

HAT DIE AGENDA 2010 DAZU BEIGETRAGEN, DEUTSCHLAND WIEDER WETTBEWERBSFÄHIG ZU MACHEN?

Peter Bofinger: Die Bedeutung der Agenda 2010 für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft wird massiv überschätzt. Deutsche Unternehmen sind auf den Weltmärkten erfolgreich, weil sie innovative und qualitativ sehr hochwertige Produkte absetzen, die von kooperativen und sehr gut ausgebildeten Mitarbeitern hergestellt werden. Das hat viel mit der nachhaltigen Orientierung der deutschen Familienunternehmen und der guten Unternehmenskultur zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu tun. Das Ganze wurde durch die ausgeprägte Lohnzurückhaltung begünstigt, die aber schon in der zweiten Hälfte der Neunziger eingesetzt hatte. Eine wichtige Ursache für den Abbau der Arbeitslosigkeit liegt darin, dass die negativen Beschäftigungseffekte der Wirtschaftstransformation in Ostdeutschland mittlerweile ausgelaufen sind. Das zeigt sich daran, dass es heute in Westdeutschland gerade einmal 400.000 Arbeitslose weniger gibt als im Januar 2001. In Ostdeutschland beträgt der Rückgang bei einer deutlich geringeren Erwerbspersonenzahl jedoch 900.000.

Michael Hüther: Ja. Niemand wird behaupten wollen, der im Jahr 2005 einsetzende und durch die Finanzkrise 2009 nur kurz gebremste Aufschwung am Arbeitsmarkt sei allein der Agenda 2010 zuzurechnen. Aber ohne sie wäre er nicht so dynamisch ausgefallen. Gemeinsam mit der bereits Ende der 90er-Jahre begonnenen beschäftigungsorientierten Lohnpolitik und den umfangreichen Bemühungen der Unternehmen, ihre Wertschöpfungsketten global aufzustellen, hat die Agenda 2010 Deutschland wieder wettbewerbsfähig gemacht. Die Beschäftigungsintensität der Investitionen hat sich erhöht. Der lang anhaltende Aufschwung am Arbeitsmarkt hat erstmals – trotz der schweren Krise 2009 – seit vier Jahrzehnten die Langzeitarbeitslosigkeit reduzieren lassen, und zwar seit 2005 um 700.000 auf – immer noch – eine Million Menschen.

HABEN BEFRISTETE STELLEN, LEIHARBEIT UND MINIJOBS IN DEUTSCHLAND ÜBERHANDGENOMMEN?

Peter Bofinger: Der Trend geht in die Richtung steigender Flexibilität, wobei sich die Entwicklungen in den vergangenen Jahren jedoch merklich abgeschwächt haben. So ist die Leiharbeit vor allem in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts deutlich angestiegen. Bezogen auf die gesamte Beschäftigung von rund 36,5 Millionen hält sich die Zahl der Leiharbeiter mit rund einer Million noch in Grenzen. Bei den Minijobs hat sich der starke Anstieg der Jahre 2000 bis 2005 seither nicht weiter fortgesetzt. Derzeit sind rund 5,1 Millionen ausschließlich geringfügig beschäftigt. Die Zahl der im Nebenjob geringfügig Beschäftigten hat sich kontinuierlich erhöht und beläuft sich auf rund 2,6 Millionen. Die Befristungsquote ist von 2004 bis 2010 von 8,7 Prozent auf elf Prozent gestiegen, aber bis 2014 wieder auf 10,4 Prozent gesunken. Der Trend insgesamt ist allerdings weniger auf den privaten als auf den öffentlichen Sektor zurückzuführen.

