

10 Jahre Agenda 2010.

Bilanz einer gescheiterten Politik. Bausteine einer neuen Agenda für soziale Gerechtigkeit

Vor zehn Jahren verkündete der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) mit der Agenda 2010 den bislang tiefsten Einschnitt in das bundesdeutsche Sozialmodell. Was Gerhard Schröder vor zehn Jahren als »gewaltige gemeinsame Anstrengung« ankündigte, entpuppte sich als Gesetzes- und Maßnahmenpaket, das Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Rentnerinnen und Rentner sowie Erwerbslosen gewaltige Opfer in Form von Reallohnverlusten, einer Serie von Rentennullrunden, Leistungskürzungen und einem Verlust an sozialer Sicherheit in vielen Lebenslagen abverlangte. Die Einschnitte betrafen alle großen Zweige der sozialen Sicherung. Die Kürzung der Arbeitslosengeld-Bezugsdauer, die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe zugunsten des neuen Arbeitslosengelds II auf Sozialhilfeniveau, die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien inklusive der Androhung existenzgefährdender Sanktionen und nicht zuletzt die mit den Hartz-Reformen verbundenen Deregulierungen des Arbeitsmarkts verschlechterten gleichermaßen die soziale Situation von Erwerbslosen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Die mit dem sogenannten »Nachhaltigkeitsfaktor« verbundene schrittweise Senkung des Rentenniveaus um rund 20 Prozent organisierte im Bereich der Alterssicherung eine sozialpolitische Katastrophe. Der Abschied von der paritätischen Finanzierung nicht nur bei der Rente, sondern auch bei der Krankenversicherung durch den Ausbau von Zuzahlungen, Rationierungen und Eigenanteilen beschleunigte die Entwicklung zu einer Zwei-Klassen-Medizin.

Die Agenda 2010 wurde in der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts von einer Koalition aller damaligen Bundestagsfraktionen verabschiedet. Es gab im Bundestag keine soziale Opposition. Das ist heute anders. Genau ein Jahr nach Verkündung der Agenda 2010 nahmen Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter sowie linke Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten Anlauf zur Gründung der Wahlalternative »Arbeit und Soziale Gerechtigkeit« (WASG). Weitere anderthalb Jahre später zogen Linkspartei.PDS und WASG erstmals gemeinsam in den Bundestag ein und machten sich auf den Weg zur Gründung einer gemeinsamen Partei DIE LINKE. Heute, zehn Jahre nach Verkündung der Agenda 2010, sagen wir als einzige Bundestagspartei: Die Agenda 2010 ist gemessen an ihren Zielen gescheitert, und sie hatte verheerende Folgen für Arbeitsmarkt und Sozialstaat, sie hat gleichermaßen massenhafte Armut und riesenhafte Reichtümer in den Händen weniger produziert. Heute ziehen wir Bilanz einer gescheiterten Politik und stellen die Bausteine einer neuen Agenda für soziale Gerechtigkeit vor.

I Fakten zur Agenda 2010: Bilanz einer gescheiterten Politik

a) Das zentrale Ziel der Agenda 2010 wurde nicht erreicht – es gibt heute nicht mehr Arbeit als im Jahr 2000.

Das Arbeitsvolumen im Jahr 2011 war fast identisch mit dem von 2000 (57.922 Mio. Arbeitsstunden in 2000 / 57.887 Mio. in 2011). Im Jahr 2000 lag die Zahl der Erwerbstätigen in Vollzeitäquivalenten bei 32,8 Millionen, im Jahr 2011 nur noch bei 32,7 Millionen. Das Arbeitsvolumen wurde lediglich umverteilt auf mehr Erwerbstätige

(Quelle: Antwort auf eine Anfrage der Linksfraction bei der Bundesagentur für Arbeit / beim Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung).

