

## Drei Schritte vor und zwei zurück: Agendapolitik am Scheideweg

von Klaus F. Zimmermann\*

*„Vorwärts, Kameraden, wir müssen zurück“*

Fünf Jahre nach Verkündung der Agenda 2010 bedarf es wieder Mut, sich für eine konsequente Umsetzung von Reformen in Deutschland einzusetzen. Seit der Mitte der laufenden Legislaturperiode des Bundestages überbieten sich alle Parteien mit großzügigen Vorwahlgeschenken und kostenträchtigen Wahlversprechen. Die große Koalition beschloss eine Teilrücknahme der durch die Agenda 2010 ausgelösten Verkürzung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld I. Das führte zu Schäden am Flugschiff der Arbeitsmarktreflexionen. Die weiteren Stichpunkte sind: (i) ein Bürgergeld für alle oder viele (Die Linke, Die Grünen, die FDP und Teile der CDU) – unfinanzierbar in allen Varianten, (ii) die Einführung von Mindestlöhnen (SPD und teilweise CDU) – ungerecht und beschäftigungsfeindlich, (iii) die volle Wiedereinführung der Pendlerpauschale, (CSU) – erst im letzten Jahr als Ungutem des Subventionsunsinns eingeschränkt, (iv) die Aussetzung des Riesterfaktors in der Rentenversicherung – was höhere Renten und mehr Arbeitslosengeld II impliziert, (v) die Reduktion der Mehrwertsteuer auf Energiekosten, dem „Brot des 21. Jahrhunderts“ (FDP) – nachdem erst 2008 die Mehrwertsteuer zur Sanierung der Staatshaushalte und zur Senkung der Lohnnebenkosten angehoben wurde, sowie (vi) die bevorstehende Einführung des „Gesundheitsfonds“ durch die große Koalition, der die Gesundheitskosten nach Expertenmeinung ansteigen lässt. Es mehren sich ferner die Zeichen, dass die Einführung der „Rente mit 67“ doch noch signifikant verwässert werden wird. Die ökonomische Vernunft läuft erkennbar Amok.

Dabei war es im März 2003 unverkennbar geworden, dass Deutschlands Zukunft ohne durchgreifende Maßnahmen in einem Dickicht struktureller Probleme ersticken würde. Diverses kam zusammen: Mit dem Wandel hin zur Informations- und Kommunikationsgesellschaft und dem fortschreitenden arbeitssparenden technischen Fortschritt sowie mit der wachsenden Konkurrenz auf den sich mehr und mehr internationalisierenden Arbeitsmärkten verschob sich die Arbeitsnachfrage weiter zu Ungunsten von gering Qualifizierten, die in zunehmendem Maße dauerarbeitslos wurden und immer stärker die Arbeitslosenzahlen erhöhten. Die ökonomischen Lasten der deutschen Einheit waren anreizschädigend verteilt worden; ein Gutteil verblieb bei der arbeitenden Bevölkerung. Die aufziehenden Umwälzungen in der Demografie, eine absehbar sinkende und alternde Erwerbsbevölkerung mit einer rasch wachsenden Rentner-Erwerbstätigenrelation erforderten langfristig

\* Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Direktor des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA Bonn), Universität Bonn und Freie Universität Berlin, Korrespondenzadresse: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), 10108 Berlin, E-Mail: [praesident@diw.de](mailto:praesident@diw.de)

wirksame proaktive Maßnahmen zur Vermeidung eines ansonsten unausweichlichen De-sasters. Zuletzt wurde all das nicht länger durch konjunkturelle Aufschwünge kaschiert, sondern die deutsche Wirtschaft fiel in den Wachstumszyklen immer deutlicher hinter die anderen Wirtschaftsnationen zurück – eine strukturelle Wachstumskrise entwickelte sich. Die aus all dem sich ergebenden steigenden Beitragslasten für die sozialen Sicherungssysteme ließen die Lohnnebenkosten immer weiter wachsen. Netto blieb immer weniger in der Lohntüte und die Beschäftigung sank.