Michael Hüther: Nein. Die Befristungsquote ist seit 2005 nahezu konstant. Dabei sind Jüngere – auch ohne Berücksichtigung der Auszubildenden – häufiger befristet beschäftigt als Ältere. Während unter den 55- bis 64-Jährigen nur 3,5 Prozent einen befristeten Vertrag haben, sind es unter den 25- bis 34-Jährigen knapp 14 Prozent. In der Zeitarbeit waren 2005 rund 1,1 Prozent der Erwerbstätigen beschäftigt, heute sind es 2,3 Prozent – das ist zwar ein Anstieg, aber von einer Überhandnahme kann man da nun wirklich nicht sprechen. Der Anteil geringfügig entlohnter Beschäftigter an den Erwerbstätigen hat sich von 20 auf unter 18 Prozent leicht reduziert. Die anfängliche Sorge, es käme zur Umwidmung von regulären Jobs in solche flexiblen Erwerbsformen, lässt sich empirisch nicht bestätigen. Kritisch bleibt die hohe Dynamik bei den Minijobs, deren abgabenrechtliche Begünstigung ordnungspolitisch diskussionswürdig ist. Allerdings spiegelt diese Dynamik ein besonderes Interesse an Neben- und Zusatzbeschäftigung solcher Art.

DROHT ALTERSARMUT OHNE EINE STABILISIERUNG DES RENTENNIVEAUS ZUM MASSENPHÄNOMEN ZU WERDEN?

Peter Bofinger: Ein Arbeitnehmer, der im Jahr 2030 in Rente geht und durchgängig ein Einkommen von 70 Prozent des Durchschnittseinkommens geleistet hat, muss 45,7 Beitragsjahre geleistet haben, damit er gerade einen Rentenanspruch in Höhe der Grundversicherung im Alter erzielt. Problematisch ist dabei, dass Haushalte bis zu einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 2000 Euro eine negative Sparquote aufweisen. Sie sind also nicht in der Lage, die geringen Leistungen aus der gesetzlichen Rente durch Vorsorgespargen auszugleichen. So gesehen, ist damit zu rechnen, dass es in den kommenden Jahrzehnten viele alte Menschen mit einem sehr geringen Einkommen geben wird.

Michael Hüther: Nein. Der Anteil der Personen, die auf Grundsicherung im Alter angewiesen sind, liegt seit drei Jahren stabil bei drei Prozent. Das ist deutlich unter dem Niveau der erwerbsfähigen Bevölkerung, wobei die Renten auch künftig deutlich stärker ansteigen werden als die Grundsicherung. Die Erwerbsbeteiligung, nicht die Rentenanpassung ist also der Hebel, weshalb ein höheres Rentenniveau nicht einmal treffsicher vor Altersarmut schützt: Phasen (freiwilliger) Teilzeitbeschäftigung, der Erwerbsunterbrechung sowie mögliche Wechsel zwischen abhängiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit können zu Rentenanwartschaften führen, die selbst bei einem höheren Sicherungsniveau unter dem Grundsicherungsanspruch bleiben. Umgekehrt würde aber mancher Rentner profitieren, der gar keiner Unterstützung bedarf. Ohne die Lebenslagen der von Altersarmut bedrohten Menschen bagatellisieren zu wollen, deuten die empirischen Befunde zumindest darauf hin, dass die Absicherung im Alter durch gesetzliche Rente, private Vorsorge und gemeinsam mit dem Partner zumeist gelingt.

AGENDA 2010 Mythos & Wirklichkeit

Was haben Gerhard Schröders Reformen gebracht? Die einen sagen so, die anderen so. Zehn Fragen, zehn Antworten von den Wirtschaftsexperten Peter Bofinger und Michael Hüther

NIMMT HIERZULANDE DIE UNGLEICHHEIT IMMER MEHR ZU?

Peter Bofinger: Von 2000 bis 2014 hatten die einkommensstärksten zehn Prozent der Bevölkerung einen Anstieg des realen verfügbaren Haushaltseinkommens von 14 Prozent. In der mittleren Einkommensgruppe gab es gerade noch ein Plus von einem Prozent. Die ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung haben einen realen Einkommensverlust von neun Prozent erlitten. Diese Entwicklung hat sich nicht zuletzt wegen der hohen Arbeitslosigkeit schon in der Phase bis 2005 herausgebildet. Trotz der deutlich besseren Beschäftigungslage hat sich an dieser Schere nichts mehr geändert. Über den gesamten Zeitraum von 1991 bis 2014 haben die unteren 40 Prozent der Haushalte keinen Anstieg ihres verfügbaren Realeinkommens erfahren, obwohl in diesem Zeitraum das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner um 33 Prozent gestiegen ist. Wir haben also das Problem einer im längerfristigen Trend zunehmenden Ungleichheit. Wir erleben ein Wachstum, das nicht mehr zu einem „Wohlstand für alle“ führt.