Dabei sank die sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung im Zeitraum 2000-2011 von 23,9 auf 22,7 Millionen Beschäftigte ab, dem gegenüber stieg die sozialversicherungspflichtige Teilzeit von 3,9 auf 5,7 Millionen Beschäftigte. Minijobs wuchsen von 5,5 Millionen in 2003 auf 7,4 Millionen in 2011

(Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Datenstand Januar 2013, ebd.: Beschäftigungsstatistik, Geringfügig entlohnte Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Datenstand Januar 2013).

Der Anstieg der Zahl der Erwerbstätigen geht fast ausschließlich auf die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit im Westen zurück. Dort gibt es im Jahr 2011 zwei Millionen mehr erwerbstätige Frauen als im Jahr 2000, im Osten nicht einmal 300.000 mehr. Die Zahl der erwerbstätigen Männer dagegen ist im Westen lediglich um etwas mehr als 500.000 und im Osten überhaupt nicht angestiegen, wie es insgesamt im Osten fast keinen Beschäftigungseffekt gibt.

(Quelle: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage 17/12325, Frage 4).

b) Die Agenda 2010 hat zu einer massiven Ausweitung prekärer Beschäftigung und niedriger Löhne geführt.

Die Zahl der Leiharbeitskräfte hat sich seit 2003 (Hartz I zum 1.1.2003) von 327.000 auf mehr als 900.000 in 2012 nahezu verdreifacht (Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitnehmerüberlassung, Leiharbeitnehmer und Verleihbetriebe – Zeitreihe ab 1973). Bei rund 75 Prozent aller vollzeitbeschäftigten Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern liegt das Einkommen unterhalb der Niedriglohnschwelle.

(Stichtag: 31.12.2010, Quelle: Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Linksfraktion, BT-Drs. 17/10432, Frage 12)

Befristete Beschäftigung wird mehr und mehr von der Ausnahme zur Regel auf dem Arbeitsmarkt. So haben 52 Prozent der unter 35-jährigen gegenwärtig nur noch befristete Arbeitsverhältnisse.

Einen besonderen Zuwachs gab es bei den **Minijobs als Zweitjob**. Ihre Zahl hat sich von 1,2 auf 2,6 Millionen mehr als verdoppelt. Dies ist ein klares Zeichen dafür, dass die Beschäftigten von ihrer Haupterwerbstätigkeit oft nicht mehr leben können.

(Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigungsstatistik, Geringfügig entlohnte Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen)

Der Anteil der **Niedriglohnbeschäftigten** an allen Beschäftigten ist von 20,6 Prozent im Jahr 2000 auf 23,1 Prozent im Jahr 2010 angestiegen. In absoluten Zahlen ist dies ein Anstieg von 6,63 Millionen auf 7,92 Millionen Menschen. Es gibt rund 1,3 Millionen mehr Beschäftigte, die mit einem niedrigen Lohn abgespeist werden. Deutschland hat mittlerweile den größten Niedriglohnsektor in Westeuropa. (Quelle: Institut für Arbeit und Qualifikation, IAQ-Report, 2012-01)

c) Die Agenda 2010 hat zu einer massiven Umverteilung der Einkommen von den Löhnen zu den Gewinnen geführt.

Die Reallöhne in Deutschland sanken im Gesamtverlauf des ersten Jahrzehnts nach der Jahrtausendwende. Gab es zwischen 2000 und 2005 noch einen leichten Anstieg, so ist der mittlere kaufkraftbereinigte Stundenlohn zwischen 2005 und 2010 um 4,8 Prozent gesunken. Die stärksten Verluste mussten mit über 10 Prozent die untersten Einkommensgruppen hinnehmen.

(Quelle: DIW-Wochenbericht, 45/2011)

Die Lohnquote, also der Anteil der Einkommen aus unselbstständiger Arbeit am Volkseinkommen lag im Jahr 2011 um rund 5 Prozentpunkte unterhalb der Lohnquote im Jahr 2000. Bei einem Volkseinkommen von fast 2 Billionen Euro heute entsprechen 5 Prozentpunkte etwa **100 Milliarden Euro**, die in den Taschen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fehlen. Mehr Erwerbstätige teilen sich einen kleineren Anteil am Volkseinkommen.

