

Die Agenda 2010 als Teil der rot-grünen Regierungspolitik

Von Werner Eichhorst* und Klaus F. Zimmermann**

1 Die Vorgeschichte

Die Agenda 2010 stellte eine historische Zäsur in der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik dar. Sie war nicht von langer Hand geplant, hat aber eine durchaus längere Vorgeschichte. Gesellschaftspolitisch stark umstritten, traf sie auf einen breiten, zustimmenden Konsens unter den deutschen Wirtschaftsprofessoren (Zimmermann 2003). Um die Formulierung der Agenda 2010 und ihre politischen Implikationen zu verstehen, empfiehlt es sich, sie in die Entwicklungslinie der gesamten Regierungspolitik der rot-grünen Bundesregierung (1998–2005) einzuordnen (Zohlnhöfer 2004, Egle, Ostheim und Zohlnhöfer 2003).

Die rot-grüne Bundesregierung mit Kanzler Gerhard Schröder an der Spitze hatte nach ihrem Amtsantritt im Herbst 1998 zunächst unmittelbar Korrekturen an den letzten Reformmaßnamen der von Union und FDP unter Helmut Kohl gestellten Bundesregierung vorgenommen. Dies betraf Regelungen, die von der SPD im Wahlkampf als „sozial ungerecht“ bezeichnet worden waren. Dazu gehörten etwa die Rücknahme des demografischen Faktors in der Rentenversicherung, der eine langfristige Absenkung des Rentenniveaus bei steigender Lebenserwartung bedeutet hätte, die Begrenzung der Selbstbeteiligungen in der gesetzlichen Krankenversicherung, die vollständige Wiederherstellung der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, die Einbeziehung von „Scheinselbstständigen“ in die Sozialversicherung und die Absenkung der kurz zuvor angehobenen Grenze für die Anwendung des Kündigungsschutzes auf Betriebe mit mehr als fünf Beschäftigten (Eichhorst und Zimmermann 2005).

Angesichts der 1999 und 2000 sehr günstigen konjunkturellen Entwicklung schienen weitergehende Reformen nicht notwendig zu sein. Allerdings geriet die rot-grüne Regierung mit ihrer „Politik der ruhigen Hand“ spätestens Ende 2001 angesichts der sich abschwächenden Konjunktur in Deutschland und der Welt politisch in die Defensive. Während im Juni 2001 noch 3,7 Millionen Arbeitslose gemeldet waren, was einer Quote von 9,9 % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen entsprach, waren im Februar 2002 bereits 4,3 Millionen Personen oder 11,5 % als arbeitslos registriert. Dies waren rund 200 000 mehr als im Vorjahresmonat. Verschärft wurde die politische Konstellation aus Sicht der Bundesregie-

* Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn, E-Mail: eichhorst@iza.org

** 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

nung dadurch, dass die unionsregierten Länder seit der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt im Frühjahr 2002 den Bundesrat dominierten.

Von daher musste die rot-grüne Bundesregierung eine stärkere wirtschaftspolitische Initiative entfalten, um Handlungsfähigkeit zu demonstrieren und ihre Chancen bei der im Herbst 2002 anstehenden Bundestagswahl zu wahren. Angesichts der weiter verschlechterten Situation auf dem Arbeitsmarkt legte sie folglich einen Schwerpunkt des Regierungshandelns auf die Arbeitsmarktpolitik. Der „Vermittlungsskandal“ in der Bundesanstalt für Arbeit, bei dem der Bundesrechnungshof trotz anderer Statistiken eine nur geringe Vermittlungsbeteiligung festgestellt hatte, eröffnete eine günstige Gelegenheit, die bis dahin blockierte Strukturreform der Arbeitsmarktpolitik in Angriff zu nehmen. Die Blockade im „Bündnis für Arbeit“¹ hatte bereits früh gezeigt, dass eine von der Bundesregierung lediglich moderierte Politik der gesellschaftlichen Gruppen nicht funktionierte. Im Unterschied zu den Anfängen von Rot-Grün spielten nun befristete Expertenkommissionen wie die Hartz-Kommission für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik oder die nach diesem Vorbild gestaltete Rürup-Kommission für den Bereich Rente und Gesundheit eine hervorgehobene Rolle.

Auf den „Vermittlungsskandal“ reagierte die Bundesregierung im Frühjahr 2002 zunächst mit einem „Sofortprogramm“, das unter anderem den Umbau des Vorstandes der damaligen Bundesanstalt für Arbeit vorsah und mit dem Vermittlungsgutschein Marktmechanismen in der Stellenvermittlung einführte. Der Bericht der Hartz-Kommission vom August 2002 regte dann umfangreichere Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik an (Jann und Schmid 2004). Die ersten beiden Hartz-Gesetze, die 2003 in Kraft traten, führten neue Instrumente ein, so etwa die erweiterte Förderung selbstständiger Tätigkeiten im Rahmen des Existenzgründungszuschusses (der sogenannten „Ich-AG“) und die arbeitsmarktpolitische Nutzung von Zeitarbeit durch „Personal-Service-Agenturen“. Vorhandene Instrumente wurden gestrafft und stärker auf den Eingliederungserfolg ausgerichtet. Ab April 2003 wurden das kurz zuvor bundesweit eingeführte „Mainzer Modell“ und die geringfügige Beschäftigung durch Mini- und Midijobs ersetzt. Minijobs bis 400 Euro im Monat waren nun wieder, wie vor 1999, auch als Nebentätigkeit gestattet. Durch das dritte Hartz-Gesetz wurde die interne Struktur der Nürnberger Behörde reformiert. Aus einer Anstalt war die Bundesagentur für Arbeit geworden.

