

Goecke, Henry; Pimpertz, Jochen; Holger Schäfer; Schröder, Christoph

**Working Paper**

## Zehn Jahre Agenda 2010: Eine empirische Bestandsaufnahme ihrer Wirkungen

IW Policy Paper, No. 7/2013

**Provided in Cooperation with:**

German Economic Institute (IW), Cologne

*Suggested Citation:* Goecke, Henry; Pimpertz, Jochen; Holger Schäfer; Schröder, Christoph (2013) : Zehn Jahre Agenda 2010: Eine empirische Bestandsaufnahme ihrer Wirkungen, IW Policy Paper, No. 7/2013, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/72458>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Zehn Jahre Agenda 2010

Eine empirische Bestandsaufnahme ihrer Wirkungen

**Autoren:** Dr. Henry Goecke, Dr. Jochen Pimpertz, Holger Schäfer, Christoph Schröder  
Telefon: 0221 4981-606  
[goecke@iwkoeln.de](mailto:goecke@iwkoeln.de)

## Inhalt

1	Einleitung: Deutschland im Jahr 2003.....	3
2	Arbeitsmarktreformen und ihre Auswirkungen .....	3
2.1	Entwicklung der Arbeitslosigkeit.....	5
2.2	Entwicklung der Erwerbstätigkeit .....	8
2.3	Qualität der Beschäftigung.....	10
2.4	Ausblick.....	13
3	Verteilungspolitische Folgen der Agenda 2010.....	15
3.1	Entwicklung von Einkommensarmut .....	15
3.2	Entwicklung der Einkommensverteilung.....	17
3.3	Ausblick.....	20
4	Soziale Sicherung .....	21
4.1	Alterssicherung .....	21
4.2	Gesundheitspolitik.....	24
	Literatur .....	26
	Anhang.....	27

## 1. Einleitung

### Deutschland im Jahr 2003

Wirtschaft und Sozialsysteme in Deutschland zeigten sich Anfang des Jahres 2003 in einem sehr schlechten Zustand. Auf dem deutschen Arbeitsmarkt stieg die Zahl der Arbeitslosen auf über 4 Millionen Menschen. Das Bruttoinlandsprodukt wuchs seit dem Herbst des Jahres 2000 real kaum noch. Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und der aufziehende demografische Wandel zu einer immer älteren Gesellschaft drohten die Sozialsysteme der Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherungen zeitnah zu überfordern. Weitere strukturelle Probleme waren der immense Bürokratieaufwand, hohe Steuern und Abgaben, die stetig steigende Staatsverschuldung, die Herausforderung der weiter voran schreitenden Globalisierung, hohe Lohnnebenkosten, Kapitalflucht und Schwarzarbeit.

In dieser Situation war es notwendig, nicht nur wirtschaftspolitische Kosmetik zu betreiben, sondern eine umfassende Reformagenda auf den Weg zu bringen. Der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder tat dies mit der Ankündigung und Umsetzung der Agenda 2010. Diese Agenda beinhaltet weitreichende Strukturreformen, die nötig geworden waren, um „[unser Land] wieder an die Spitze der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Europa zu führen“.<sup>1</sup> In seiner Regierungserklärung am 14. März 2003 legte er eine umfassende Reformagenda für die drei Bereiche Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik und Finanzpolitik vor. Eine Übersicht über die Gesetze und Maßnahmen, die auf der Agenda 2010 basieren, findet sich im Anhang.

## 2. Arbeitsmarktreformen und ihre Auswirkungen

In dem arbeitsmarktbezogenen Teil nahm die Agenda 2010 starken Bezug auf die Ergebnisse der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, der sogenannten Hartz-Kommission. „Heute ist ein guter Tag für die Arbeitslosen in Deutschland“, verkündete der damalige VW-Personalvorstand Peter Hartz am 16. August 2002 bei der Präsentation der Ergebnisse der Kommission im Französischen Dom in Berlin. Was seinerzeit verbreitet mit großer Skepsis aufgenommen wurde, kann sich mittlerweile – mehr als ein Jahrzehnt danach – in weiten Teilen bestätigt sehen, auch wenn sich die Genese des Erfolgs letztendlich anders darstellte als im Konzept der Kommission vorgesehen. Der Schwerpunkt der Hartz-Kommission lag nämlich eher bei der Schaffung neuer Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Vor allem durch die „Personal-Service-Agenturen“, aber auch durch „Ich-AG“, „Job-Floater“ und Ähnliches sollte die Arbeitslosigkeit bekämpft werden. Diese Maßnahmen haben sich

---

<sup>1</sup> Regierungserklärung vom 14.03.2003.

entweder nicht bewährt, wurden wieder abgeschafft oder sind überhaupt nie richtig umgesetzt worden.

Allerdings enthielt das Konzept der Kommission auch noch weitere Maßnahmen, die vor allem darauf abzielten, Anreize zu verbessern – und zwar für Arbeitgeber, Arbeitsplätze zu schaffen, und für Arbeitslose, Arbeitsplatzangebote zu suchen und anzunehmen. Diese Maßnahmen erwiesen sich als überaus erfolgreich:

- So folgte der *Deregulierung der Zeitarbeit* ein regelrechter Beschäftigungsboom in diesem Sektor. Seit 2002 hat sich die Zahl der Zeitarbeitnehmer von 300.000 auf 800.000 erhöht. Eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung deutet darauf hin, dass es sich zu einem erheblichen Teil um zusätzliche Arbeitsplätze handelt, die es außerhalb der Zeitarbeit nicht gegeben hätte (Jahn/Weber 2013).
- Die *Minijob-Reform* von 2003 machte diese Erwerbsform für viele attraktiver und führte zu einem Niveausprung der Beschäftigung. Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten stieg von 2002 bis 2004 um rund 600.000, verharrt seitdem allerdings auf konstantem Niveau. Die Zahl der im Nebenerwerb geringfügig Beschäftigten steigt hingegen noch immer – seit 2002 um 1,4 Millionen.
- Die *Kürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Ältere* brachte zwar durchaus auch Härten für den Einzelnen mit sich, war aber sachgerecht, weil die Arbeitslosenversicherung kein Sparvertrag ist: Wer länger einzahlt, hat auch länger den resultierenden sozialen Schutz genossen und kann ebenso wenig wie bei der Gesetzlichen Krankenversicherung höhere Leistungen erwarten. Darüber hinaus konnten Fehlanreize beseitigt werden. Vor der Reform konnten Arbeitslose bis zu 32 Monate Arbeitslosengeld erhalten. Für viele eröffnete dies einen Weg in den Vorruhestand auf Kosten der Beitragszahler (Pimpertz/Schäfer, 2009). Die Kürzung auf 18 Monate führte nicht – wie vielfach befürchtet – zu einem Anstieg der Zahl der Älteren in der Grundsicherung. Vielmehr bleiben Ältere vermehrt auf ihren Arbeitsplätzen.
- Die mit Abstand weitreichendste und umstrittenste Reform aber war die *Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe* („Hartz IV“), mit der dem Gesetzgeber trotz aller Schwächen im Detail ein großer reformerischer Schritt gelang. Denn dadurch konnte das Nebeneinander von Grundsicherungssystemen beendet werden, das zu Doppelstrukturen, Ineffizienz, Ungerechtigkeiten und sozialen Verschiebeparkplätzen geführt hatte. Am Ende stand eine soziale Grundsicherung, die für alle gleich hoch ist, konsequent bedürftigkeitsgeprüft ist, bei der Kompetenzen weitgehend in einer Hand liegen und die klare, wenn auch nicht immer optimale Anreize für die Aufnahme von Beschäftigung setzt. Möglicherweise hat sogar der schlechte Ruf der Reform zu ihrem Erfolg beigetragen: Für manche reicht schon die Aussicht, nach Ablauf des Anspruchs auf

Arbeitslosengeld in das Hartz IV-System zu fallen, um ein Arbeitsangebot anzunehmen, das andernfalls vielleicht unberücksichtigt geblieben wäre.

Allein die Hartz IV-Reform, so errechnete ein gerade veröffentlichte Untersuchung, konnte die strukturelle Arbeitslosenquote um 1,4 Prozentpunkte senken (Krebs/Scheffel 2013). Die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt seit der Einführung und Umsetzung der Agenda-Reformen sind zu vielfältig und weitreichend, als dass man sie in einer einzigen Kennzahl erfassen könnte. Im Folgenden wird deshalb eine kennzahlengestützte Bestandsaufnahme für die großen Arbeitsmarktaggregate Arbeitslosigkeit und Beschäftigung sowohl hinsichtlich Quantität als auch Qualität vorgenommen.

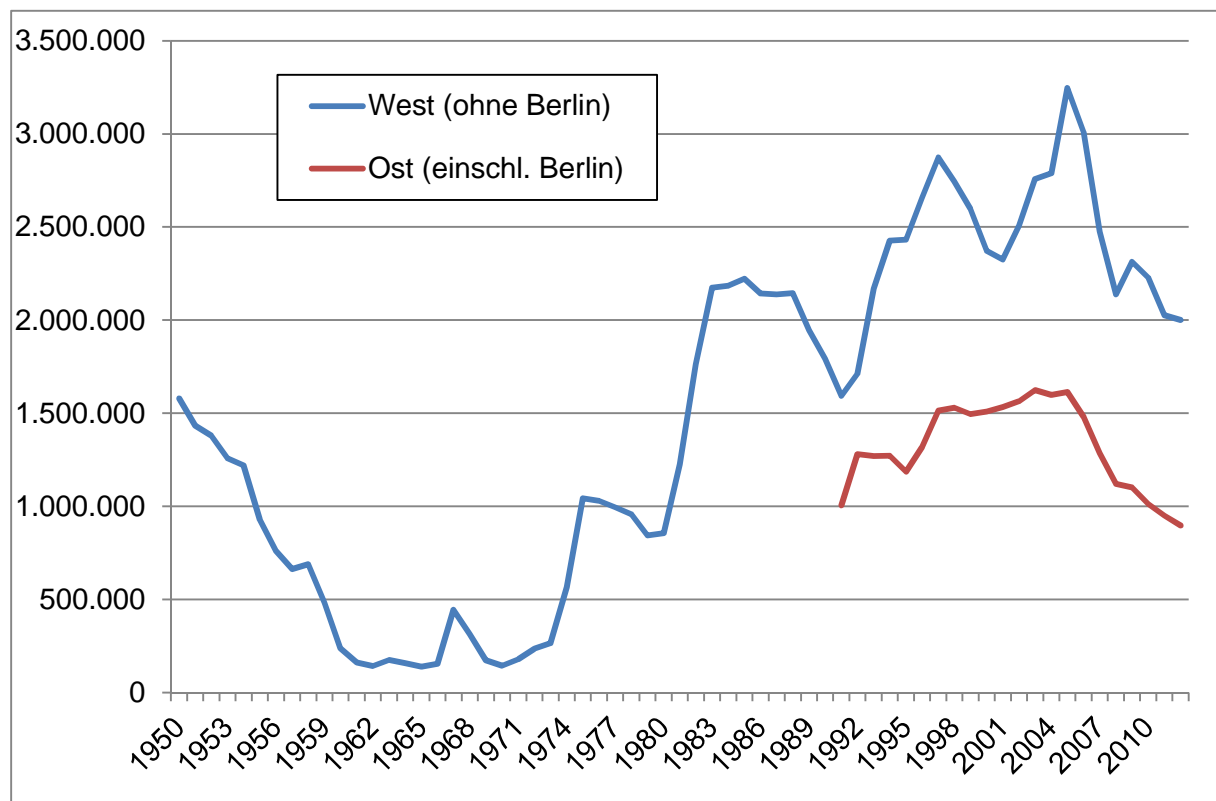
## 2.1 Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Im Februar 2005, im zweiten Monat des Inkrafttretens der Hartz IV-Reform, erreichte die Zahl der Arbeitslosen mit 5,3 Millionen ihren historischen Höchststand in der Bundesrepublik Deutschland. Eine in dieser Zeit ernstlich diskutierte Frage war, wann die Sechs-Millionen-Marke erreicht sein würde und inwieweit bereits Weimarer Verhältnisse herrschen würden. Im europäischen Vergleich war Deutschland hinsichtlich der Arbeitsmarktpformance der „kranke Mann“ Europas. Die harmonisierte Arbeitslosenquote war mit 11,3 Prozent die dritthöchste der Europäischen Union – nach Polen und der Slowakei. Auf der Suche nach Lösungen für die Misere blickte die deutsche Arbeitsmarktpolitik auf andere Länder, um nachahmenswerte Vorbilder zu finden.