Michael Hüther: Nein. Seit 2005 ist die Einkommensverteilung stabil, die Ungleichheit der Lohneinkommen hat seit 2010 kontinuierlich abgenommen. Die stets angeführte Verschlechterung dieser Verteilungsindikatoren vollzog sich ab Mitte der 90er-Jahre bis etwa 2005. Jetzt aber wird die Verbesserung wahrgenommen, so rechnen sich heute 57 Prozent der Menschen in Deutschland zur Mittelschicht, während es zum Einstieg in die Agenda nur 46 Prozent waren. Allerdings ist zuletzt die Armutsgefährdungsquote angestiegen, wobei Berechnungen des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) auf Basis des Mikrozensus bereits im vergangenen September gezeigt hatten, dass von dem Anstieg der Armut im Vergleichsjahr 2015 besonders Menschen mit Migrationshintergrund betroffen waren – das Armutsrisiko der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund hatte sich hingegen seit 2011 nicht verändert.

WURDEN INFOLGE DER HARTZ-REFORMEN VOR ALLEM PREKÄRE BESCHÄFTIGUNGSVERHÄLTNISSE GESCHAFFEN?

Peter Bofinger: Bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung wurden seit 2005 rund 3,4 Millionen Teilzeitjobs, aber nur rund eine Million Vollzeitjobs geschaffen. Bei dieser günstigen Entwicklung ist zu berücksichtigen, dass das Jahr 2005 für Deutschland einen konjunkturellen Tiefpunkt markierte. Das Wachstum, das die Jobs generierte, war jedoch überwiegend exportgetrieben und kann daher kaum auf die Hartz-Reformen zurückgeführt werden. Gegenüber dem Jahr 2000 haben wir heute fast 1,4 Millionen weniger Vollzeitarbeitsplätze, allerdings 4,8 Millionen zusätzliche Teilzeitarbeitsplätze. Die gute Entwicklung der Beschäftigtenzahlen insgesamt ist also vor allem auf eine steigende Teilzeitarbeit zurückzuführen. Für die Menschen mit geringem Einkommen ist dabei festzustellen, dass sich ihre Einkommensposition seit dem Jahr 2005 trotz der deutlich besseren Beschäftigungslage nicht verbessert hat.

Michael Hüther: Nein. Seit 2005 hat sich die Erwerbstätigkeit um 4,7 Millionen Menschen erhöht, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sogar um über fünf Millionen. Der Niedriglohnssektor, der zwischen 1997 bis 2006 von 17 auf 22 Prozent angestiegen war, ist seitdem konstant. Während im Aufschwung 1998 bis 2000 weniger als die Hälfte der neuen Jobs sozialversicherungspflichtig waren, sind es seit 2005 weit über 90 Prozent – 2005 war das Wendepunkt für die Entwicklung der Normalarbeitsverhältnisse. Während diese zuvor anhaltend rückläufig gewesen waren, geht es seither stetig aufwärts: Allein bis 2013 entstanden fast zwei Millionen neue Normalarbeitsverhältnisse und zusätzlich noch einmal über 800.000 atypische Beschäftigungsverhältnisse. Die Reformen brachten das Ende der Dauerkrise auf dem deutschen Arbeitsmarkt, und die Verluste der mühsamen 90er-Jahre konnten innerhalb von nicht einmal einer Dekade wettgemacht werden. Das Wachstum der atypischen Beschäftigung geht im Wesentlichen auf einen Zuwachs der Teilzeit und der Minijobs zurück. Der Boom der Teilzeit steht in engem Zusammenhang mit der Ausweitung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und stellt für diese in den meisten Fällen die gewünschte Erwerbsform dar: Nur 14 Prozent der teilzeitbeschäftigten Frauen geben in regelmäßigen Befragungen des Statistischen Bundesamtes an, keine Vollzeitbeschäftigung zu finden.

Michael Hüther Direktor des IWV



Michael Hüther ist Direktor und Mitglied des Präsidiums beim Arbeitgeberverband **Institut der deutschen Wirtschaft in Köln (IWV)**. Der 54-Jährige studierte Wirtschaftswissenschaften und Geschichte in Gießen, arbeitete unter anderem als Chefvolkswirt der Deka-Bank, ehe er 2004 seine heutige Aufgabe übernahm. Seit 2001 ist Hüther außerdem **Honorarprofessor** an der EBS Business School.