Die Hartz-Reformen stehen insgesamt für den Einstieg in eine konsequenter aktivierende Arbeitsmarktpolitik durch die Pflicht zur frühzeitigen Meldung vor Eintritt der Arbeitslosigkeit, striktere Zumutbarkeitskriterien, häufigere Sanktionen und den intensiveren Nachweis von Arbeitssuchaktivitäten. Die ersten Hartz-Gesetze blieben jedoch im Detail konkretisierungsbedürftig, insbesondere im Hinblick auf die Ausgestaltung der Grundsicherung, die an die Stelle von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige treten sollte.

Begünstigt durch die Bewältigung der Flutkatastrophe und die Ankündigung, die Hartz-Konzepte als „Befreiungsschlag“ im Kampf gegen die steigende Arbeitslosigkeit nach

¹ Das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ wurde zu Beginn der rot-grünen Regierungszeit ins Leben gerufen und sollte durch Abstimmung und Aushandlungen zwischen Regierung, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften eine kooperative Reformstrategie für den deutschen Arbeitsmarkt und Sozialstaat entwickeln und umsetzen. Die Ergebnisse des Bündnisses blieben jedoch weit hinter den Erwartungen zurück. Von ihm gingen keine wesentlichen Reformimpulse aus, weshalb es 2003 formal beendet wurde (Streeck und Hassel 2004, Fickinger 2005).

einem Wahlsieg „eins zu eins“ umsetzen zu wollen, konnte die rot-grüne Bundesregierung im September 2002 einen knappen Wahlsieg erringen. Gleichwohl befand sie sich weiterhin unter politischem Handlungsdruck. Die registrierte Arbeitslosigkeit stieg von 3,9 Millionen im Oktober 2002 (10,5%) ungewöhnlich stark um 800 000 Personen an und erreichte im Februar 2003 rund 4,7 Millionen (12,5%), was die höchste Arbeitslosenquote seit Februar 1999 darstellte. Binnen weniger Monate war die Arbeitslosenquote um rund 2 Prozentpunkte angewachsen. Die Verbesserung der Lage gegenüber der Situation zu Beginn der rot-grünen Regierung hatte sich verflüchtigt. Verschärft wurde die Situation dadurch, dass die unionsregierten Länder nach dem Sieg bei der Landtagswahl in Niedersachsen am 2. Februar 2003 und der Bildung einer CDU-geführten Landesregierung im Bundesrat eine eigene Mehrheit besaßen.

2 Begründung der Agenda 2010

Um die Initiative wieder zu erlangen und bestimmte, im Bericht der Hartz-Kommission ungeklärte Punkte zu konkretisieren, entschied sich die Bundesregierung, geführt durch Bundeskanzler und Kanzleramt, dafür, eine Weichenstellung in Gestalt einer Regierungserklärung vorzugeben. Mit der am 14. März 2003 von Gerhard Schröder verkündeten „Agenda 2010“ sollten nun strukturelle Reformen größerer Tragweite durchgesetzt werden (Hüther und Scharnagel 2005). Das Kanzleramt griff dabei in der Vorbereitung der „Agenda 2010“ auf bereits in der Vergangenheit innerhalb der SPD und dem Bündnis für Arbeit strittige Vorarbeiten wie das sogenannte Schröder-Blair-Papier von Juni 1999 zurück. In bemerkenswerter Abkehr sowohl von der frühen, stärker sozialpolitisch motivierten Regierungsphase von Rot-Grün als auch von der „Politik der ruhigen Hand“ betonte die Agenda 2010 das Leitmotiv der Eigenverantwortung und der Einschnitte in bislang gewährte staatliche Leistungen.

Die Agenda 2010 umfasste ein breites Bündel von Maßnahmen wirtschafts-, sozial- und arbeitsmarktpolitischer Art. Sie baute zum Teil auf bereits vollzogene Politikschritte im Bereich der Steuerreform, der Reform der Rentenversicherung sowie dem Aufbau einer geförderten privaten Altersvorsorge sowie auf den mit dem Hartz-Konzept eingeleiteten Reformen im Bereich der Arbeitsvermittlung, Zeitarbeit und Förderung der Selbstständigkeit auf, sollte aber vor allem die noch offenen Fragen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik klären.

Die angekündigten Reformen sollten darauf abzielen, Deutschlands Position im internationalen Wettbewerb zu verbessern und insbesondere bei Wachstum und Beschäftigung im Vergleich mit den europäischen Nachbarstaaten an Boden zu gewinnen. Von daher lehnt sich die Agenda 2010 an die Ziele und Reformkonzepte der Europäischen Beschäftigungsstrategie und der Lissabon-Strategie an,² mit denen ebenfalls bis 2010 wesentliche strukturelle Verbesserungen erreicht werden sollten. Entsprechend dem europäischen Sozialmodell sollte keine „ungezügelte Herrschaft des Marktes“ realisiert, aber gleichwohl mehr Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit angestrebt werden.

Die Agenda 2010 wurde mit der Notwendigkeit einer Modernisierung der sozialen Marktwirtschaft begründet, um eine strukturell bedingte Wachstumsschwäche zu überwinden

2 Vgl. den sogenannten „Sapir Report“ von 2004.

und eine deutlich bessere Situation auf dem Arbeitsmarkt zu erreichen. Dazu wurden bessere Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung als unerlässlich angesehen. Im Mittelpunkt standen dabei ein Abbau der als zu hoch wahrgenommenen Lohnnebenkosten in Gestalt der Sozialbeiträge, eine Korrektur von Fehlanreizen in den Sozialsystemen sowie Steuerentlastungen.