Nur drei Jahre und acht Monate später wurde tatsächlich eine Millionenmarke durchbrochen, dieses Mal aber nach unten. Im Oktober 2008 fiel die Arbeitslosenzahl erstmals seit dem November 1992 wieder unter 3 Millionen. Dies war ein außergewöhnlicher Erfolg, der so kaum erwartet werden konnte. Erstmals seit Beginn der Arbeitsmarktkrisen in den 1980er Jahren konnte das so genannte Hysterese-Phänomen durchbrochen werden, wonach mit jeder Konjunkturkrise die Arbeitslosenzahl auf neue Rekordwerte anstieg, die sich auch im Aufschwung nicht wieder auf den vorangegangenen Stand zurückbildete. Erstmals gelang seinerzeit ein nennenswerter Abbau der Sockelarbeitslosigkeit (Abbildung 1).

In Europa wandelte sich Deutschland vom Problemfall zum Vorbild. Im Jahr 2012 wies Deutschland mit 5,9 Prozent nach Österreich, den Niederlanden und Luxemburg die viertniedrigste Arbeitslosenquote der EU auf. Gegenwärtig sind nicht mehr deutsche Arbeitsmarktpolitiker auf der Suche nach Vorbildern erfolgreicher Arbeitsmarktpolitik im Ausland, sondern ausländische Delegationen informieren sich in Deutschland, was sie in ihren Heimatländern besser machen könnten.

Abbildung 1: Arbeitslose



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Von dem Rückgang der Arbeitslosigkeit konnten alle gesellschaftlichen Gruppen profitieren:

- Die Zahl der *Arbeitslosen im Alter von über 55 Jahren* sank von 840.000, dem Höchststand im Jahr 2000, auf nur noch 540.000 im Jahr 2012.
- Bei den *Arbeitslosen im Alter von über 50 Jahren* konnte ein Rückgang von 1,3 Millionen im Jahr 2000 auf 900.000 verzeichnet werden, obwohl die Anzahl der 50- bis 64-Jährigen insgesamt um rund 300.000 stieg.
- Die Arbeitslosigkeit der *Frauen*, die noch zu Beginn der 1980er Jahre zum Teil 80 Prozent höher war als die der Männer, liegt mittlerweile unter dem Niveau von Männern.
- Die Zahl der *arbeitslosen Jugendlichen im Alter von unter 25 Jahren* lag 2012 mit 270.000 auf dem niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung. Die nationale Arbeitslosenquote der Jugendlichen liegt mit 5,9 Prozent sogar rund einen Prozentpunkt unter der gesamten Arbeitslosenquote. Nach internationalen Maßstäben liegt die Jugendarbeitslosenquote zwar leicht über der Quote der Älteren, das Verhältnis ist mit 1,5 jedoch das mit Abstand beste aller OECD-Länder. Vermeintliche beschäftigungspolitische Vorbilder wie Schweden weisen eine über viermal so hohe Jugendarbeitslosigkeit gegenüber der

Arbeitslosigkeit der Älteren auf. Frankreich, Italien, Spanien und Griechenland müssen mit Jugendarbeitslosenquoten von 26 bis knapp 60 Prozent umgehen.

- Selbst die größte Problemgruppe unter den Arbeitslosen, die *Empfänger von Arbeitslosengeld II*, konnte vom Aufschwung profitieren. In diesem Segment konzentrieren sich in überdurchschnittlichem Maß die Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen: Langzeitarbeitslose, Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung oder gar Schulabschluss, körperlich Beeinträchtigte, Menschen mit verschiedenen psychosozialen Problemlagen. Seit dem Höhepunkt im Jahr 2006, als 5,4 Millionen erwerbsfähige Menschen Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II erhielten, ist die Zahl im Jahr 2012 auf 4,4 Millionen gefallen.
- Die Zahl der *Langzeitarbeitslosen* ist in den letzten fünf Jahren um etwa 40 Prozent von 1,7 Mio. im Jahr 2007 auf durchschnittlich etwa 1,0 Mio. im Jahr 2012 gesunken.

Es wäre ohne Zweifel verkürzt, diese deutliche Verbesserung bei zentralen Kennzahlen des Arbeitsmarktes ausschließlich den Hartz-Reformen zuzuschreiben. Ein günstiges konjunkturelles Umfeld, ein demographisch stagnierendes Arbeitskräfteangebot und eine moderate Lohnpolitik haben ebenfalls dazu beigetragen. Aber der Vergleich des New Economy-Booms 1998 bis 2000 mit dem Aufschwung von 2006 bis 2008 zeigt, dass im Gefolge der Agenda bei gleichem Wirtschaftswachstum die Arbeitslosigkeit weit stärker zurückging als im vorhergehenden Aufschwung (Tabelle 1). Ein weiteres Indiz liefert die Betrachtung der Arbeitslosigkeitsschwelle: War im Jahr 2000 noch ein Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 1,9 Prozent erforderlich, um die Arbeitslosigkeit wenigstens konstant zu halten, so sank dieser Wert bis 2011 auf 1,4 Prozent.

Tabelle 1: Arbeitsmarkt im Aufschwung

	II. Vj. 1998 – II. Vj. 2000	I. Vj. 2006 – I. Vj. 2008
BIP-Wachstum in Prozent (preis-, kalender-, saisonbereinigt)	+6,0	+6,7
Erwerbstätige (1.000)	+1.302 (3,4%)	+1.341 (3,5%)
Arbeitsvolumen (Mio. Std.)	+233 (1,7%)	+421 (3,0%)
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (1.000)	+618 (2,3%)	+1.287 (5,0%)
darunter: Vollzeit	+474 (2,0%)	+810 (3,8%)
Ausschließlich geringfügig Beschäftigte <sup>1</sup> (1.000)	+323 (10,0%) [Jun/99-Jun/00]	+46 (1,0%) [Mrz/07-Mrz/08]
Arbeitslose (1.000)	-411 (-9,8%) [Mai 98-Mai 00]	-1.430 (-28,3%) [Feb 06 – Feb 08]

<sup>1</sup> erst ab 1999 verfügbar



Der Rückgang der Arbeitslosigkeit seit 2005 ist einer der größten wirtschaftspolitischen Erfolge seit der Wiedervereinigung. Hinweise darauf, dass die tatsächliche Arbeitslosigkeit viel höher sei als ausgewiesen, weil Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie Weiterbildung oder 1-Euro-Jobs nicht mitgezählt werden, sind nur insofern stichhaltig, als solche Personen nicht als arbeitslos gelten. Dies stellt aber keine neue Regelung im Zuge der Hartz-Reformen dar und ist zudem auch international so gebräuchlich. Zudem weist die Bundesagentur für Arbeit diese Personengruppen im Rahmen ihres Konzeptes der „Unterbeschäftigung“ transparent aus, so dass von einer verdeckten Arbeitslosigkeit keine Rede sein kann. Schließlich zeigt eine Betrachtung der Entwicklung der Unterbeschäftigung, dass diese schneller sinkt als die registrierte Arbeitslosigkeit.<sup>2</sup> Der Rückgang der vermeintlich verdeckten Arbeitslosigkeit gilt vor allem auch in einer langfristigen Betrachtung. Nach Berechnungen des Sachverständigenrates ist allein die Zahl der Personen im vorzeitigen Ruhestand von 2000 bis 2010 um 600.000 zurückgegangen (SVR 2010).

## 2.2 Entwicklung der Erwerbstätigkeit

Noch ausgeprägter als der Abbau der Arbeitslosigkeit verlief der Aufbau neuer Beschäftigungsverhältnisse. Nachdem bereits im New-Economy-Boom 1998 bis 2000 rund 1,8 Millionen neue Arbeitsplätze entstanden waren, nahm die Zahl in der darauf folgenden Krise nur wenig ab. Mit dem Aufschwung ab 2006 kam es erneut zu einem starken Wachstum der Erwerbstätigkeit mit jährlich neuen Höchstständen. Im Jahr 2008 wurden erstmals seit Bestehen der Bundesrepublik 40 Millionen Erwerbstätige gezählt. Trotz der schweren Konjunkturkrise im Jahr 2009 wurde schon im Jahr 2011 die Grenze von 41 Millionen Erwerbstätigen überschritten, im Herbst 2012 wurden sogar kurzzeitig mehr als 42 Millionen Arbeitsplätze gezählt. Insgesamt sind seit 2005 rund 2,6 Millionen neue Arbeitsplätze entstanden.