Peter Bofinger VWL-Professor und Wirtschaftsweiser



Peter Bofinger, 62, ist seit 2004 **Mitglied des Sachverständigenrats** zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, gehört also zu den sogenannten fünf Wirtschaftsweisen in Deutschland. Der Diplom-Volkswirt ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der **Universität Würzburg**. Promoviert wurde er 1984 mit einer Arbeit über „Währungswettbewerb“.

RUTSCHEN ÄLTERE ARBEITSLÖSE HEUTE ZU SCHNELL IN HARTZ IV AB?

Peter Bofinger: Wenn ein qualifizierter Arbeitnehmer, der 50 Jahre alt ist, heute arbeitslos wird, steht er nach 15 Monaten Arbeitslosengeld I nicht besser da als ein Unqualifizierter, der nie in seinem Leben gearbeitet hat. Dieses Risiko lässt sich privat nicht absichern. Deshalb sollte man für Arbeitnehmer, die über einen längeren Zeitraum (beispielsweise 30 Jahre) Beiträge in die Arbeitslosenversicherung gezahlt haben, daran denken, ihnen wieder einen Anspruch in der Form der Arbeitslosenhilfe zu gewähren. Die Leistungen würden sich dann wieder an dem Einkommen orientieren, das der Arbeitnehmer erzielt hat, und es würden Beiträge zur Rentenversicherung geleistet. Zudem dürften ihm dann nicht mehr Arbeiten zugemutet werden, die die Höhe der Lohnersatzleistung unterschreiten.

Michael Hüther: Nein. Die seit 2008 gültige Regelung, ab dem Alter von 50/55/58 Jahren das ALG I für 15/18/24 Monate zu erhalten, spricht ebenso dagegen wie die hohe und steigende Erwerbsbeteiligung der Älteren. Die Arbeitsmarktlage für Ältere war in den zwei Jahrzehnten zuvor durch die massiven Frühverrentungsanreize drastisch verschlechtert worden. Die Folge der langen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes vor der Agenda 2010 war, dass im Jahr 2005 von den 60- bis 64-Jährigen lediglich 28 Prozent einer Erwerbstätigkeit nachgingen – heute sind es 53 Prozent. Die Arbeitsmarktlage der Älteren hat sich also deutlich verbessert. Und anders als von Kritikern befürchtet, hat die Abschaffung diverser Frühverrentungspfade tatsächlich dazu geführt, dass Ältere länger im Beruf bleiben.

SOLLTEN GERINGE RENTENANSPRÜCHE MIT EINER MINDESTRENTE AUFGESTOCKT WERDEN?

Peter Bofinger: Das ist eine schwierige Gratwanderung. Es muss zum einen darum gehen, dass alte Menschen über eine angemessene soziale Absicherung verfügen. Zum anderen ist darauf zu achten, dass Arbeitnehmer, die ein ganzes Erwerbsleben hinweg gearbeitet und Rentenansprüche erworben haben, besser gestellt sind als Menschen, die überhaupt nicht oder nur sehr begrenzt erwerbstätig gewesen sind. Das Rentensystem basiert auf dem Prinzip der Äquivalenz von Beitragsleistungen und Rentenzahlungen. Je mehr man davon abweicht, desto mehr wird die Legitimation und damit die Akzeptanz des gesamten Systems infrage gestellt.

Michael Hüther: Nein, denn die Mindestsicherung gehört nicht in die gesetzliche Rentenversicherung, sondern unter Berücksichtigung aller Einkünfte in die Grundsicherung im Alter. Sinnvoll und fair wäre, für geringe Renten einen Freibetrag oder nur eine Teilanrechnung auf die Grundsicherung einzuführen. Mit einem Mindestrentenanspruch geht der Anreiz verloren, für mehr Lohn und Beiträge und damit eine höhere spätere Rente auch mehr zu leisten. Neben der gesetzlichen Rentenversicherung soll auch die private Altersvorsorge den Lebensstandard im Alter sichern.

SIND DIE LÖHNE IN DEUTSCHLAND IN DEN VERGANGENEN JAHREN IM VERGLEICH ZU DEN UNTERNEHMENSGEWINNEN ZU WENIG GESTIEGEN?