(Quelle: Ausschussdrucksache Arbeit und Soziales 17(11)734)

Seit der Einführung von Hartz IV im Jahr 2005 hat der Staat allein bis Ende 2011 rund 70 Milliarden Euro an Steuermitteln für die Aufstockung von Niedriglöhnen ausgegeben, die nicht zum Leben reichen.

(Quelle: Antwort auf eine schriftliche Frage der Linksfraktion, Dezember 2012)

Auch das Sinken der Reallöhne und der Lohnquote im letzten Jahrzehnt sind eine Folge der Agenda 2010 und Hartz IV. Die Angst der Beschäftigten bei Erwerbslosigkeit nach nur kurzer Zeit in das entwürdigende Hartz-IV-System zu fallen und Arbeiten jenseits ihrer beruflichen Qualifikation annehmen zu müssen, hat ihre Bereitschaft steigen lassen, Dumpinglöhne zu akzeptieren. Die Agenda 2010 zielte deshalb zwar vornehmlich auf die Rechte der Erwerbslosen, traf aber ebenso die Beschäftigten mit normalen Einkommen. Sie akzeptierten, um dem Damoklesschwert von Hartz-IV zu entgehen nicht nur geringere Löhne sondern auch schlechte Arbeitsbedingungen und familienunfreundliche Arbeitszeiten.

d) Die Hartz-Gesetze haben die soziale Situation von Erwerbslosen massiv verschärft.

Nur noch etwa 25 Prozent der Erwerbslosen erhalten Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung – der Rest ist auf Hartz IV angewiesen oder geht gänzlich leer aus. Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung verzeichnet einen massiven Anstieg der Armut unter Erwerbslosen seit der Jahrtausendwende auf inzwischen über 50 Prozent. Über 83.000 Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld I mussten im Oktober 2012 zusätzlich Hartz IV beantragen.

(Quelle: Bundesregierung, 4. Armuts- und Reichtumsbericht, S. 463)

Die Vermittlung von Erwerbslosen wurde nicht verbessert. Die Verweildauer in der Arbeitslosigkeit hat sich vor und nach Hartz IV nicht signifikant verkürzt. Unverändert findet rund die Hälfte der erwerbslos Gewordenen im Lauf von 12 Monaten einen Job, und unverändert sind rund 15 Prozent auch nach vier Jahren noch erwerbslos.

(Quelle: WSI-Mitteilungen, 5/2011)

Die Zahl der Sanktionen stieg dramatisch an – insbesondere bei den jungen Menschen bis 25 Jahren. Rund 3,5 Prozent aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und über 5 Prozent der Unter-25-jährigen wurde Ende 2012 Opfer einer Sanktion im Hartz-IV-System. Ein erheblicher Teil der Widersprüche (knapp 40 Prozent) und Klagen (über 50 Prozent) gegen Sanktionen sind erfolgreich.

(Quelle: Bundestag Drucksache 17/9335 und Bundesagentur für Arbeit, Statistik)

Die hohe Zahl der erfolgreichen Klagen gegen ALG-II-Bescheide weist darauf hin, dass das rechtsstaatliche Prinzip der Bindung der Verwaltung an geltendes Gesetz und Rechtsprechung in der Praxis der Jobcenter zunehmend bezweifelt werden muss. Die vorgesehene Einschränkung der Prozesskostenhilfe durch die Bundesregierung beschneidet die Rechte der Betroffenen weiter und verstärkt diese Skepsis. Die Folge ist, dass viele ALG-II-Bezieherinnen und -Bezieher ihre Behandlung auf dem Jobcenter als entwürdigend erleben. So untergräbt die Hartz-IV-Praxis das Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit und in die Demokratie.

e) Im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung wurden seit 2004 Lasten in Höhe von rund 120 Mrd. Euro von den Arbeitgebern auf die Schultern der Versicherten umverteilt.