Maßgeblich für diesen Beschäftigungszuwachs war vor allem, dass das Erwerbspersonenpotenzial besser ausgeschöpft werden konnte als früher – und zwar sowohl im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration vormals Erwerbsloser als auch im Hinblick auf die Aktivierung der sogenannten „Stillen Reserve“ des Arbeitsmarktes. Seit dem Jahr 2000 ist die *Erwerbsquote* von 71 auf 77 Prozent angestiegen. Insbesondere bei den Älteren waren die Effekte der Reformpolitik sichtbar:

- Die Erwerbsquote der 60- bis 64-Jährigen hat sich in den Jahren 2000 bis 2011 von 21 auf 47 Prozent mehr als verdoppelt. Bei den 55- bis 59-Jährigen

---

<sup>2</sup> Während für das Jahr 2008 noch 4,8 Millionen Unterbeschäftigte gezählt wurden, ging die Zahl bis 2012 auf 3,9 Millionen zurück. Im gleichen Zeitraum verringerte sich die Zahl der registrierten Arbeitslosen nur um 360.000.

konnte immerhin ein Anstieg von 66 auf 79 Prozent beobachtet werden. Vor allem die älteren Frauen erhöhten ihre Erwerbsneigung deutlich.

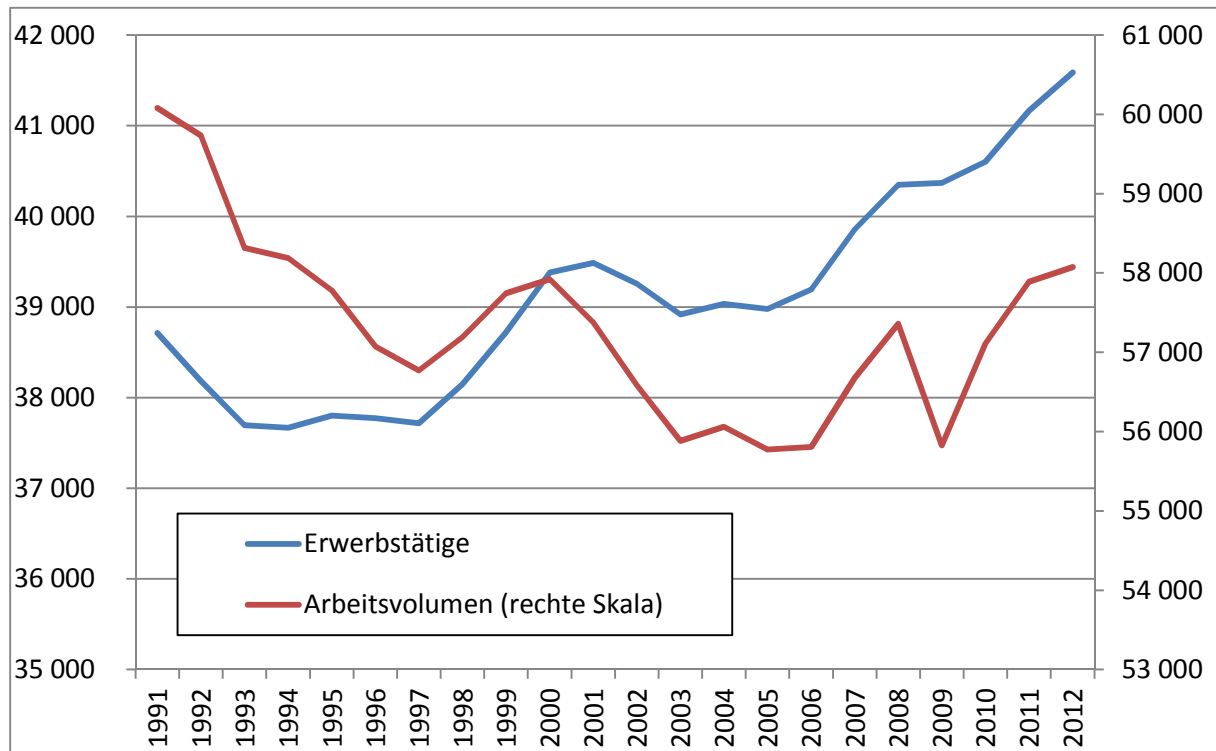
- Anders als seinerzeit befürchtet führte die Kürzung von Rentenansprüchen und das Schließen von Frühverrentungspfaden nicht zu erhöhter Arbeitslosigkeit der Älteren. Vielmehr zeigte sich, dass Ältere länger erwerbstätig bleiben. Der Anteil der Erwerbstätigen unter den 60- bis 64-jährigen stieg von 2000 bis 2011 von 20 auf 44 Prozent.

Im internationalen Vergleich ist Deutschland im Zuge des Arbeitsmarktaufschwungs vom Mittelfeld in die Spitzengruppe der OECD-Länder aufgestiegen. Die *Erwerbstätigenquote* von rund 68 Prozent wird nur noch von den skandinavischen Ländern und den Niederlanden übertroffen. Die USA oder Großbritannien, die 10 Jahre zuvor noch deutlich höhere Erwerbstätigenquoten aufwiesen als Deutschland, sind hingegen zurückgefallen. 2011 waren dort nur noch 62 bzw. 65 Prozent der Personen im Erwerbsalter erwerbstätig. Ein ähnlich bemerkenswerter Erfolg gelang sonst nur Österreich.

Selbst beim *Arbeitsvolumen*, das von 1991 bis 2005 nahezu durchgehend rückläufig war, hat sich eine Trendwende vollzogen. Allein von 2009 bis 2012 stieg die Zahl der gearbeiteten Stunden um 2,2 Milliarden. Damit konnten die Verluste, die insbesondere in den frühen 1990er Jahren als Folge der Transformationskrise in den neuen Bundesländern entstanden waren, zu einem großen Teil wieder ausgeglichen werden (Abbildung 2).

Dass der gegenwärtige Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt über das hinausgeht, was bei einem gewöhnlichen Konjunkturaufschwung zu erwarten wäre, zeigt die Entwicklung der beschäftigungspolitischen Schwellenwerte. Im Jahr 2000 war noch ein Wirtschaftswachstum von mindestens 1,3 Prozent erforderlich, damit die Erwerbstätigkeit zunahm. Für ein Wachstum des Arbeitsvolumens bedurfte es sogar eines Wachstums von 2,2 Prozent. Bis 2011 waren diese Schwellen auf 1,0 Prozent bzw. 1,7 Prozent abgesunken (Schäfer/Stettes 2012). Die Zunahme der Beschäftigungsintensität des Wachstums ist eine Folge der Ausdifferenzierung der Beschäftigungsverhältnisse und der damit verbundenen größeren Flexibilität des Arbeitseinsatzes.

Abbildung 2: Erwerbstätige (1.000) und Arbeitsvolumen (Millionen Stunden)



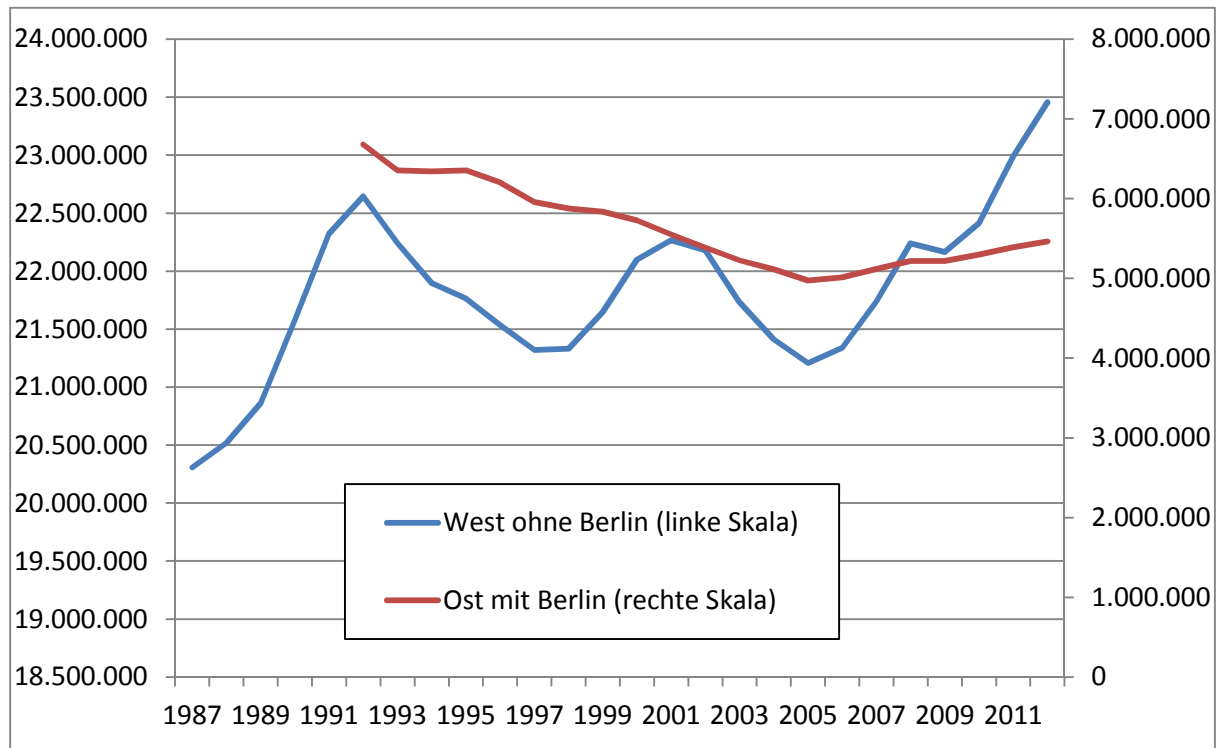
Quelle: Statistisches Bundesamt

### 2.3 Qualität der Beschäftigung

Die differenzierte Beschäftigungsentwicklung wird vielfach zum Anlass für eine Debatte um die Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze im Besonderen wie der Beschäftigungssituation im Allgemeinen genommen. Der häufigste Einwand ist, dass es sich bei den zusätzlichen Arbeitsplätzen nicht um vollwertige Beschäftigungsverhältnisse handeln würde, sondern vielmehr nur Arbeit zu „prekären“ Bedingungen umverteilt werde. Die Fakten sprechen indes eine andere Sprache:

- Die seit den Agenda-Reformen entstandenen Arbeitsplätze sind zu einem weit höheren Teil als zuvor *sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse*. Seit 2005 sind in den westdeutschen Bundesländern 2,2 Millionen neue sozialversicherungspflichtige Jobs entstanden. Mit 23,5 Millionen ist der Beschäftigungsstand in Westdeutschland höher als im New-Economy-Boom, höher als im Vereinigungsboom und auch höher als jemals zuvor (Abbildung 3). In Ostdeutschland konnte der kontinuierliche Abbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, der seit Beginn der 1990er Jahre beobachtet werden musste, erstmals gestoppt werden. Seit 2005 nimmt auch hier die Beschäftigung wieder zu – bis 2012 immerhin um eine halbe Million.