Den Einschnitten bei sozialen Leistungen sollten verstärkte Anstrengungen und öffentliche Investitionen im Bereich Kinderbetreuung, Bildung und Forschung gegenüber stehen. Damit sollte auch ein Beitrag zur Neuaustrichtung „sozialer Gerechtigkeit“ zwischen den Generationen sowie zwischen Erwerbstätigen und Leistungsbeziehern geleistet werden. Kernpunkt war jedoch die Ankündigung: „Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern“.

Die Agenda 2010 verbindet dabei Maßnahmen im Bereich der aktivierenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die zusätzliches Arbeitsangebot mobilisieren sollten, mit Veränderungen an den Rahmenbedingungen für die Einstellung von zusätzlichen Arbeitskräften bzw. die erleichterte Existenzgründung, um so insgesamt mehr Beschäftigung und Wachstum zu erreichen. Die wirtschafts- und regulierungspolitische Seite der Agenda 2010 kann damit als Flankierung der Reformen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik angesehen werden.

3 **Wichtige Elemente der Agenda 2010 im Einzelnen**

3.1 Regulierungsfragen: Arbeitsrecht und Existenzgründungen

Ein zentraler Punkt der Agenda 2010 sollte die Flexibilisierung des Arbeitsrechts darstellen, um Einstellungshürden auf Seiten der Arbeitgeber zu lindern. Der Bundeskanzler wies auf zwei alternative Modelle zur Lockerung des Kündigungsschutzes in kleineren Betrieben hin. Die rot-grüne Regierung hatte ja zuvor die Schwelle für die Anwendung des Kündigungsschutzes auf Betriebe mit mehr als fünf Arbeitnehmern gesenkt. Nun wurde vorgeschlagen, dass der erste Arbeitnehmer erst bei Überschreiten einer Belegschaftsgröße von fünf Arbeitnehmern in den Kündigungsschutz hineinwachsen sollte. Alternativ sollten befristete Beschäftigte und Zeitarbeitnehmer nicht in die Obergrenzen eingerechnet werden. Dies wurde vom Bundeskanzler als bevorzugte Option bezeichnet.

In der Regierungserklärung selbst legte er sich jedoch nicht auf ein konkretes Modell fest. In der Umsetzung setzte sich deshalb auch eine andere Lösung durch, die eine Anhebung des Schwellenwerts für die Anwendung des Kündigungsschutzgesetzes auf zehn Beschäftigte im Falle von Neueinstellungen vorsah. Während bis Ende 2003 für die Anwendbarkeit des Kündigungsschutzgesetzes eine Zahl von mehr als fünf Arbeitnehmern ausreichte, gilt nun, dass zwar jene Arbeitnehmer in Kleinbetrieben, die vom Kündigungsschutz erfasst worden waren, diesen auch behalten, sofern weiterhin mehr als fünf „Altarbeitnehmer“ im Betrieb beschäftigt sind. Scheiden allerdings Beschäftigte aus dem Unternehmen aus und sinkt dadurch die Belegschaftsstärke auf fünf oder darunter, verlieren alle anderen ihren bisherigen Kündigungsschutz. Dann ist allein die Kleinbetriebsgrenze von mehr als zehn Arbeitnehmern maßgebend, die seit Anfang 2004 in Kraft ist.

Angekündigt und umgesetzt wurden zudem die Einführung einer Wahlmöglichkeit zwischen Abfindung und Kündigungsschutzklage sowie eine Reform der Kriterien für die Sozialauswahl. Dabei sollte es den Arbeitgebern ermöglicht werden, jenseits eines fixen Kriterienkatalogs für die Auswahl der geschützten Mitarbeiter auch solche Arbeitnehmer, die für die Zukunft des Betriebs von zentraler Bedeutung sind, die sogenannten „Leistungsträger“, im Unternehmen zu halten. Daneben wurden die Kriterien für die Sozialauswahl in der Folge auf die Kriterien Alter, Betriebszugehörigkeit und Unterhaltpflichten sowie Schwerbehinderung beschränkt.

Zur Erleichterung von Existenzgründungen wurde daneben die befristete Beschäftigung bei neu gegründeten Unternehmen liberalisiert. Künftig sollte es in einem neu gegründeten Unternehmen möglich sein, Arbeitnehmer ohne sachlichen Grund für vier Jahre befristet zu beschäftigen und in dieser Zeit mehrfache Verlängerungen vornehmen zu können, wohingegen dies in der Regel für etablierte Unternehmen nur für zwei Jahre möglich ist. Damit flankierte die Agenda 2010 die Aufwertung und Förderung der Existenzgründung als eine Möglichkeit zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, die mit der Ich-AG und dem Programm „Kapital für Arbeit“³ eingeleitet worden war.