Im GKV-Modernisierungsgesetz (GMG) von 2004 wurden **Leistungen** aus der früheren GKV in Höhe von 2,5 Mrd. Euro pro Jahr nicht mehr übernommen (verschreibungsfreie Medikamente, Sterbegeld, Brillen, künstliche Befruchtung, Entbindungsgeld, viele Fahrtkosten), **Zuzahlungen erhöht** (z.B. Krankenhaus, Medikamente, Hilfsmittel, Heilmittel, Fahrtkosten) sowie eine neue Zuzahlung, die **Praxisgebühr** geschaffen. Die Versicherten mussten dadurch ab 2004 pro Jahr 3,2 Mrd. Euro mehr zahlen, die Arbeitgeber wurden um diesen Betrag entlastet.

Mit dem Gesetz zur Anpassung der Finanzierung von **Zahnersatz** wurde zum 01.07.2005 ein **Sonderbeitrag** von 0,9 Prozent eingeführt, den die Versicherten allein ohne die Arbeitgeber zu zahlen haben. Dadurch erhöhte sich ihre Beitragsbelastung unterm Strich um 0,45 Prozent, während die Arbeitgeber

seitdem 0,45 Prozent weniger zahlen müssen. Das ist eine Umverteilung von derzeit rund 10 Mrd. Euro pro Jahr. Daraus ergeben sich folgende kumulierte Verteilungseffekte zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der Gesundheitspolitik durch die Agenda 2010 (Angaben in Mrd. Euro):

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------------------------|------|------|-------|-------|-------|-------|------|-------|--------|--------|
| Leistungsausgrenzungen (ab 2004) | 0 | 2,5 | 5 | 7,5 | 10 | 12,5 | 15 | 17,5 | 20 | 22,5 |
| Zuzahlungsanhebung (ab 2004) | 0 | 3,2 | 6,4 | 9,6 | 12,8 | 16 | 19,2 | 22,4 | 25,6 | 28,8 |
| Sonderbeitrag 0,9% (ab Juli 2005) | 0 | 0 | 4,39 | 13,25 | 22,22 | 31,48 | 40,8 | 50,41 | 60,23 | 70,23 |
| Gesamt | 0 | 5,7 | 15,79 | 30,35 | 45,02 | 59,98 | 75 | 90,31 | 105,83 | 121,53 |

(Quellen: Schätzungen im GKV-Modernisierungsgesetz [BT-Drs. 15/1525], eigene Berechnungen)

f) Die Agenda 2010 hat einen massiven Kaufkraftverlust der heutigen Rentnerinnen und Rentner bewirkt und setzt in Zukunft auch durchschnittlich verdienende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einer drohenden Altersarmut aus.

Mit der Agenda 2010 wurde das Rentenniveau weiter abgesenkt, indem ein so genannter Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenformel eingeführt wurde. Zusammen mit dem Riester-Faktor führt er dazu, dass das Sicherungsniveau vor Steuern der gesetzlichen Rente bis 2030 um ein Fünftel von ehemals 53 auf bis zu 43 Prozent sinken wird.

Die Zahlbeträge von Neurentnerinnen und Neurentnern sind zwischen 2000 und 2011 gesunken: bei den Versichertenrenten insgesamt um 4,5 Prozent von 694 auf 663 Euro, bei den Renten der langjährig Versicherten um 6,7 Prozent von 1021 auf 953 Euro, bei den Renten wegen voller Erwerbsminderung: um 14,1 Prozent von 738 auf 643 Euro.

(Quelle: Deutsche Rentenversicherung: Rentenversicherung in Zeitreihen 2012, S. 125 u. 128)

Nach Auskunft der Bundesregierung haben die Rentnerinnen und Rentner seit der Jahrtausendwende durch eine Serie von Nullrunden und Mini-Rentenerhöhungen etwa ein Fünftel ihrer Kaufkraft eingebüßt, wobei die Entwicklung im Osten dramatischer als im Westen war.