Abbildung 3: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

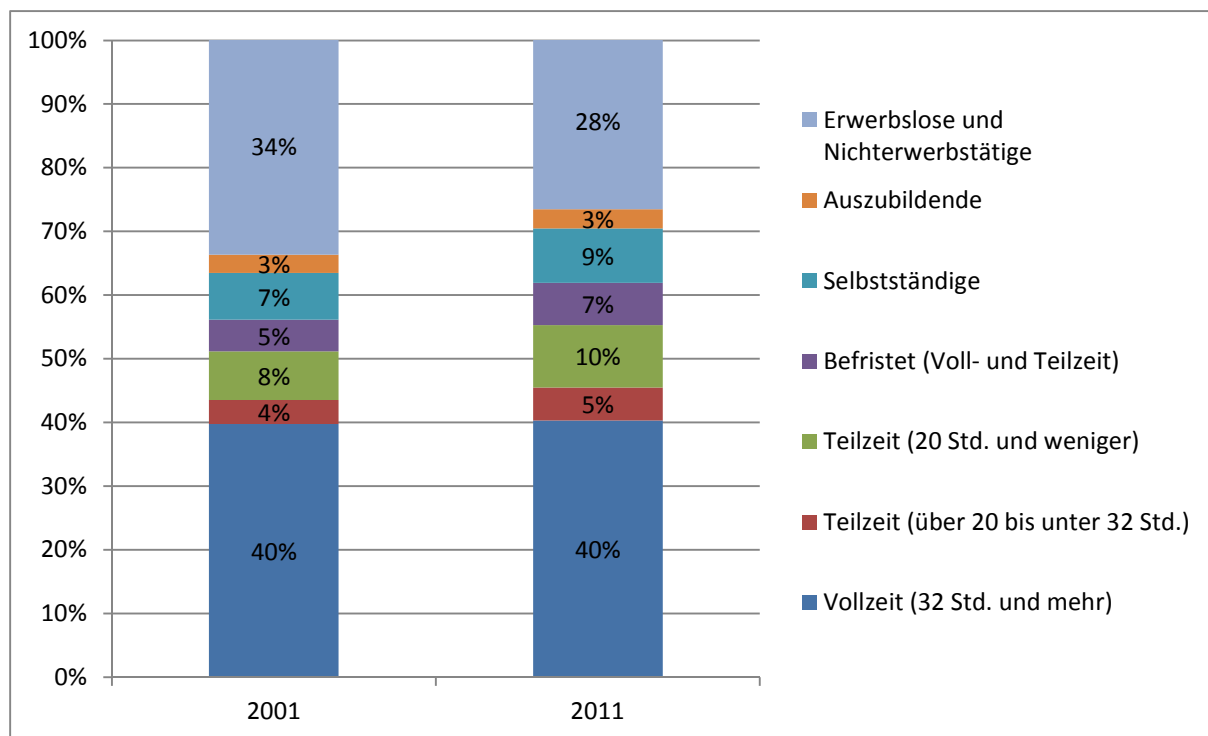


Quelle: Bundesagentur für Arbeit

- Ein bedeutender Teil der neuen Arbeitsplätze entfällt auf *Teilzeit-Beschäftigung*. Im Zeitraum 2005 bis 2011 entstanden 2,2 Millionen neue sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, von denen 1,3 Millionen Teilzeit- und knapp 900.000 Vollzeitjobs waren. In den allermeisten Fällen ist Teilzeit von den Beschäftigten gewünscht. Nur 16 Prozent geben an, keine Vollzeitbeschäftigung gefunden zu haben (Statistisches Bundesamt 2012). In der Vergangenheit war der Zuwachs von Teilzeit ein Phänomen, mit dem die Expansion der Frauenerwerbsbeteiligung einherging. Teilzeit hat es vielen Frauen ermöglicht und attraktiv gemacht, auf dem Arbeitsmarkt aktiv zu werden. Von allen nichterwerbstätigen oder arbeitslosen Frauen mit Kindern unter 16 Jahren wollen zwar 77 Prozent wieder in den Beruf zurück, davon aber mit 52 Prozentpunkten immerhin zwei Drittel ausschließlich in Teilzeit (Schäfer et al. 2013).
- Auch die Entwicklung der Zahl der *Minijobs* bietet keinen Beleg für die Hypothese der Umwandlung von Vollzeitbeschäftigung. Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten stieg im Nachgang zur Minijob-Reform 2003 zunächst deutlich an, verharrt aber seit 2004 auf nahezu konstantem Niveau. Lediglich die Zahl der geringfügig Nebenerwerbstätigen steigt, aber bei dieser Gruppe Arbeitnehmer ist kaum von Prekaritätstendenzen auszugehen, da sie neben dem Minijob einen sozialversicherungspflichtigen Haupterwerb haben.

- Schließlich ist auch die häufig behauptete Zunahme *befristeter Beschäftigung* empirisch schlecht belegt. Mit Ausnahme des Jahres 2005 verharrt der Anteil der Befristungen an den abhängig Erwerbstätigen (ohne Auszubildende) auf weitgehend konstantem Niveau. 2005 erfolgte ein Anstieg, doch dieser dürfte vorrangig auf eine Änderung in der statistischen Erfassung zurückzuführen sein.
- Teilzeitbeschäftigung, befristete Beschäftigungsverhältnisse und mitunter sogar die Selbstständigkeit stehen in der Kritik, nicht existenzsichernd und nicht auf Dauer angelegt zu sein. Gegenüber diesen und anderen so genannten „*atypischen*“ *Beschäftigungsverhältnissen* wird häufig eine Prekaritätsvermutung ausgesprochen. Unstrittig ist, dass mit einzelnen Erwerbsformen ein höheres Arbeitsmarktrisiko hinsichtlich Bezahlung und Perspektive einhergehen kann. Dies spricht aber nicht gegen den Befund einer signifikanten Verbesserung der Arbeitsmarktlage, denn die zunehmende Bedeutung atypischer Beschäftigungsverhältnisse ging einher mit einer entsprechenden Ausweitung der Erwerbstätigkeit insgesamt. Der Dekadenvergleich 2001/2011 zeigt, dass per Saldo keine Normalarbeitsverhältnisse umgewandelt wurden, sondern dass zu den bestehenden Normalarbeitsverhältnissen zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse hinzukamen (Abbildung 4). Damit erhielten Menschen eine Erwerbsperspektive, denen diese zuvor verschlossen war.

Abbildung 4: Erwerbsbevölkerung nach Erwerbsform



Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt

- Ähnliches gilt für die Entwicklung des *Niedriglohnsektors*. Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten steigt langfristig. Allerdings begann dieser Prozess erstens schon in den 1990er Jahren und endete vorläufig im Jahr 2007. Seitdem liegt der Anteil des Niedriglohnsektors konstant bei rund 22 Prozent. Die Agenda 2010 kann also nicht die alleinige Ursache der Zunahme von Niedriglohnbeschäftigung sein. Zweitens ging die Ausweitung von Niedriglohnbeschäftigung nicht auf Kosten der Beschäftigung unter den besser bezahlten Beschäftigten. Vielmehr nahm deren Anteil an der Erwerbsbevölkerung seit 2000 sogar noch zu. Rückläufig war vielmehr der Anteil der inaktiven Bevölkerung. Das Wachstum der Niedriglohnbeschäftigung hat also zu einer Zunahme der Beschäftigung insgesamt geführt. Der Niedriglohnsektor ist damit Resultat und Ausdruck eines arbeitsmarktpolitischen Erfolges, nämlich der zunehmend gelungenen Integration produktivitätsschwacher Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt. In einer internationalen Perspektive trägt der Niedriglohnsektor dazu bei, dass Deutschland in Bezug auf die Erwerbstätigenquote besser dasteht als viele andere Länder (Abbildung 5). Länder wie Belgien haben vergleichbar viele Normalverdiener, können aber aufgrund des kleineren Niedriglohnsektors nur einen geringeren Anteil der Bevölkerung in Arbeit bringen.

## 2.4 Ausblick

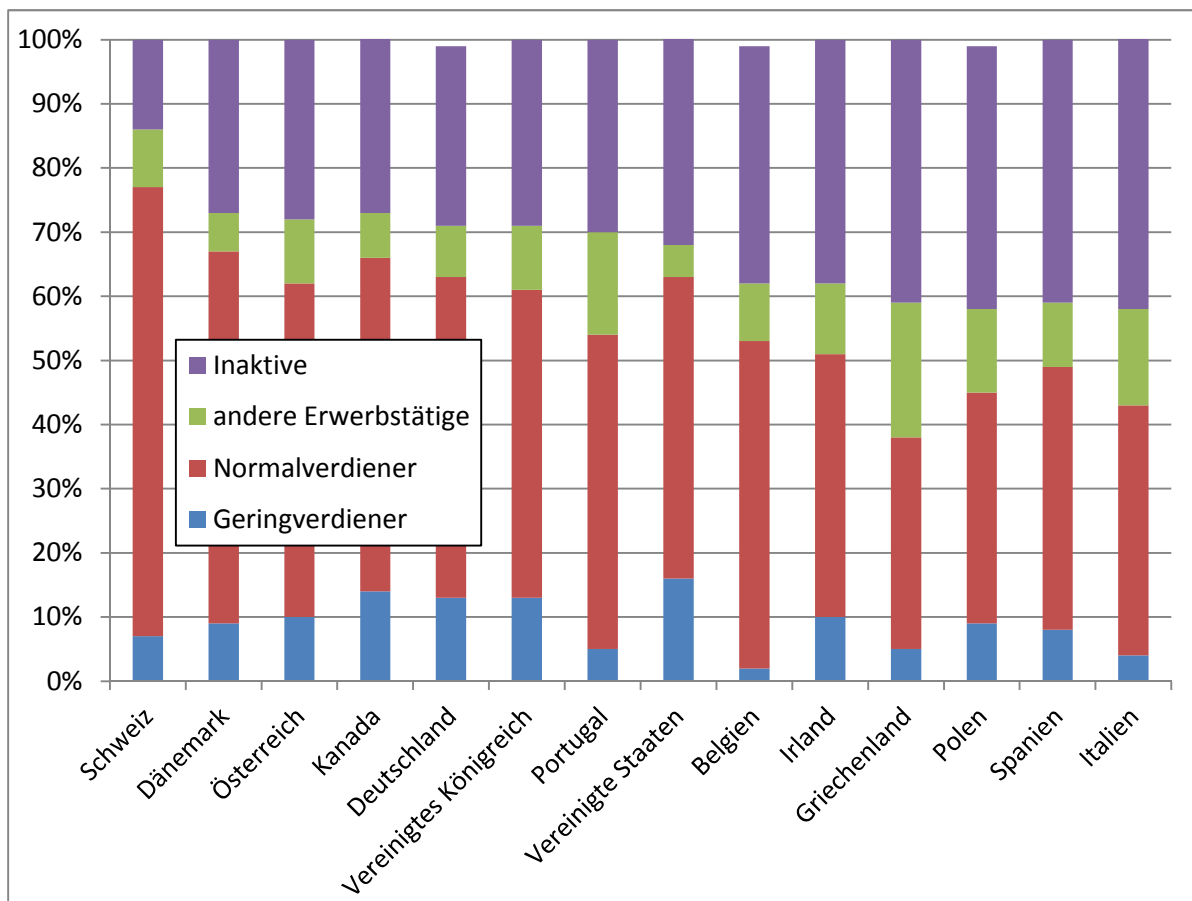
Die Entwicklung des Arbeitsmarktes nach Umsetzung der Agenda-Reformen hat gezeigt, dass der deutsche Arbeitsmarkt unter den richtigen Rahmenbedingungen keineswegs zwingend verkrustet, unflexibel und ineffizient ist, sondern flexibel und leistungsfähig sein kann. Noch ist das Arbeitsmarktproblem nicht gelöst. Um Vollbeschäftigung zu erreichen, müssen noch eine weitere Million Arbeitslose in Beschäftigung zurückfinden. Das Ziel ist realistisch, wenn die Reformpolitik der Agenda fortgeschrieben und weiter entwickelt wird.