Weitergehende Markttöffnungen sollten die Wirksamkeit der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zusätzlich unterstützen. Dabei handelte es sich zum einen für den leichteren Zugang von erfahrenen Gesellen zur selbstständigen Tätigkeit, die bislang im Handwerk unter dem Vorbehalt eines Meisterbriefes stand. Künftig sollte es erfahrenen und qualifizierten Gesellen möglich sein, nach zehn Jahren Berufstätigkeit einen Rechtsanspruch auf die selbstständige Ausübung ihres Handwerks zu erwerben. Diese Frist wurde in der Umsetzung auf sechs Jahre verkürzt, wie dies auch dem EU-Recht entspricht. Der Meistertitel sollte jedoch als Qualitätssiegel und Zulassungserfordernis in gefahrgeneigten Handwerksberufen erhalten bleiben. Um die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit zu unterstützen, wurde der Nachweis des „Meisterbriefs“ in der Folge in 53 von 94 Handwerken und bei „einfachen“ Tätigkeiten aufgehoben. Zum anderen sollte es Einzelunternehmen gestattet werden, dem Erfordernis eines Meisterbriefes durch die Anstellung eines Handwerksmeisters Genüge zu tun, wie dies bereits bei einer GmbH möglich war (siehe hierzu den Beitrag von Brenke in diesem Heft). Schließlich sollte die bürokratische Belastung der Kleinunternehmen deutlich vermindert werden.

Daneben forderte der Bundeskanzler mehr Flexibilität in den Flächentarifverträgen, insbesondere durch die Einführung von Öffnungsklauseln und mehr betriebliche Bündnisse. Der Druck auf die Tarifpartner wurde durch die Androhung einer Intervention durch den Gesetzgeber verstärkt.

3.2 Arbeitsmarktpolitik: Arbeitslosengeld und Grundsicherung für Arbeitssuchende

Im Kern der öffentlichen Aufmerksamkeit stand jedoch der Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Hier brachte die Agenda 2010 für deutsche Verhältnisse weitreichende Veränderungen

3 Mit diesem von der Kreditanstalt für Wiederaufbau umgesetzten Programm sollte die Kapitalausstattung von Unternehmen verbessert werden, die Arbeitslose einstellen. Dies umfasste einen Fremd- und einen Eigenkapitalanteil.

mit sich, die einerseits Arbeitsanreize stärken und andererseits zur Entlastung bei Sozialausgaben und Sozialabgaben beitragen sollten.

Zum einen sollte die maximale Bezugsdauer des einkommensbezogenen Arbeitslosengeld I als Leistung der Arbeitslosenversicherung grundsätzlich auf 12 Monate verkürzt werden, wobei für Arbeitslose ab 55 Jahre eine Verkürzung der Bezugsdauer von 32 auf 18 Monate angekündigt wurde (siehe hierzu den Beitrag von Schneider in diesem Heft). In der Vergangenheit war die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I in mehreren Schritten verlängert worden, um älteren Arbeitnehmern eine Brücke in den vorgezogenen Ruhestand zu bauen und betriebliche Umstrukturierungen „sozialverträglich“ durchführen zu können. Dies hatte zu einem sehr niedrigen Beschäftigungsniveau bei älteren Arbeitnehmern geführt.

In der Kritik stand ferner die Ungleichbehandlung der Bezieher von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe in Bezug auf die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt und die gespaltene Zuständigkeit der Behörden für diesen Kreis der Langzeitarbeitslosen. Die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen sowohl im Leistungsrecht als auch in der Verwaltung war zwar ein Thema, das bereits seit mehreren Jahren auf der Tagesordnung gestanden und im Bericht der Hartz-Kommission programmatisch angesprochen worden war. Es musste jedoch die anstehende Reform konkret ausgestaltet werden. Vor Ankündigung der Agenda 2010 waren insbesondere die institutionelle Zuständigkeit, die Höhe der Sozialleistung und die Zumutbarkeit von Stellenangeboten strittig gewesen. Hier brachte die Agenda 2010 eine Zuspitzung in Richtung eines restriktiveren Kurses. Grundprinzip war: „Niemandem aber wird es künftig gestattet sein, sich zulasten der Gemeinschaft zurückzulehnen“.

Die Agenda 2010 stellte klar, dass die einkommensbezogene Arbeitslosenhilfe für Personen, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld I ausgelaufen ist, definitiv abgeschafft werden sollte (siehe hierzu den Beitrag von Eichhorst in diesem Heft). Nach Ablauf des Arbeitslosengeldes I sollten Langzeitarbeitslose auf das – später so bezeichnete – Arbeitslosengeld II verwiesen werden, das „in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe entsprechen“ sollte. Damit sollten sich die Sozialleistungen für Langzeitarbeitlose prinzipiell am Regelsatz der Sozialhilfe orientieren und nicht, wie zwischenzeitlich diskutiert, an einem höheren Niveau. Einmalzahlungen der Sozialhilfe sollten pauschaliert und in den Regelsatz des neuen Arbeitslosengeldes II eingerechnet werden. Dies bedeutete die Abschaffung einer an einem früheren Einkommen orientierten Transferleistung für Langzeitarbeitslose, was zur Verminderung von Anspruchslöhnen und zu einer Verstärkung von Stellensuchbemühungen führen sollte. Gleichzeitig sah die Agenda 2010 zur Stärkung der Arbeitsanreize vor, großzügigere Anrechnungsvorschriften bei den Erwerbseinkommen zu gewähren.

Im Zuge einer stärkeren Betonung des Aktivierungsgedankens legte die Agenda 2010 fest, dass die Regelungen zur Zumutbarkeit für Arbeitsangebote verschärft werden sollten, auch dies ein Punkt, der im Vorfeld und nach der Regierungserklärung kontrovers diskutiert worden war. Nach der Ankündigung der Agenda 2010 sollte jede Arbeit, die nicht sittenwidrig ist, als zumutbar gelten, außer wenn der Arbeitsuchende aus gesundheitlichen Gründen nicht dazu in der Lage ist, wenn die künftige Ausübung seiner ursprünglichen Tätigkeit wesentlich erschwert oder wenn die Erziehung der Kinder oder die Pflege eines Angehörigen gefährdet würde. Hierbei spielte es keine Rolle mehr, ob die formale Qualifikation des Arbeitslosen wesentlich höher liegt als die für die Stelle notwendige oder ob

die angebotene Stelle allein einen Existenz sichernden Lohn garantiert. Bei Nichtannahme zumutbarer Tätigkeiten sollten die Sozialleistungen entsprechend gekürzt werden.