Peter Bofinger: Seit dem Jahr 2000 sind die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen um fast 20 Prozent mehr gestiegen als die Arbeitnehmerentgelte. Gegenüber dem Jahr 1999 sind es immerhin noch 13 Prozent. Nimmt man als Richtschnur für die Lohnentwicklung den Produktivitätsfortschritt und die Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank müssten die Löhne heute um 18 Prozent über dem tatsächlichen Niveau liegen. Selbst in den beiden vergangenen Jahren ist der Anstieg der Lohnstückkosten mit jeweils 1,5 Prozent unter dem Normwert von 1,9 Prozent geblieben.

Michael Hüther: Nein, wobei sich Gewinne und Löhne nicht wirklich gut in ein Verhältnis setzen lassen. Betrachtet man ersatzweise alle Erwerbseinkommen, dann zeigt sich: Von 2009 bis 2013 sind diese bei der Gruppe der untersten zehn Prozent (unterstes Dezil) um 6,6 Prozent, bei der Gruppe der obersten zehn Prozent (oberstes Dezil) um 2,8 Prozent angestiegen. Die Spanne zwischen dem obersten und dem untersten Dezil erreicht in Deutschland 3,4 und in den USA fünf. Außerdem gehört Deutschland trotz seiner moderaten Lohnsteigerungen in den Jahren nach 2000 unverändert zu den Ländern mit den höchsten Stundenlöhnen weltweit. Kein Euro-Land hat höhere industrielle Bruttostundenlöhne als Deutschland, Westdeutschland war 2014 mit durchschnittlichen Kosten einer Arbeitsstunde von fast 40 Euro der sechsteste Industriestandort der Welt. Und das Einkommen in der Metall- und Elektroindustrie liegt bei über 50.000 Euro – im Durchschnitt!

KOMMEN VIELE DOPPELVERDIENER-PAARE IN DEUTSCHLAND FINANZIELL KAUM ÜBER DIE RUNDEN?

Peter Bofinger: Dazu verfüge ich leider nicht über die entsprechenden Statistiken.

Michael Hüther: Ich auch nicht.

WELCHE ARBEITSMARKT- UND SOZIALREFORMEN MÜSSTEN IN DER NÄCHSTEN LEGISLATURPERIODE VORDRINGLICH ANGEPACKT WERDEN?

Peter Bofinger: Eine zentrale Aufgabe ist die Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung. Dazu sollten alle Selbstständigen, die über keine Absicherung durch ein berufständisches Versorgungswerk verfügen, verpflichtend in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden. Mittelfristig wird die Trennung zwischen einer selbstständigen und einer abhängigen Beschäftigung ohnehin immer schwerer zu ziehen sein. Auf den Prüfstand gehört die Befreiung der betrieblichen Altersvorsorge von Beiträgen zur Sozialversicherung. Das schmälert die ohnehin schwache Finanzierungsbasis der gesetzlichen Rentenversicherung. Ordnungspolitisch ist die Subventionierung von Teilzeitarbeit durch Minijobs. Durch die steuerliche Freistellung werden damit vor allem die Bezieher höherer Einkommen begünstigt. Stattdessen sollte die Beschäftigung im Niedriglohnbereich gezielt gefördert werden, indem man die Abgabenbelastung in diesem Bereich durch eine negative Einkommensteuer reduziert.

Michael Hüther: Kurzfristig muss den Risikogruppen geholfen werden: Bessere Bedingungen für Alleinerziehende beim Ausgleich von Beruf und Familie, die Vermittlungsleistung der Arbeitsverwaltung bei Langzeitarbeitslosen verbessern und dabei Fehlanreize beseitigen. Mittelfristig ist die Qualifizierung für die digitale Transformation zu fördern. Zur langfristigen Stabilisierung der sozialen Sicherung muss die Lebensarbeitszeit auch künftig am besten automatisch gekoppelt der steigenden Lebenserwartung folgen. Dazu gehört auch die Modernisierung der Wohnkosten in urbanen Zentren durch Baulandausweisung, Planungsvereinbarung und realistische Anforderung bei der Energieeffizienz. Die Wohnkosten sind meist der größte Kostenblock im Alter.