Ein „großer Wurf“ von Arbeitsmarktreformen ist dabei gar nicht mehr erforderlich. Es wäre bereits viel gewonnen, wenn die umgesetzten Reformen nicht wieder zurückgedreht oder durch neue Regulierungen konterkariert würden. Mindestlöhne, die Regulierung flexibler Beschäftigungsformen wie Zeitarbeit und befristete Beschäftigung oder die Eröffnung neuer Frühverrentungspfade werden nicht zu besser bezahlten, sichereren Beschäftigungsverhältnissen führen. Solche Maßnahmen werden vielmehr dazu führen, dass gerade die Arbeitsplätze der Menschen, die dank der Agenda einen Weg in den Arbeitsmarkt gefunden haben, gefährdet werden.

Die wesentliche arbeitsmarktpolitische Herausforderung wird auch künftig im Aufbrechen des Kerns verhärteter Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II liegen. Dazu be-

darf es der Weiterentwicklung und Intensivierung des Aktivierungsgedankens. Es ist insbesondere in Zeiten mehrerer Hunderttausend offener Stellen nicht akzeptabel, wenn der einzige nennenswerte Kontakt von Arbeitslosen zum Job-Center darin besteht, dass ein Bescheid über den Arbeitslosengeld II-Anspruch geschickt wird. Initiativen wie die „Job-Offensive“ der Bundesagentur für Arbeit weisen in die richtige Richtung. Zu überlegen ist, ob die bestehende Struktur mit der geteilten Verantwortung von Bundesagentur für Arbeit, Job-Centern und Kommunen dazu ein geeignetes Gerüst bietet, oder ob nicht dem Konnexitätsprinzip an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik stärker Rechnung getragen werden sollte.

Abbildung 5: Erwerbsbevölkerung nach Erwerbsstatus (2010)



Ursprungsdaten: OECD.

Ein Instrument, mit dem Arbeitslosengeld II-Empfängern der Weg in den Arbeitsmarkt erleichtert werden kann, ist die intelligente Verknüpfung von Erwerbseinkommen und Transferleistungen. Ziel muss sein, dass jeder so viel wie er kann selbst zu seinem Lebensunterhalt beiträgt. Das Transfersystem muss dafür die korrekten Anreize schaffen. In diesem wichtigen Punkt besteht noch Verbesserungspotenzial. Gegenwärtig werden Anreize geschaffen, eine geringfügige Beschäftigung mit dem Bezug

von Transferleistungen zu verknüpfen. Mit niedrigschwelligen Reformen wäre es möglich, die Anreize so zu ändern, dass eine Vollzeitbeschäftigung die attraktivste Option ist. Entsprechende Vorschläge liegen bereits vor, sie müssen nur noch umgesetzt werden.

### 3. Verteilungspolitische Folgen der Agenda 2010

Die Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 haben zweifellos, wie oben im Einzelnen dargelegt, Erfolge für den deutschen Arbeitsmarkt gebracht, die in dieser Form und relativ kurzen Zeit vorher kaum jemand für möglich gehalten hatte. Kritiker wenden ein, dass die Gesellschaft dafür aber einen sehr hohen Preis gezahlt habe. Die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, die zunehmende Bedeutung von atypischer Beschäftigung, die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die verkürzte Bezugsdauer von Arbeitslosengeld hätten durch die damit verbundenen negativen Einkommensverteilungseffekte zu einem Auseinanderdriften der Gesellschaft geführt. Konkret wird behauptet:

- Die Einkommensarmut in Deutschland habe zugenommen.
- Die Einkommensverteilung sei aus den Fugen geraten, Arme ärmer und Reiche reicher geworden.
- Die Mittelschicht habe an Boden verloren.

Im Folgenden werden empirische Befunde vorgestellt, anhand derer diese Behauptungen überprüft werden können.

#### 3.1 Entwicklung von Einkommensarmut

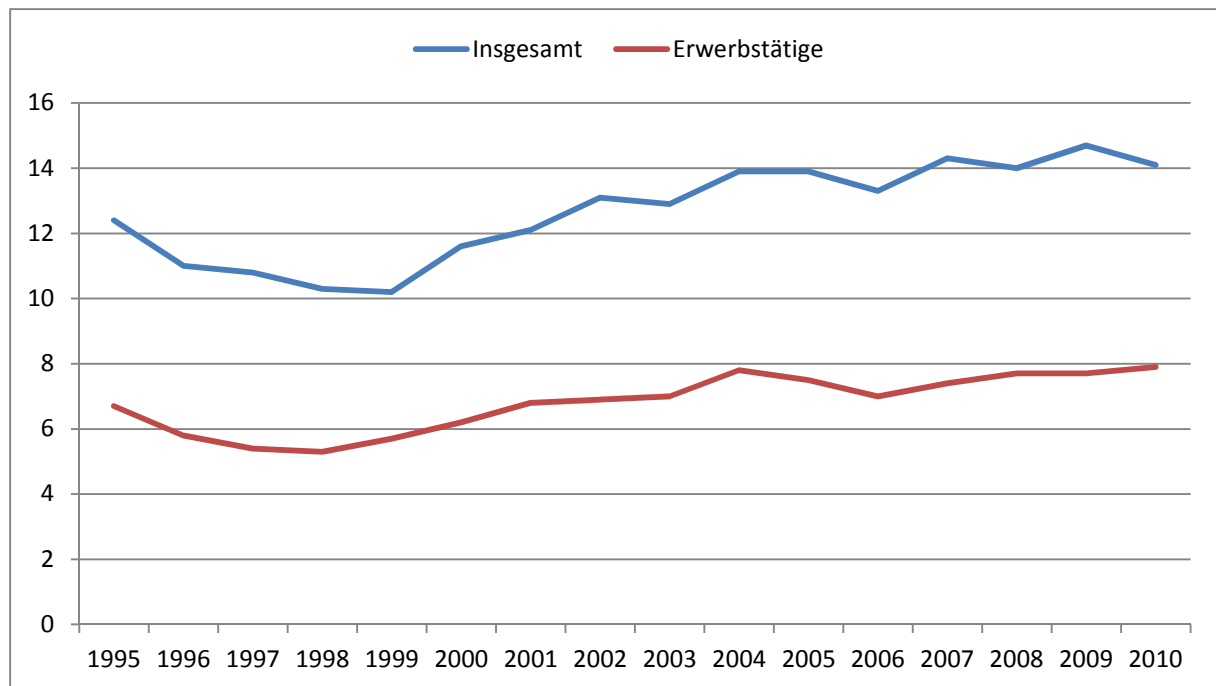
Einkommensarmut ist ein relativer Begriff. Üblicherweise wird eine Person als einkommensarm bezeichnet, wenn sie weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens (Medianeinkommen) zur Verfügung hat. Ein Blick auf die Fakten zeigt (Abbildung 6):

- Der Anstieg der Armutsquote seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts ist zum Stillstand gekommen. Gegenüber dem Jahr 2002, also dem Jahr vor den Reformen und Reformmankündigungen, ist die Einkommensarmutsquote noch leicht um knapp einen Prozentpunkt gestiegen. Seit dem Inkrafttreten der Hartz-IV-Regelungen im Jahr 2005 schwanken die Werte um 14 Prozent mit einem positiven Ende, sprich einem Rückgang um knapp einen Prozentpunkt im Jahr 2010 (aktueller Datenstand).
- Auch das so genannte „working poor“, also Armut trotz Erwerbstätigkeit, ist kein neues Massenphänomen geworden. Heute sind nur knapp 8 Prozent al-



ler Erwerbstätigen einkommensarm, verfügen also über weniger als 60 Prozent des mittleren Nettoäquivalenzeinkommens. Gegenüber dem Jahr 2005 sind dies lediglich 0,4 Prozentpunkte mehr.

Abbildung 6: Entwicklung der relativen Einkommensarmut  
in Prozent der Bevölkerung



Anteil der Personen mit weniger als 60 Prozent des Median (Wert in der Mitte der Einkommensrangliste) des bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Nettoeinkommens mit Berücksichtigung des Haushaltszusammenhangs (Äquivalenzeinkommen); Basis: Im Folgejahr erhobenes Jahreseinkommen; Äquivalenzskala nach Citro/Michael

Quelle: SOEP v28; eigene Berechnungen

Bei den Verdiensten selbst ist indessen eine weitere leichte Zunahme der Ungleichheit festzustellen:

- So sind den Daten des SOEP zufolge die Bruttoverdienste der Vollzeitbeschäftigten des untersten Zehntels zwischen 2005 und 2011 preisbereinigt um knapp 5 Prozent zurückgegangen, während sie beim Zehntel mit den jeweils höchsten Gehältern immerhin stagnierten.
- Auch bei der Lohn- und Gehaltsstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes, welche die Verdienste von der Unternehmensseite her genau erfasst, zeigen sich zwischen 2006 und 2010 ähnliche Unterschiede.
- Die Bruttostundenverdienste gehen für alle Arbeitnehmer ebenfalls etwas auseinander. Insofern sind auf den ersten Blick zwar die Reichen nicht reicher, die Armen aber relativ ärmer geworden.