3.3 Bildung und Kinderbetreuung

Der restriktiveren Linie bei der Arbeitsmarktpolitik sollte im Rahmen der Agenda 2010 eine Verstärkung der Bemühungen um Bildung und Ausbildung gegenüber stehen. Zunächst kündigte sie zusätzliche Ausbildungsangebote für Jugendliche auf verpflichtender Grundlage an. Daneben sollte künftig die Hürde für das Angebot von Ausbildungsplätzen gesenkt werden, indem auch fachlich geeignete und erfahrene Personen ohne weitere formale Anforderungen ausbilden können. Konkret bedeutete dies, dass die Ausbildungsbereignungsverordnung befristet ausgesetzt wurde und es auch selbstständigen Gesellen mit Eignungsprüfung sowie den nicht mehr vom Meisterzwang erfassten selbstständigen Handwerkern bei fachlicher Eignung gestattet wurde, Nachwuchs auszubilden.

Im Bildungsbereich kündigte die Agenda 2010 in Reaktion auf die PISA-Studie von 2001 an, den Einfluss der sozialen Herkunft auf die Chance, eine weiterführende Schule zu besuchen und einen qualifizierten Abschluss zu erwerben, zu vermindern. Dies sollte die Bildungs- und Aufstiegschancen von Kindern aus Arbeiterhaushalten bzw. von Kindern mit Migrationshintergrund verbessern. Hierzu wurde angeregt, einheitlich bundesweite Standards zu formulieren. Die Bundesregierung kündigte an, 4 Milliarden Euro in den Ausbau der schulischen Ganztagsbetreuung zu investieren. Daneben trat der Bund an, die Kommunen bei der Betreuung von Kindern unter drei Jahren finanziell zu unterstützen, und zwar mit 1,5 Milliarden Euro jährlich (siehe hierzu den Beitrag von Wrohlich in diesem Heft). Zur Modernisierung des Bildungswesens sollte eine gemeinsame Anstrengung von Bund und Ländern unternommen werden. Im Bereich der Forschungsförderung sollten die Etats der großen Forschungsinstitutionen in den folgenden Jahren um jährlich jeweils 3 % angehoben werden. Dies wurde als konsequente Fortführung der Ausweitung der Aufwendungen für Bildung und Forschung dargestellt.

3.4 Steuern und Fiskalpolitik

Auf dem Feld der Steuer- und Fiskalpolitik (siehe hierzu den Beitrag von Bach in diesem Heft) signalisierte die Agenda 2010 Entlastungen im Bereich der Einkommensteuer. So sollte im Rahmen der bereits angekündigten weiteren Stufen der Steuerreform der Eingangssteuersatz gegenüber dem Ausgangsniveau unter Rot-Grün von 25,9 % auf künftig 15 %, der Spitzensteuersatz von 53 % (Stand 1998) auf 42 % gesenkt, der Grundfreibetrag von 6 322 Euro (1998) auf 7 664 Euro (2005) angehoben werden. Damit sollte ein Gesamtvolumen an Entlastungen von 7 Milliarden Euro ab 2004 und weiteren 18 Milliarden Euro ab 2005 verbunden sein. Später wurde die letzte Stufe der Steuerreform (teilweise) auf 2004 vorgezogen. Einnahmenseitig sollte eine Abgeltungssteuer auf Zinserträge sowie eine stärkere Kontrolle der Schattenwirtschaft Mehreinnahmen generieren.

Die Kommunen sollten innerhalb kurzer Zeit von den Lasten zur Bewältigung der Flutkatastrophe (Flutopferfonds) sowie bei den Aufwendungen für erwerbsfähige Sozialhilfebezieher entlastet werden, für die künftig die Bundesagentur für Arbeit zuständig sein sollte. Hinzu treten sollte eine systematische Gemeindefinanzreform. Den Kommunen ih-

rerseits wurde nahe gelegt, die durch die Entlastungen frei werdenden Mittel im Bereich der Kinderbetreuung zu investieren. Daneben versprach der Kanzler mit der Agenda 2010 ein kommunales Investitionsprogramm und eine verstärkte Förderung der Wohnungsbau-sanierung über die KfW sowie die Einführung von Steuervergünstigungen für die Kinder-betreuung und die Einstellung von Haushaltshilfen im Privathaushalt, was wie der Ausbau des öffentlichen Angebots der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen und zusätzliche Beschäftigungschancen erschließen sollte.

3.5 Gesetzliche Rentenversicherung und Gesundheitsreform

In der gesetzlichen Rentenversicherung zielte die Agenda 2010 darauf ab, die Rentenversicherungsbeiträge auf dem Niveau von 19,5 % des Bruttolohns halten zu können. In Ergänzung früherer Reformen, der bereits eingeleiteten Senkung des künftigen Rentenniveaus und des Aufbaus einer staatlich geförderten privaten Altersvorsorge mit der „Riester-Rente“ ab 2002 sollte nun die Rentenformel verändert werden. Nach Abschluss der Beratungen der Rürup-Kommission wurde zum Januar 2005 ein neuer „Nachhaltigkeitsfaktor“ in die Rentenformel eingefügt, der eine verminderte Rentenanpassung bei einer ungünstigen Verschiebung der Zahlenrelation Rentner/Beitragszahler vorsieht (siehe hierzu den Beitrag von Schnabel in diesem Heft). Damit wurde eine dem früheren „demografischen Faktor“ entsprechende Regelung geschaffen.