(Quelle: Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage von Klaus Ernst, September 2012)

Immer mehr Rentnerinnen und Rentner sind außerdem auf die Grundsicherung im Alter angewiesen. Ihre Zahl ist von 260.000 (2003) bis Ende 2011 um 69 Prozent auf 436.210 angestiegen.

(Quelle: Statistisches Bundesamt, Daten zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)

II Bausteine einer neuen Agenda für soziale Gerechtigkeit

Um die verheerenden Folgen der Agenda 2010 zu mildern und zu beseitigen, und um den Einstieg in eine solidarische Ordnung von Arbeitsmarkt und Sozialstaat zu schaffen, schlagen wir eine neue Agenda für soziale Gerechtigkeit vor. Wir wollen, dass sich die Politik in einem Zeithorizont bis 2020 an messbaren Zielen orientiert, die mit einfach zu realisierenden Bausteinen erreichbar sind.

1) Gute Arbeit und gerechte Löhne:

Wir wollen, dass bis 2020 keine Vollzeitbeschäftigte und kein Vollzeitbeschäftigter ein Brutto-Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens (derzeit: rd. 1.800 Euro) hat, dass mehr als 80 Prozent aller Arbeitsverhältnisse unbefristet und mit vollem Kündigungsschutz ausgestattet sind, und dass die Lohnquote wieder das Niveau der Jahrtausendwende (Anstieg um 5 Prozentpunkte) erreicht. Dafür wollen wir:

- ▶ Einen gesetzlichen Mindestlohn von 10 Euro pro Stunde mit regelmäßigen Anpassungen,
- ▶ Eine ausnahmslose Durchsetzung des Gleichbehandlungsprinzip für alle Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter inklusive eines Flexibilitätszuschlags von zehn Prozent bei der Bezahlung;
- ▶ Eine Streichung der Möglichkeit zur sachgrundlosen Befristung von Arbeitsverträgen;
- ▶ Eine Streichung der steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Privilegierungen von so genannten Mini-Jobs;
- ▶ Ein gesetzliches Frühwarnsystem, welches die Politik dazu verpflichtet, sobald die Reallöhne vier Quartale hintereinander sinken, politische Gegenmaßnahmen einzuleiten und die lohnpolitischen Rahmenbedingungen unter Achtung der Tarifautonomie zu verbessern.

2) Mehr soziale Sicherheit für Erwerbslose:

Wir wollen, dass bis 2020 keine Erwerbslose und kein Erwerbsloser mehr von Armut bedroht ist. Unser Ziele sind, die sozialen Grundrechte für Erwerbsarbeitslose wieder zur Geltung zu bringen und mittels einer öffentlich geförderten gemeinwohlorientierten Beschäftigung wieder mehr Erwerbslose ein Anrecht auf eine einkommensbezogene Sozialversicherungsleistung zu ermöglichen. Dafür wollen wir:

- ▶ Eine Beseitigung der Sperrzeiten, die Verlängerung der Anspruchszeiten und eine Verkürzung der Rahmenzeiten für den Bezug von Arbeitslosengeld I;
- ▶ Die sofortige Anhebung des Hartz-IV-Regelsatzes auf mindestens 500 Euro und eine regelmäßige Anpassung;
- ▶ Die Abschaffung der Sanktionsdrohungen im SGB II und SGB III;
- ▶ Eine Einschränkung der Zumutbarkeitskriterien (Schutz der erworbenen Qualifikation) und Berücksichtigung der vorherigen Lohnhöhe bei der Vermittlung einer neuen Stelle. Niemand darf entgegen seiner Überzeugung (insbesondere von ethischen und religiösen Kriterien) gezwungen werden, eine Arbeit zu verrichten.
- ▶ Wir wollen öffentlich geförderte Beschäftigung ermöglichen, in dem wir sinnvolle und tariflich abgesicherte Arbeitsplätze schaffen, die nicht geringer als mit dem Mindestlohn bezahlt werden dürfen und deren Inanspruchnahme freiwillig erfolgt. Diese sollen besonders dort geschaffen werden, wo der Markt Bedürfnisse in sozialen, kulturellen und ökologischen Bereichen nicht abdeckt.
- ▶ Einen einklagbaren Rechtsanspruch für Erwerbslose auf Förderung, Weiterqualifizierung und Beratung.