### *„Der Arbeitende ist der Dumme“*

Immer mehr Arbeitslose drohten aus der Gesellschaft ausgegrenzt zu werden. Gewerkschaften und Arbeitgeber haben bei der Aufgabe versagt, sich der Gerechtigkeitsthematik sachgerecht anzunehmen. Mit der Agenda 2010 eröffnete sich endlich eine langfristige Perspektive, die Lohnnebenkosten dauerhaft zu senken, die sozialen Sicherungssysteme aus der Umklammerung von Vereinigungsfehlern, globalen Umwälzungen und demografischen Verwerfungen zu lösen und zu Wachstum und Vollbeschäftigung zurück zu kehren (Eichhorst und Zimmermann 2005 und 2008, Hüther und Scharnagel 2005 sowie Zimmermann 2008). Der Weg konnte nur ein weiter sein; auf ihm konnte vieles probiert werden – aber es war erforderlich, konsequent über lange Jahre zur Veränderung zu stehen. Die Reformmaßnahmen, die mit der Agenda 2010 verbunden sind, glichen eher einer Wolke aus Pfeilen denn einer Rakete. Aber die Verpflichtung zur Programmevaluation, wie sie bei der Arbeitsmarktpolitik festgeschrieben wurde, bietet die Chance zum Lernen und intelligentem Politikgestalten. Im Zentrum der Reformen stand die Verpflichtung zur wechselseitigen Solidarität (Zimmermann 2005): In Not Geratenen steht die Gesellschaft bei. Jeder, der gesellschaftliche Unterstützung erhält, hat aber auch die Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme, wenn sie sich ergibt. Generell müssen alle sozialen Sicherungssysteme anreizkompatibel sein, also keine Anlässe bieten, die Hilfen ungerechtfertigt auszunutzen.

Obwohl es zu früh ist, um abschließend wissenschaftlich zu urteilen, können wir festhalten: Ein Gutteil der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ist unwirksam (Eichhorst und Zimmermann 2007). Wir müssen uns auf das beschränken, was funktioniert, und Neues vorsichtig ausprobieren (Eichhorst, Schneider und Zimmermann 2006). Es gibt erste Erfolge bei der Sanierung der öffentlichen Haushalte und der sozialen Sicherungssysteme. Sie reichen nicht aus und stehen auf tönernen Füßen, wenn wir kurzfristige Einnahmenüberschüsse leichtfertig verpuffern, wie das jetzt wieder in der politischen Debatte ist. Der laufende Aufschwung hat eine erstaunliche Beschäftigungsintensität (Brenke und Zimmermann 2008). Es entstehen sozialversicherungspflichtige Vollzeitjobs. Die Problemgruppen des Arbeitsmarktes (Alte, Ungelernte, Dauerarbeitslose, Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft) kommen zusehends in Arbeit. Dieser Aufschwung gehört den Arbeitslosen. Und das ist gut so. Und gerecht.

Die Beiträge in diesem Vierteljahrsheft zur Wirtschaftsforschung versuchen zwei Jahre vor der Zielmarke 2010 eine erste Bestandsaufnahme. Waren die Maßnahmen richtig und wurden sie richtig umgesetzt? Beginnen sie zu wirken oder/und muss nachgesteuert werden? Ich danke den Autoren für ihre engagierten Beiträge.

## Literaturverzeichnis

- Brenke, Karl und Klaus F. Zimmermann (2008): Reformagenda 2010 – Strukturreformen für Wachstum und Beschäftigung. *Wochenbericht des DIW Berlin*, 75 (11), 117–124.
- Eichhorst, Werner, Hilmar Schneider und Klaus F. Zimmermann (2006): Konzentration statt Verzettlung: Die deutsche Arbeitsmarktpolitik am Scheideweg. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 7, 377–394.
- Eichhorst, Werner und Klaus F. Zimmermann (2005): Eine wirtschaftspolitische Bilanz der rot-grünen Bundesregierung. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 43, 11–17.
- Eichhorst, Werner und Klaus F. Zimmermann (2007): And Then There Were Four ... How Many (and Which) Measures of Active Labor Market Policy Do We Still Need? *Applied Economics Quarterly*, 53, 243–272.
- Eichhorst, Werner und Klaus F. Zimmermann (2008): Die Agenda 2010 als Teil der rot-grünen Regierungspolitik. In diesem Heft, S. 8–19.
- Hüther, Michael und Benjamin Scharnagel (2005): Die Agenda 2010: Eine wirtschaftspolitische Bilanz. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 32/33, 23–30.
- Zimmermann, Klaus F. (2005): Eine Zeitenwende am Arbeitsmarkt *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 16, 3–5.
- Zimmermann, Klaus F. (2008): Die Agenda 2010: Ein geschichtsträchtiger gesellschaftspolitischer Reformaufbruch. *Wirtschaftsdienst*, 3, 170–174.