Bei solchen Vergleichen ist aber zu berücksichtigen, dass sie keinen Längsschnitt darstellen und daher nicht dieselben Beschäftigten miteinander verglichen werden. Denn es kommen immer wieder Menschen nach Erwerbspausen, der Ausbildung, aus der Arbeitslosigkeit oder aus dem Ausland neu oder wieder in den Arbeitsmarkt und entsprechend scheiden viele aus. Um diesen Effekt herauszurechnen, wurde untersucht, wie sich die Verdienste derjenigen Arbeitnehmer entwickelt haben, die zwei Jahre in Folge vollzeitbeschäftigt waren, wie sich also die Verdienste der Beschäftigten zwischen 2005 und 2006 entwickelt haben, die in beiden Jahren einen Vollzeit-Job hatten, wie der Anstieg zwischen 2006 und 2007 für die in jenen beiden Jahren vollzeittätigen Beschäftigten war und so fort. Es zeigt sich, dass die Bruttomonatslöhne der über jeweils mindestens zwei Jahre Vollzeitbeschäftigten aus dem untersten Verdienst-Dezil zwischen 2005 und 2011 immerhin pro Jahr um real zwei Prozent gewachsen sind. Im obersten Dezil hat sich nur ein Zuwachs von 0,6 Prozent ergeben. Aus dieser Perspektive sind also vor allem die „Armen“ reicher geworden, während die „Reichen“ fast auf der Stelle traten.

### **3.2 Entwicklung der Einkommensverteilung**

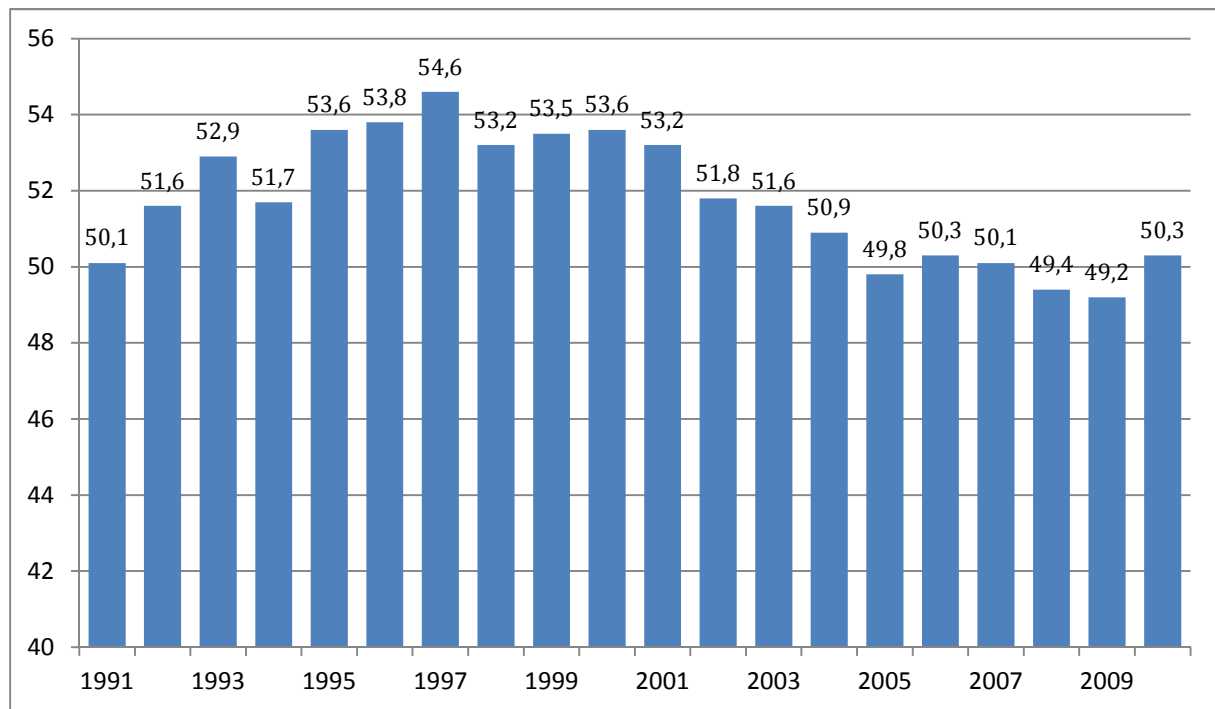
Nicht wenige haben in der jüngsten Zeit von einer bedrohlichen Ausdünnung der Mittelschicht gewarnt, verbunden mit zunehmenden Abstiegsängsten in weiten Teilen der Bevölkerung. In der Tat wäre eine solche Entwicklung auf Dauer bedrohlich, weil sie die Akzeptanz der Bevölkerung für die Wirtschaftsordnung untergraben könnte.

Wie hat sich die Mittelschicht in Deutschland entwickelt? Üblicherweise erfolgt die Vermessung der Mittelschicht am relativen Einkommen. Beschreibt man sie als jenen Personenkreis, der zwischen 80 und 150 Prozent des mittleren Einkommens zur Verfügung hat, dann kann von einem Wegbrechen der Mittelschicht seit Inkrafttreten der Agenda-Reformen keine Rede sein (Abbildung 7):

- Gemessen am Einkommen fand die Schrumpfung der Mittelschicht im Wesentlichen vor Inkrafttreten der Agenda-Reformen statt. Im Zeitraum 2000 bis 2005 ging der Bevölkerungsanteil der Mittelschicht von 53,6 auf 49,8 Prozent zurück. Seit Abschaffung des früheren Arbeitslosengeldes und der Einführung von „Hartz IV“ dagegen ist ihr Anteil zuletzt wieder auf 50,3 Prozent angestiegen. Er liegt damit wieder auf dem Niveau, das Anfang der 1990er Jahre verzeichnet wurde.
- Fragt man die Bevölkerung nach einer Selbsteinschätzung, verorten sich laut Ergebnissen auf Basis des sozialwissenschaftlichen Panels ALLBUS sogar deutlich mehr als die Hälfte in der Mittelschicht. Im Jahr 2008 waren dies 56

Prozent der Westdeutschen gegenüber 59 Prozent im Jahr 2000 (Bundesregierung, 2013, 327; Noll/Weick, 2011).

Abbildung 7: Entwicklung der Mittelschicht  
in Prozent der Bevölkerung



Mittelschicht: Einkommen zwischen 80 und 150 Prozent des Median, Einkommen: bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Nettoeinkommens mit Berücksichtigung des Haushaltszusammenhangs (Äquivalenzeinkommen)

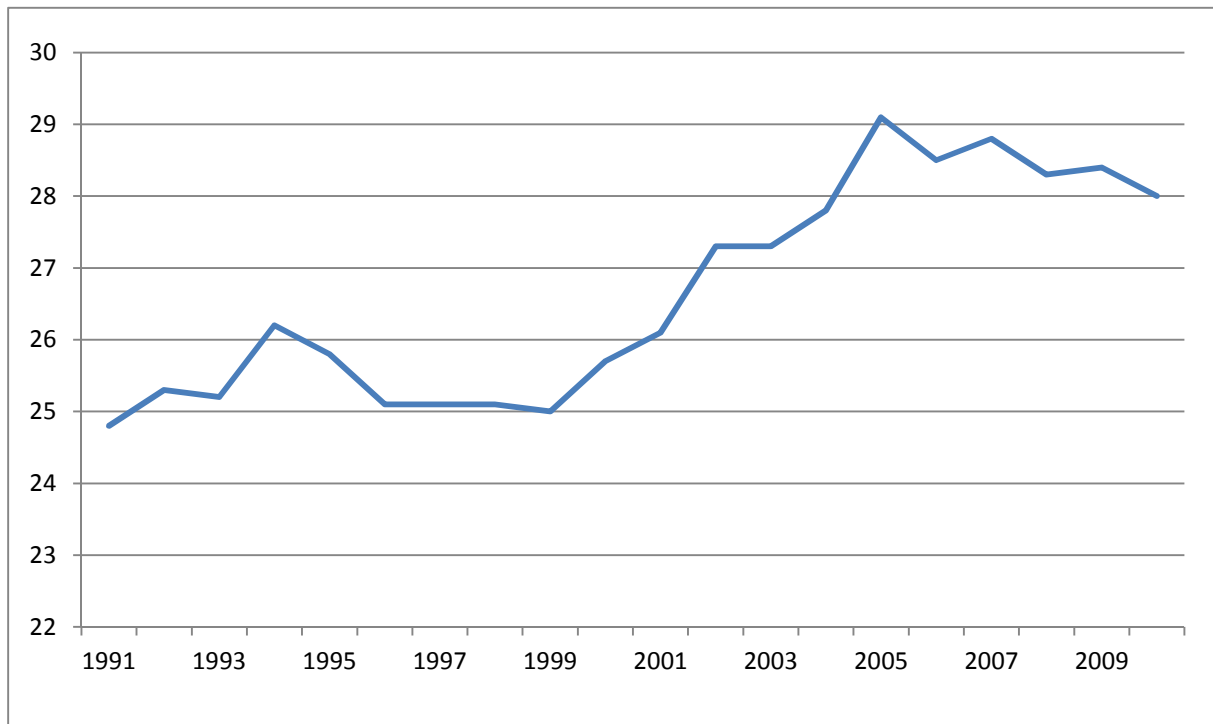
Quelle: SOEP v28; eigene Berechnungen

Die Stabilität der Einkommensarmutsquote und der nach Einkommen abgegrenzten Mitte geht mit einer ebenfalls konstanten und zuletzt sogar wieder rückläufigen Einkommensungleichheit einher. Dies zeigt der Blick auf den Gini-Koeffizienten, dem gebräuchlichsten Maß für Einkommensungleichheit und Einkommenskonzentration (Abbildung 8):

- Gemessen daran fand der starke Anstieg der Einkommensungleichheit im Zeitraum 2000 bis 2005 statt, als der Gini-Koeffizient um 3,4 Punkte von 25,7 auf 29,1 zunahm.
- Seither ist er tendenziell wieder gesunken – zuletzt auf einen Wert von 28,0.

Auch die reale Einkommensentwicklung zeigt im Vergleich der Einkommensschichten, dass sich die Einkommensreichen, die mindestens das Zweieinhalbfache des mittleren Einkommens zur Verfügung haben, heute nicht besser stehen als 2005. Dagegen können die Einkommensarmen immerhin einen Zuwachs von preisbereinigt 5 Prozent verzeichnen. Von einem starken Auseinanderdriften der Bevölkerung durch die Agenda 2010 – mit Armen, die ärmer, und Reichen, die immer reicher werden – kann also keine Rede sein.