3) Gesundheit gerecht finanzieren:

Wir wollen, dass bis 2020 die paritätische Finanzierung im Gesundheitswesen wieder hergestellt ist, Rationierungen abgeschafft sind und der Einstieg in eine solidarische Bürgerinnen- und Bürgerversicherung geschafft ist. Dafür wollen wir:

- ▶ Den Sonderbeitrag von 0,9 Prozent für die Versicherten streichen und einen paritätisch finanzierten Beitragssatz festlegen;
- ▶ Eine Orientierung des Leistungskatalogs der Gesetzlichen Krankenversicherungen am medizinisch Notwendigen;
- ▶ Die Zuzahlungen und Zusatzbeiträge im Gesundheitswesen streichen;
- ▶ Mehr staatliche Regulierung der Arzneimittelpreise durch eine Positivliste;
- ▶ Den Einstieg in eine solidarische Bürgerinnen- und Bürgerversicherung, in die alle Menschen, die in Deutschland leben, von allen Einkommensarten solidarisch und angemessen einzahlen.

4) Würde im Alter für alle sichern

Wir wollen, dass bis 2020 keine Rentnerin und kein Rentner mehr von Altersarmut bedroht ist, dass die Lebensstandardsicherung wieder das alleinige Ziel der Gesetzlichen Rentenversicherung ist, und dass keinerlei Diskriminierungen im Rentenrecht zwischen Ost und West mehr existieren. Dafür wollen wir:

- ▶ Eine gesetzliche Fixierung des Sicherungsniveaus vor Steuern bei 53 Prozent und die Vornahme entsprechender, auch nachholender Anpassungen der Rentenwerte;
- ▶ Eine verbesserte Anrechnung von Zeiten niedriger Löhne, der Kindererziehung unabhängig vom Geburtsdatum, Ausbildung und Erwerbslosigkeit.
- ▶ Die Rückabwicklung der Rente ab 67 und die Fixierung des gesetzlichen Renteneintrittsalters bei vorerst 65 Jahren;
- ▶ Bis zum Jahr 2017 eine schrittweise Angleichung der Rentenwerte Ost an das Westniveau.
- ▶ Die Beseitigung von Lücken und Ungerechtigkeiten bei der Überführung der Ost-Renten.
- ▶ Die Einführung einer gesetzlichen Mindestrente in Höhe der Armutsriskogrenze (derzeit: 1.050 Euro).
- ▶ Die künftige Verpflichtung aller in Deutschland lebenden Menschen von sämtlichen Erwerbseinkommen in die gesetzliche Rentenversicherung ohne Beitragsbemessungsgrenze und bei Abflachung des Rentenanstiegs für Bestverdienende einzuzahlen.

Die Finanzierung dieser Bausteine erfolgt im Bereich der Sozialversicherung über eine Wiederherstellung der paritätischen Finanzierung aller Sozialversicherungszweige (außer der Gesetzlichen Unfallversicherung), die Ausweitung der Versichertenkreise sowie einen Paradigmenwechsel von der Kosten- und Beitragsdeckelung zur Fixierung von sozialen Bedarfs- und Sicherungszielen. Dort wo Steuergeld zur Finanzierung einer offensiven Sozialpolitik nötig ist, bekräftigen wir unseren Vorschlag einer stärkeren Belastung hoher Einkommen und Vermögen durch einen höheren Spitzensteuersatz von 53 Prozent, eine Reichensteuer von 75 Prozent auf alle Einkommen über eine Million Euro p.a. sowie eine Vermögenssteuer von 5 Prozent p.a. auf alle privaten Vermögen über eine Million Euro.