Ein letzter Schwerpunkt der Agenda 2010 war die Reform der gesetzlichen Krankenversicherung (siehe hierzu den Beitrag von Raffelhüschen in diesem Heft). Mit ihr kündigte die Agenda 2010 eine weitere Gesundheitsreform an, die vor allem zur Kostendämpfung auf Seiten der Lohnnebenkosten der Arbeitgeber beitragen sollte. Zunächst sollten Verkrustungen in der Steuerung des Gesundheitswesens abgebaut werden, um die Effizienz des Systems zu steigern, z. B. durch die Gestattung von Einzelverträgen der Krankenkassen mit Ärzten oder die Verminderung der Vielzahl von Krankenkassen. Daneben sollte der Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung überarbeitet und verkürzt werden. Schließlich wurden Mechanismen der Selbstbeteiligung der Versicherten bzw. Patienten ausgebaut. Je Quartal sind seit April 2004 beim Hausarzt und Zahnarzt je 10 Euro Praxisgebühr fällig, die Zuzahlung bei Medikamenten wurde erhöht. Nachträglich wurde die Notaufnahmegerühr in Höhe von ebenfalls 10 Euro von der Praxisgebühr abgekoppelt. Die Eigenbeteiligungen sollten maximal 2 % des Bruttojahreseinkommens, bei chronisch Kranken 1 % umfassen. Gravierender waren die Veränderungen auf der Beitragsseite. Zahnersatz und Krankengeld sollten in Zukunft nicht mehr paritätisch, sondern alleine durch Beiträge der Versicherten in Höhe von 0,9 % der beitragspflichtigen Einnahmen abgesichert werden. Damit wurde die formale Beitragsparität in der Krankenversicherung aufgelöst. Der Arbeitgeberbeitrag wurde somit gesenkt, während die Belastung für die Versicherten zunahm. Das Mutterschaftsgeld sollte als versicherungsfremde Leistung künftig aus dem Steueraufkommen einer höheren Tabaksteuer finanziert werden.

4 Die Agenda 2010 – Eine große politische Zäsur

Die Agenda 2010 bedeutete die weitgehende Rücknahme der zu Beginn der rot-grünen Regierungsphase vorgenommenen Schritte in Richtung einer verstärkten Regulierung des Arbeitsmarktes und sozialpolitischer Leistungsausweitungen. Im Vergleich zu anderen

Reformschritten stellt sie eine recht tief greifende Zäsur dar (Zimmermann 2005). Die sozial- und arbeitsmarktpolitisch restriktive Linie der Agenda 2010 mit ihrer Betonung von Leistungskürzungen, Eigenverantwortung und mehr Flexibilität bedeutete eine klare programmatische Abwendung von einer primär kompensierenden Politik durch aktive Arbeitsmarktpolitik und Transferleistungen zugunsten eines Zukunftsprogramms mit mehr Investitionen in frühkindliche Bildung, schulische und berufliche Ausbildung sowie größerer Forschungsanstrengungen. Damit wurde ein klar erkennbarer Bruch mit der jedoch über längere Zeit bereits Schritt für Schritt erodierten Traditionslinie der deutschen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik mit Status sichernden Sozialleistungen, einer eher passiven Ausrichtung des Sozialstaates, einer paritätischen Finanzierung im Bereich Rente und Gesundheit sowie einer intensiven Regulierung des Arbeitsmarktes vollzogen. Deutlich wurde auch eine Zäsur mit dem Beginn der rot-grünen Regierungszeit, als versucht worden war, den Markt stärker zu regulieren und bestimmte „soziale Ungerechtigkeiten“ der schwarz-gelben Bundesregierung zu korrigieren.

5 **Die Agenda 2010 und ihre Nachwirkungen**

Die Agenda 2010 wurde von den beiden Regierungsparteien zunächst bei den Sonderparteitagen im Juni 2003 als programmatische Festlegung akzeptiert und floss in den Jahren 2003 und 2004 auch in zahlreiche Einzelvorhaben ein, wenngleich zum Teil in mehr oder weniger abgewandelter Form oder zeitlich verzögert, z. B. trat Hartz IV nicht 2004, sondern erst Anfang 2005 in Kraft und brachte eine komplexe administrative Struktur hervor. Dabei mussten in wesentlichen Bereichen wie der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder der Gesundheitsreform im Rahmen einer „informellen“ Großen Koalition Kompromisse mit der im Bundesrat dominierenden CDU/CSU gefunden werden.

