten erfahren die Unternehmen durch den wirtschaftlichen Kreislauf also letztlich nahezu das an Kostensenkung, was sie umgekehrt an Nachfrageverlust verkraften werden müssen. Dieser Effekt ist deshalb zwingend, weil das durch die Sozialversicherungssysteme „eingesammelte“ Geld unmittelbar an LeistungsempfängerInnen ausgezahlt und so wieder in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt wird. Eine Absenkung der Sozialleistungen zur Verringerung der Sozialversicherungsbeiträge führt daher zu einer Einkommensumverteilung zwischen privaten Haushalten mit niedrigeren zu solchen mit höheren Sparquoten. Eine konjunkturell negative Auswirkung ist dann, unter unveränderten Randbedingungen, unvermeidlich.

**V. Argument:** „Für die Beschäftigungssituation ist die Entwicklung der Beitragssätze zum Sozialen Sicherungssystem [...] entscheidend.“

## Die Ausgangslage

Wenn es richtig ist - wie immer wieder hartnäckig behauptet wird -, dass es einen zwingenden und unmittelbaren Zusammenhang gibt zwischen der Kostenbelastung für die Unternehmen und der Höhe der Arbeitslosigkeit, dann muss sich empirisch nachweisen lassen, dass die Arbeitslosenquote in Ländern mit hohen Kostenbelastungen höher ist als in Ländern mit niedrigen und umgekehrt.



Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) weist selbst immer wieder daraufhin, dass eine angemessene Beurteilung der Kostenbelastung der Unternehmen nur auf Grundlage der Gesamtabgabenquote aus Steuern und Sozialbeiträgen gemessen am BIP erfolgen kann. Legt man diese Gesamtabgabenquote in % des BIP zugrunde und vergleicht sie mit den entsprechenden Arbeitslosenquoten, so ergibt sich folgendes Bild: In Ländern wie Schweden, Dänemark und Österreich sind Abgabenquoten von nahezu 50% und darüber mit Arbeitslosenquoten von unter 5% vereinbar. Hingegen weisen im Jahr 2001 die höchsten Arbeitslosenquoten Spanien mit 11,4% und Griechenland mit 10,3% auf. Beide gehören aber gerade zu jenen Ländern, die sich bei der Gesamtkostenbelastung eher im unteren Segment befinden (38,6% und 36,0%).

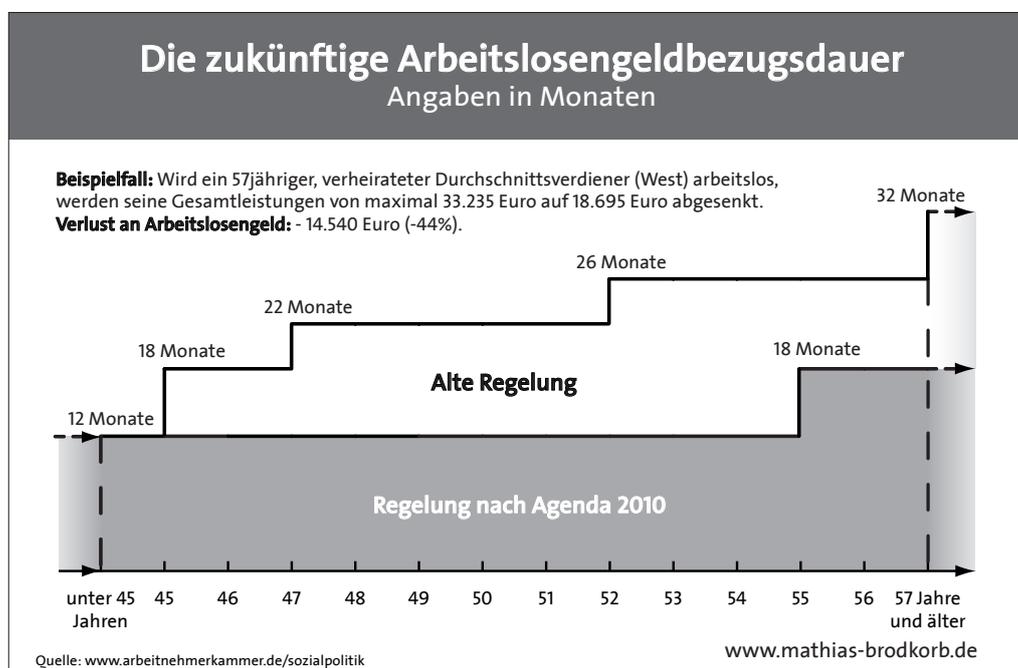
Empirisch lässt sich also weder ein zwingender und unmittelbarer Zusammenhang zwischen hohen Kostenbelastungen für Unternehmen und hohen Arbeitslosenquoten noch umgekehrt nachweisen. Diese Daten kann jedermann bei der BDA oder dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit ([www.bmwa.de](http://www.bmwa.de); [www.bda-online.de](http://www.bda-online.de)) selbst nachprüfen. Diese Ergebnisse widerspiegeln die These, dass Wirtschaft ein höchst komplexer Gegenstand ist, der mit monokausalen Strategien wie der Senkung der Lohnnebenkosten nicht erfolgreich bearbeitet werden kann.