Abbildung 8: Gini-Koeffizient



Der Gini-Koeffizient ist das gebräuchlichste Maß, um Einkommensungleichheit beziehungsweise die Einkommenskonzentration zu messen. Er nimmt den Wert 0 an, wenn alle Personen über gleich viel Einkommen verfügen, und den Wert 100 (näherungsweise), wenn das gesamte Einkommen auf eine Person konzentriert ist. Einkommensbasis ist das im Folgejahr erhobene bedarfsgewichtete Pro-Kopf-Nettoeinkommen (Äquivalenzeinkommen).

Quelle: DIW

### 3.3 Ausblick

Das wesentliche Ergebnis ist, dass in der Tendenz gerade im Wirkungszeitraum der Agenda 2010 eine Zunahme der Ungleichheit der Einkommensverteilung und eine Ausdünnung der gesellschaftlichen Mitte nicht festzustellen ist. Die Entwicklung der verschiedenen Indikatoren zur Einkommensverteilung belegen eher die begründete Vermutung, dass die Wirkung angebotsseitiger Reformen des Arbeitsmarktes und der Sozialsysteme nicht auf einzelne Gruppen der Gesellschaft beschränkt ist, sondern in der Breite Wirkung zeigt.

Damit ist keineswegs gesagt, dass die sozialpolitische Bilanz in Deutschland nach der Einführung der Agenda 2010 makellos wäre. So wurde der Anstieg der Einkommensarmut zwar gestoppt, aber damit wurde nur das – im Zeitvergleich – hohe Niveau stabilisiert. Im europäischen Vergleich ist Deutschland meist im guten Mittelfeld platziert und schneidet etwas besser ab als der Durchschnitt der EU-15. Die skandinavischen Länder, die Niederlande und Österreich zeigen hingegen, dass es noch

deutlich besser geht, und zwar nicht nur in Bezug auf relative Einkommensarmut, sondern auch bei subjektiver Armut und materieller Entbehrung (Schröder, 2013).

Die Agenda 2010 deshalb zurückzudrehen wäre indes der falsche Weg. Denn es ist deutlich geworden, dass die Arbeitsmarktreformen zu mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit geführt haben. Genau hier ist auch weiterhin der Hebel zur Armutsbekämpfung anzusetzen. So ist bereits für sich betrachtet die Partizipation am Erwerbsleben ein wichtiges Element sozialer Teilhabe. Aber auch der Zusammenhang mit dem materiellen Wohlstand ist sehr eng. Noch deutlicher als bei der alleinigen Betrachtung von Einkommensarmut wird dies, wenn man den Kreis der Personen betrachtet, die sowohl einkommensarm sind als auch erhebliche materielle Entbehrungen hinnehmen müssen. So sind von den Arbeitslosen in Deutschland nach EU-Statistik annähernd 30 Prozent in diesem Sinne doppelt arm, von den Erwerbstätigen dagegen nur gut 1 Prozent (Schröder, 2013).

Betrachtet man die verschiedenen Haushaltstypen, sind Alleinstehende und besonders Alleinerziehende die Hauptproblemgruppen. Auch hier ist das hohe Armutsrisiko oftmals an die geringe Erwerbsbeteiligung geknüpft. Einkommensumverteilung wird in einer sozialen Marktwirtschaft immer in einem gewissen Maße notwendig sein. Aber eine nachhaltige Bekämpfung der Armut und Ungleichheit muss in erster Linie an einer Verbesserung der Erwerbschancen für Problemgruppen am Arbeitsmarkt ansetzen. Neben den in Kapitel 2.4 angesprochenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kann hier auch eine quantitative und qualitative Verbesserung der Ganztagsbetreuung helfen. Sie würde es speziell Alleinerziehenden erleichtern, ihr Arbeitsangebot auszuweiten, und überdies die Startchancen von Kindern aus bildungsfernen Schichten erhöhen.

#### **4. Soziale Sicherung**

Mit der Agenda 2010 wurden auch Reformnotwendigkeiten in der Renten- und Gesundheitspolitik benannt (siehe Anhang).

##### **4.1. Alterssicherung**

Die Agenda 2010 markiert in der Rentenpolitik keinen Wendepunkt, denn den Paradigmenwechsel hin zum Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung hatte die Bundesregierung bereits einige Jahre zuvor vollzogen, indem sie von der Vorstellung abrückte, allein die gesetzliche Rente müsse den Lebensstandard im Alter sichern. Gleichwohl stehen der rentenpolitische Teil der Agenda, aber mehr noch das konsequente Beibehalten des eingeschlagenen Kurses Pate für das erfolgreiche Ineinandergreifen

von wirtschafts- und sozialpolitischen Reformen. Im Nachgang zur Agenda 2010 hat die Rürup-Kommission ihre Arbeit aufgenommen und Anstöße für eine ganze Reihe von Reformen der Alterssicherung gegeben. So folgte der Gesetzgeber nach 2003 zwei zentralen Vorschlägen der Rürup-Kommission:

- Seit dem Jahr 2005 sorgt ein Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel grundsätzlich dafür, dass die gesetzlichen Versorgungsansprüche weniger stark steigen als die Bruttolöhne und -gehälter der Beitragszahler, sobald mehr Rentner pro Beitragszahler zu versorgen sind.
- Auch der Einstieg in die „Rente mit 67“, also das schrittweise Anheben der gesetzlichen Regelaltersgrenze bis zum Jahr 2029, geht auf einen Anstoß der Rürup-Kommission zurück.

Diese rentenpolitischen Meilensteine folgen allesamt einer zentralen Leitidee, nämlich der Stärkung von Beschäftigungsanreizen und Eigenverantwortung, und tragen bis heute zum Erfolg der Agenda 2010 bei:

- Positive Beschäftigungs-Beitrags-Spirale: Grundsätzlich beeinflusst bereits eine kalkulierbare Beitragssatzentwicklung das Beschäftigungskalkül der Unternehmen positiv, erst recht aber ein Sinken der Lohnnebenkosten. Insofern hat der rentenpolitische Reformkurs seinen Teil zum deutschen Beschäftigungswunder beigetragen. Die steigende Beschäftigung führte zu wachsenden Beitragseinnahmen, was wiederum die Beitragssatzsenkungen von 19,9 Prozent im Jahr 2011 auf 18,9 Prozent Anfang 2013 ermöglichte. Das wiederum führte zu Entlastungen bei den Arbeitskosten und kann somit das Beschäftigungskalkül der Unternehmen selbst in der aktuellen, konjunkturell schwierigeren Phase positiv beeinflussen.
- Abbau von Frühverrentungsanreizen. Auch wenn Abschläge beim vorzeitigen Rentenbezug bereits seit 2001 flächendeckend angewendet wurden, so unterstützt dieser Abbau von Frühverrentungsanreizen gleichwohl das arbeitsmarktpolitische Reformziel der Agenda 2010. Dazu zählt auch das Auslaufen der direkten staatlichen Förderung von Altersteilzeit-Vereinbarungen zum 31.12.2009.
- Intergenerative Entlastung: Nachdem bereits die gesetzliche Begrenzung des Beitragssatzanstiegs sowie das mittelfristige Absenken des Versorgungsniveaus zu einer deutlichen Reduzierung der impliziten Verschuldung durch die umlagefinanzierte Rentenversicherung geführt haben, wird die Tragfähigkeitslücke durch die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre noch weiter begrenzt.

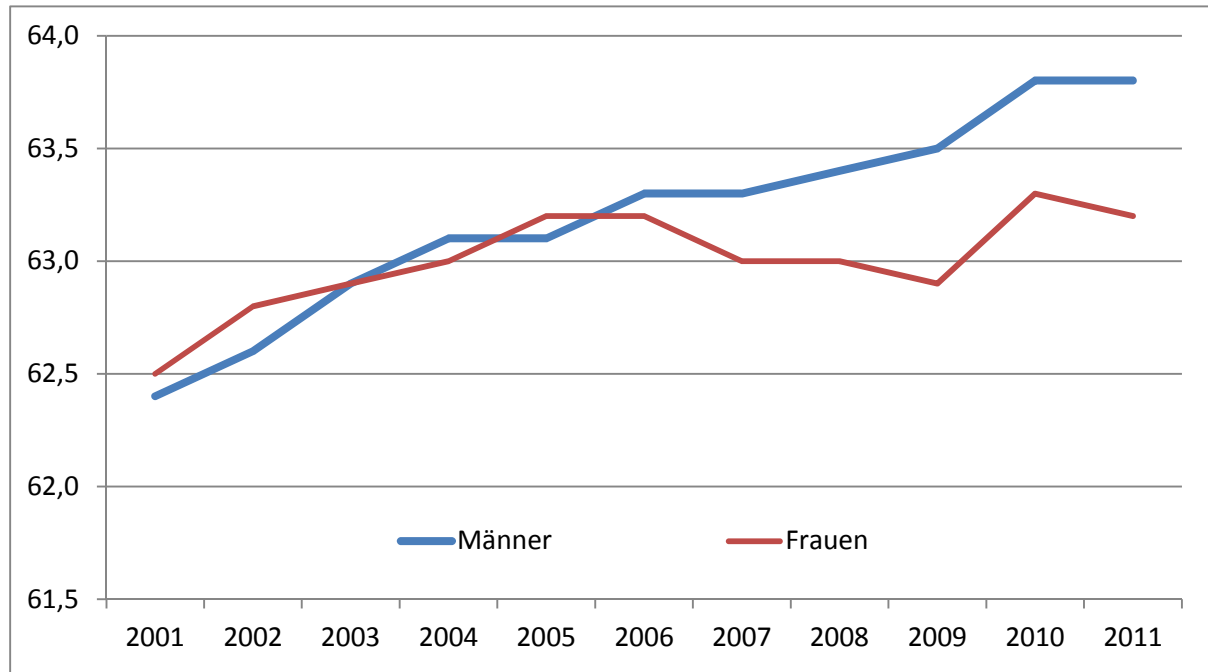
Voraussetzung für diesen Erfolg war die politische Erkenntnis, dass ein umlagefinanziertes System das bis dato gegebene Leistungsversprechen nicht auf alle Zeit wird einhalten können, ohne negative Arbeits- und Beschäftigungsanreize zu generieren. Hinzu kam der politische Mut, den Menschen deshalb nicht nur mehr Eigenverantwortung für die Altersvorsorge abzuverlangen, sondern diesen Weg auch unter schwierigen Rahmenbedingungen durchzuhalten. Tatsächlich lässt sich nach einem Jahrzehnt feststellen, dass die Reformen Wirkung gezeigt haben:

- Das durchschnittliche Verrentungsalter ist angestiegen (Abbildung 9). Das durchschnittliche Rentenzugangsalter bei Altersrenten (ohne Erwerbsunfähigkeit) beträgt heute bei Männern 63,8 und bei Frauen 63,2 Jahre. Vor zehn Jahren gingen Männer und Frauen noch mit 62,4 bzw. 62,5 Jahren in Rente.
- Wer vorzeitig in Rente geht, tut dies heute deutlich später, also mit weniger Abschlagsmonaten als noch vor 10 Jahren.
- Nimmt man Altersrenten und Erwerbsunfähigkeitsrenten zusammen, zeigt sich, dass bei den so genannten rentennahen Jahrgängen im Alter von 61 bis 64 Jahren der Anteil der Neurentner mit wenigen Ausnahmen zugunsten der Jahrgänge im Alter von 65 Jahren und älter abgenommen hat, bei den Männern stärker als bei den Frauen (Tabelle 2).
- Mit 15,5 Millionen Riester-Verträgen hat mittlerweile rund die Hälfte aller potenziell bezugsberechtigten Erwerbstätigen eine geförderte Privatvorsorge abgeschlossen – neben anderen Formen wie der betrieblichen Altersvorsorge, den Kapitallebensversicherungen oder dem Immobilienerwerb.