Die Bundesregierung geriet dennoch zunehmend in ein Dilemma zwischen einem Verlust an Zustimmung aufgrund zunächst ausbleibender (aber auch noch nicht zu erwartender) Erfolge auf dem Arbeitsmarkt, was durchaus mit ungenügenden Reformen zu tun hatte, und der Entfremdung von Gewerkschaften, Parteibasis und Teilen der Wählerschaft angesichts der als „ungerecht“ wahrgenommenen Eingriffe in den Sozialstaat, insbesondere in der Ausgestaltung des Hartz-Konzepts durch die Agenda 2010. Die Agenda traf die SPD und die Öffentlichkeit vergleichsweise unvorbereitet. Die in der Regierungserklärung angelegte, aber nicht betonte Begründung über eine Neudefinition der sozialen Gerechtigkeit ging dabei unter (Mayer 2004). Der Regierung gelang es nicht, eine hinreichende Akzeptanz für ihre Intentionen zu schaffen – also für eine Neuausrichtung der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Deutschland (Steinmeier 2008). Die Rechtfertigung der Agenda 2010 mit der ökonomischen Notwendigkeit genügte offenbar nicht, innerhalb der SPD und der Bevölkerung für eine ausreichende Akzeptanz zu sorgen. Das Maßnahmenbündel der Agenda 2010 wurde weniger als ein Programm zur Neuformulierung sozialer Gerechtigkeit mit einer Betonung von Zukunftsinvestitionen wahrgenommen als vielmehr als ein überwiegend auf soziale Kürzungen ausgerichtetes Paket. Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz IV), die Verschärfung von Zumutbarkeitskriterien und Sanktionen, die deutliche Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, die Aufhebung der Beitragsparität in der Krankenversicherung und die Schritte hin zu einer Grundversorgung im Bereich Rente und Gesundheit standen dabei im Vordergrund.

Dies führte zu massiven Widerständen innerhalb der SPD und bei den Gewerkschaften sowie zu einem Verlust an Zustimmung in der Bevölkerung. Zunächst drückte sich dies in einer größeren Distanz zwischen dem Bundeskanzler und der SPD aus. In der Folge trat Gerhard Schröder im März 2004 zugunsten von Franz Müntefering als Parteivorsitzender zurück. Für Deutschland eher unüblich kam es im Sommer 2004 zu regelmäßigen „Montagsdemonstrationen“ gegen die wahrgenommene „soziale Grausamkeit“ von Hartz IV vor allem in Ostdeutschland. Auf dem Höhepunkt dieser Unruhe setzte eine Welle von Austritten aus der SPD ein. Vertreter des „linken“ Flügels von SPD und Gewerkschaften begannen, sich zunächst als Verein und später als Partei „Wahlalternative Soziale Gerechtigkeit“ (WASG) zu formieren.

Die Dynamik verstärkte sich erneut, als im Januar 2005 nach der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die symbolisch wichtige Grenze von 5 Millionen registrierten Arbeitslosen erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik überschritten wurde. Dies ging zwar im Kern auf die erstmalige Erfassung von erwerbsfähigen früheren Sozialhilfeempfängern zurück und war somit als rein statischer Effekt zu erklären. Alternativ hätte die Bundesregierung auch auf die niedrigere Messung der Arbeitslosigkeit nach dem Konzept der Internationalen Arbeitsagentur (ILO) zurückgreifen können. Die (weniger geschönte) Offenlegung der Arbeitslosigkeit wurde als Beitrag zu einer „neuen Ehrlichkeit“ verstanden. Die Öffentlichkeit sah dies jedoch als Scheitern der Regierungspolitik.

In der Folge verloren SPD und Grüne die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 22. Mai 2005 zugunsten von CDU und FDP. Der Bundeskanzler reagierte hierauf mit der Ankündigung einer vorgezogenen Bundestagswahl, die nach einer negativ beantworteten Vertrauensfrage und der Auflösung des Bundestages für den 18. September 2005 angesetzt wurde. Dort errangen CDU und CSU einen knappen Wahlsieg, blieben jedoch unterhalb der Umfragewerte und Erwartungen, was auf das stärker ausgeprägte Reformprofil der CDU zurückgeführt wurde. Die SPD hingegen hatte in der Endphase des Wahlkampfes wieder verstärkt soziale Aspekte in den Vordergrund gestellt, auch in bewusster Abgrenzung zur Union, und konnte damit ein relativ gutes Wahlergebnis erreichen. Gleichzeitig zogen Abgeordnete der WASG auf einer Liste der Linkspartei.PDS, darunter der ehemalige SPD-Vorsitzende Oskar Lafontaine, erstmals in den Bundestag ein. Die nach der Wahl formierte Große Koalition von Union und SPD legte unter dem Eindruck der parteipolitischen Verwerfungen im Gefolge der Agenda 2010 und der Unpopularität von weiteren Reformankündigungen im Zeitablauf ein zunehmendes Gewicht auf einen „sozialeren“ Kurs.

Unter dem Eindruck von Mehrausgaben im Bereich des Arbeitslosengeldes II wurden jedoch zunächst Mitte 2006 mit dem „Hartz-IV-Fortentwicklungsgegesetz“ Korrekturen vorgenommen und Sanktionsmechanismen erneut verschärft. Der Übergang zur „Rente mit 67“ war ein weiterer und bislang letzter Schritt auf dem von der Agenda 2010 vorgezeichneten Pfad.