**VI. Argument:** *Es sind „Einschnitte vorzunehmen, die weh tun. Hier müssen alle mithelfen, um Verantwortung gegenüber kommenden Generationen zu zeigen.“*

## Unsere Antwort

Gegen diesen Anspruch kann kaum jemand etwas haben. Nur - wird er durch die Agenda 2010 auch eingelöst? Wenn selbst Sigmar Gabriel sagt, er könne keinen einzigen Punkt der Agenda 2010 erkennen, an dem er als „Besserverdienender“ gefordert werde.

Wo ist die soziale Balance, wenn Arbeitslosengeldempfängern bis zu 44% ihrer bisherigen Versicherungsleistung gekürzt werden, während gleichzeitig eine Besteuerung großer Vermögen eine klare Absage erteilt wird? Wo ist die soziale Balance, wenn die zukünftigen Arbeitslosengeld II - Empfänger mit dem Sozialhilfeniveau rechnen müssen, während gleichzeitig die Zinsbesteuerung auf einen einheitlichen Satz von 25% festgelegt wird, was zu einer Steuerentlastung großer Kapitalbesitzer und zu einer geringeren Besteuerung von Zinseinkünften gegenüber Lohnneinkommen führt?



Wo ist die soziale Balance, wenn unterschiedslos die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes in allen Regionen und Arbeitsamtsbezirken auf den gleichen Wert abgesenkt wird (nach Clements Vorschlägen in noch größerem Umfang, als die Agenda 2010 dies vorsah), obwohl aufgrund der sehr unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen und Arbeitslosenquoten natürlich auch unterschiedliche Risiken bestehen, langzeitarbeitslos zu werden? Aus welchem sachlichen Grund soll die Bezugsdauer

für Arbeitslosengeld in bayerischen Arbeitsamtsbezirken, die nicht selten weniger als 5% Arbeitslosigkeit aufweisen, genauso kurz sein wie in Teilen Ostdeutschlands oder strukturschwachen Regionen Westdeutschlands, die bis zu 30% Arbeitslosigkeit aufweisen und in denen es folglich für ältere Arbeitslose erheblich schwieriger ist, einen Arbeitsplatz zu finden? Und dabei ist natürlich auch zu berücksichtigen, dass die Bezüge in Ostdeutschland aufgrund des geringeren Lohnniveaus deutlich unter denen im Westen liegen.

Wo ist die soziale Balance, wenn richtigerweise festgestellt wird, dass die Lohnnebenkosten eine Belastung „für arbeitsintensive Kleinunternehmen“ darstellen, hieraus aber eine Absenkung der Lohnnebenkosten für alle (!) Unternehmen geschlussfolgert wird, also auch für jene, die es nicht nötig hätten - was über Leistungsabsenkungen von den kleinen Leuten zu bezahlen ist?

Warum greift die SPD-geführte Bundesregierung nicht den Vorschlag von Hans Eichel von Anfang 2003 auf, die Sozialversicherungssysteme zu Volksversicherungen umzubauen, in die alle (!) Erwerbspersonen und alle (!) Einkommen nach ihrer Leistungsfähigkeit differenziert einbezogen werden. Auf diese Weise könnten dann finanzielle Spielräume frei werden, um diejenigen zu entlasten, die es wirklich nötig haben: Sozial Schwache und kleine Unternehmen. Das wäre dann in der Tat eine Agenda 2010.