Im Verlauf des Jahres 2006 verbesserte sich die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt deutlich, was zum einen Teil konjunkturell zu erklären ist, zu einem wesentlichen Teil aber auch auf die strukturellen Reformen in Sozialstaat und Arbeitsmarktpolitik zurückzuführen sein dürfte (siehe den Beitrag von Brenke und Zimmermann 2008). Gleichwohl trat „soziale Gerechtigkeit“ als politisches Thema in den Vordergrund. SPD und CDU/CSU rückten seitdem faktisch von der Agenda 2010 als Leitmotiv für das Regierungshandeln

ab und betonten stärker sozialpolitische Aspekte. Dies drückte sich etwa in der erneuten Anhebung des Spaltensteuersatzes auf 45 % („Reichensteuer“) sowie in der Einführung neuer arbeitsmarktpolitischer Instrumente zur Schaffung eines öffentlich geförderten Arbeitsmarktes aus, vor allem aber in der erneuten Verlängerung des Arbeitslosengeldes I für ältere Arbeitslose, um die wahrgenommene Ungerechtigkeit von langjährigen Einzahlungen und kurzer Bezugsdauer zu entschärfen. Dieses Vorhaben war zwar von der Union zunächst Ende 2006 angeregt worden, wurde jedoch erst verabschiedet, als der SPD-Vorsitzende Kurt Beck den Vorschlag unterstützte und diesen Positionswechsel innerhalb der SPD gegen den Arbeitsminister und Vizekanzler Franz Müntefering durchsetzte, der daraufhin als einer der letzten Vertreter der Agenda 2010 und Erbe Gerhard Schröders zurücktrat. Auch durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes oder von sektoralen Mindestlöhnen auf Basis allgemein verbindlicher Tarifverträge soll der Hartz IV zugeschriebene Druck auf niedrige Löhne vermindert werden. Die Neupositionierung der SPD trug dazu bei, bei der Landtagswahl in Hessen im Januar 2008 einen Stimmenzuwachs zu erreichen, konnte jedoch den Einzug der Linkspartei in die Landtage von Hessen und Niedersachsen nicht verhindern.

Festzuhalten bleibt, dass die Agenda 2010 derzeit nicht mehr als politisches Leitmotiv dient. Dies ist das Ergebnis eines politischen Prozesses, der den Stimmungen unter den Wählern mehr Rechnung trägt als den durch die Ökonomen abgeleiteten weiteren größeren Reformnotwendigkeiten (siehe dazu Zimmermann 2008). Im Rückblick stellt die Agenda 2010 jedoch einen historisch wichtigen Schritt dar, der zu einer massiven strukturellen Veränderung auf dem Arbeitsmarkt beigetragen hat. Diese positive Entwicklung konnte jedoch nur um den Preis eines hohen parteipolitischen Überlebensrisikos erreicht werden.

Literaturverzeichnis

- Bach, Stefan (2008): Steuerreform: Notwendige Anpassungen vorgenommen, der große Wurf blieb aus. In diesem Heft, S. 65–89.
- Brenke, Karl (2008): Reform der Handwerksordnung – Erfolgreich, aber viel zu halbherzig. In diesem Heft, S. 51–64.
- Brenke, Karl und Klaus F. Zimmermann (2008): Reformagenda 2010 – Strukturreformen für Wachstum und Beschäftigung. *Wochenbericht des DIW Berlin*, 75 (11), 117–124.
- Egle, Christoph, Tobias Ostheim und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.) (2003): *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002*. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- Eichhorst, Werner (2008): Die Agenda 2010 und die Grundsicherung für Arbeitsuchende. In diesem Heft, S. 38–50.
- Eichhorst, Werner und Klaus F. Zimmermann (2005): Eine wirtschaftspolitische Bilanz der rot-grünen Bundesregierung. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 43, 11–17.
- Fickinger, Nico (2005): *Der verschenkte Konsens. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit*. Wiesbaden, VS.
- Hüther, Michael und Benjamin Scharnagel (2005): Die Agenda 2010: Eine wirtschaftspolitische Bilanz. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 32/33, 23–30.
- Jann, Werner und Günther Schmid (Hrsg.) (2004): *Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*. Berlin, Edition Sigma.

- Mayer, Thomas (2004): Die Agenda 2010 und die soziale Gerechtigkeit. *Politische Vierteljahrsschrift*, 45 (2), 181–190.
- Raffelhüschen, Bernd (2008): Gesundheitsreformen – Und kein Ende in Sicht! In diesem Heft, S. 108–116.
- Sapir, André, Philippe Aghion, Giuseppe Bertola u. a. (2004): *An Agenda for a Growing Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- Schnabel, Reinhold (2008): Agenda 2010 und Rentenpolitik – Große Erfolge und drohende politische Risiken. In diesem Heft, S. 98–107.
- Schneider, Hilmar (2008): Die Veränderung der Lohnersatzleistungen und die Reform der Vermittlungsprozesse im SGB III. In diesem Heft, S. 20–37.
- Steinmeier, Frank-Walter (2008): Warum die Agenda 2010 morgen noch gelten muss. In diesem Heft, S. 117–120.
- Streeck, Wolfgang und Anke Hassel (2004): The Crumbling Pillars of Social Partnership. In: Herbert Kitschelt und Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Germany: Beyond the Stable State*. London, Routledge, 101–124.
- Wrohlich, Katharina (2008): Familie und Bildung in der Agenda 2010: Ziele, Maßnahmen und Wirkungen. In diesem Heft, S. 90–97.
- Zimmermann, Klaus F. (Hrsg.) (2003): *Reformen jetzt! So geht es mit Deutschland wieder aufwärts*. Wiesbaden, Gabler.
- Zimmermann, Klaus F. (2005): Eine Zeitenwende am Arbeitsmarkt. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Das Parlament), 16, 3–5.
- Zimmermann, Klaus F. (Hrsg.) (2006): *Deutschland – was nun? Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft*. München, C. H. Beck im dtv.
- Zimmermann, Klaus F. (2008): Die Agenda 2010: Ein geschichtsträchtiger gesellschaftspolitischer Reformaufbruch. *Wirtschaftsdienst*, 3, 170–174.
- Zohlnhöfer, Reimut (2004): Die Wirtschaftspolitik der rot-grünen Koalition: Ende des Reformstaus. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 14 (2), 381–402.