Abbildung 9: Durchschnittliches Rentenzugangsalter in der gesetzlichen Rentenversicherung

in Jahren



Nur Altersrenten: ohne Erwerbsminderungsfälle und Hinterbliebenenversorgung.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung

Tabelle 2: Anteil der Neurentner im Alter von ... Jahren an allen Rentenzugängen des Jahres in Prozent

### Männer

	Im Alter von ... Jahren				
	bis 61	62	63	64	65 und älter
2001	55,6	7,3	14,5	2,1	20,5
2011	33,4	5,8	18,1	4,8	37,9

### Frauen

	Im Alter von ... Jahren				
	bis 61	62	63	64	65 und älter
2001	58,9	2,0	3,2	0,8	35,1
2011	45,9	5,1	9,3	2,8	36,9

Versichertenrenten: Altersrenten und Erwerbsminderungsfälle, ohne Hinterbliebenenversorgung.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung

Mit den Rentenreformen sollte ein Paradigmenwechsel vollzogen werden: Die Bedeutung der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung für die Einkommenssicherung im Alter sollte zugunsten des Aufbaus einer privaten kapitalgedeckten Säule reduziert werden (Substitution). Dafür hat der Staat eine umfangreiche steuerliche Förderung vorgesehen. Modellrechnungen zeigen, dass bei Inanspruchnahme der vollen Riester-Förderung das Versorgungsniveau im Alter aufrechterhalten werden kann (Bundesregierung, 2012, 167-190). Dies bedeutet in der Konsequenz, dass mit diesen Reformen nicht wie häufig behauptet unweigerlich eine Zunahme der Altersarmut programmiert ist. Aktuell ist die Altersarmut kein drängendes gesellschaftliches Problem: Im Jahr 2010 haben nur 2,4 Prozent der Ruheständler im Alter ab 65 Jahren Grundsicherungsleistungen empfangen. Für die Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren lag der Anteil bei 9,1 Prozent, in der Bevölkerung insgesamt sogar bei 9,6 Prozent. Auch die Armutsrisikoquote (Personen mit weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens) ist bei der Altersgruppe 65 Jahre und älter in etwa so hoch wie im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt (Bundesregierung, 2013, 461-462). Bezieht man die Vermögen mit ein, die typischerweise im Alter den höchsten Wert erreichen, dann relativiert sich dieser Befund noch einmal zugunsten der Ruheständler (Niehues/Schröder, 2012, 101). Zunehmende Altersarmut droht allerdings, wenn die staatliche Förderung nicht in Anspruch genommen wird und private Altersvorsorge in ausreichendem Maße unterbleibt.

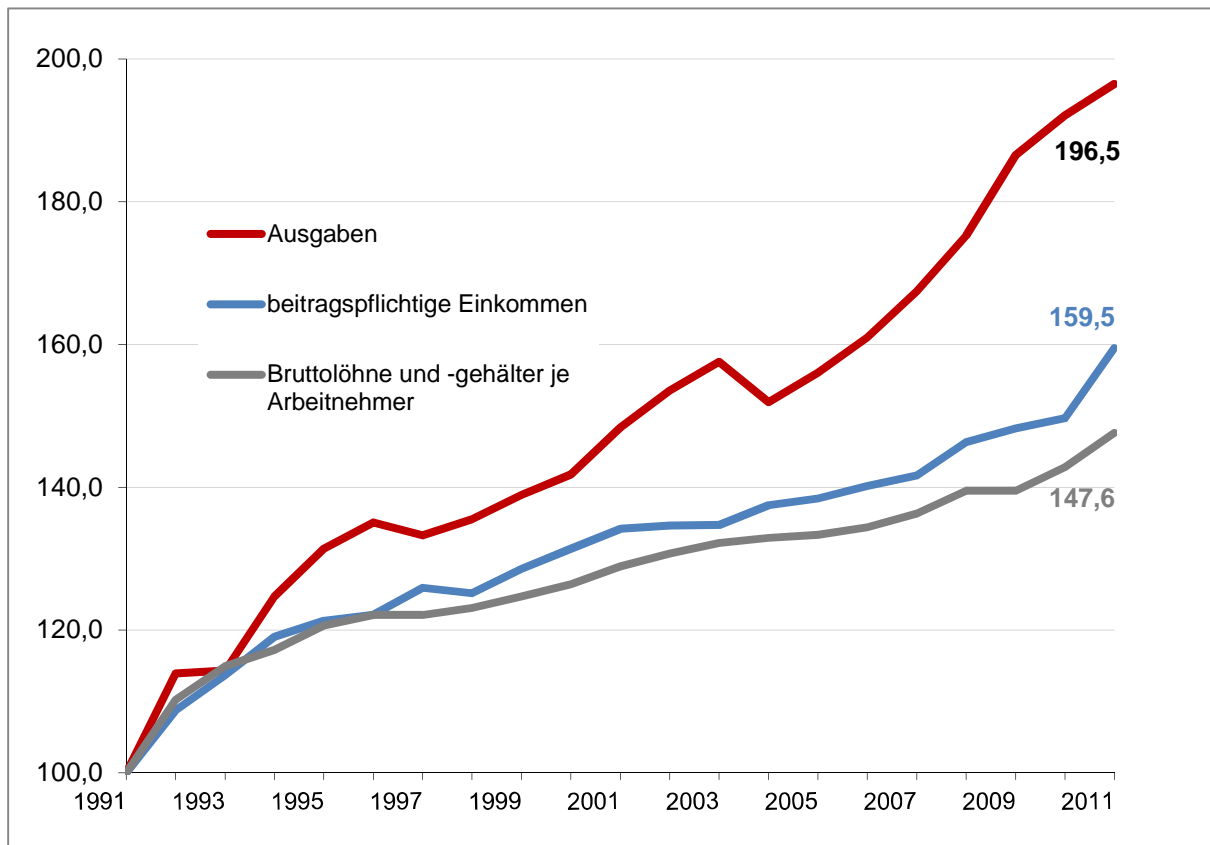
## 4.2 Gesundheitspolitik

Die Agenda 2010 markiert für die Gesetzliche Krankenversicherung keinen Wendepunkt – die schier unendliche Reformgeschichte reicht bis in die frühen neunziger Jahre zurück. Bis heute fehlen aber das Leitbild und der Mut, die den Reformkurs in der Rentenpolitik über mehr als ein Jahrzehnt bestimmt haben. Daran hat auch die Agenda 2010 grundsätzlich nichts geändert. Die Streichung versicherungsfremder Leistungen (u.a. Sterbegeld, Entbindungsgeld, künstliche Befruchtung) oder ihre Finanzierung aus Steuer- statt Beitragsmitteln, die Einführung (und inzwischen wieder gestrichenen) Praxisgebühr und die Öffnung des Apothekenmarktes sind zwar richtige Schritte, führen das Gesundheitssystem aber nicht in eine nachhaltige Zukunft.

Die gesetzliche Krankenversicherung hat ein Ausgaben- nicht ein Einnahmeproblem (Abbildung 10). Die Ausgaben je Versicherten steigen tendenziell schneller als die beitragspflichtigen Einkommen oder die Bruttolöhne und -gehälter der Arbeitnehmer, aus denen die Beiträge zu erbringen sind. Die Lösung wäre mehr Wettbewerb in der gesetzlichen Krankenversicherung zwischen den Krankenkassen und den Leis-

tungserbringern und eine Abkoppelung der Finanzierung vom Arbeitsverhältnis. Die Agenda 2010 hat diesbezüglich keinen Durchbruch gebracht.

Abbildung 10: Ausgaben, beitragspflichtige Einkommen der gesetzlichen Krankenversicherung und Einkommen der Arbeitnehmer, je Versicherter bzw. je Arbeitnehmer



Quellen: Bundesministerium für Gesundheit, Sachverständigenrat Wirtschaft, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

## Literatur

**Bundesregierung**, 2013, Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, URL: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/a334-4-armuts-reichtumsbericht-2013.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/a334-4-armuts-reichtumsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile) [Stand:2013-03-22]

**Bundesregierung**, 2012, Alterssicherungsbericht 2012, URL: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/alterssicherungsbericht\\_2012.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/alterssicherungsbericht_2012.pdf?__blob=publicationFile) [Stand: 2013-03.-20]

**Jahn**, Elke / **Weber**, Enzo, 2013, Zeitarbeit: Zusätzliche Jobs, aber auch Verdrängung, IAB Kurzbericht Nr. 2, Nürnberg

**Krebs**, Tom / **Scheffel**, Martin, 2013, Macroeconomic Evaluation of Labor market Reform in Germany, International Monetary Fund Working Paper WP/13/42

**Niehues**, Judith / **Schröder**, Christoph, 2012, Integrierte Einkommens- und Vermögensbetrachtung, in: IW-Trends, Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, Jahrgang 39, Heft 1/2012, S. 89-104

**Noll**, Heinz-Herbert / **Weick**, Stefan, 2011, Schichtzugehörigkeit nicht nur vom Einkommen bestimmt: Analysen zur subjektiven Schichteinstufung in Deutschland, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI), 45, S. 1–7

**Pimpertz**, Jochen / **Schäfer**, Holger, 2009, Was kostet der vorzeitige Ausstieg aus dem Erwerbsleben, in: IW-Trends, Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, Jahrgang 36, Heft 1/2009, S. 19-35

**Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (SVR), 2010, Chancen für einen stabilen Aufschwung, Jahresgutachten 2010/11, Wiesbaden

**Schäfer**, Holger / **Stettes**, Oliver, 2012, Wachstum und Beschäftigungsperspektiven, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Wirtschaftswachstum?!, Köln, S. 225-242

**Schäfer**, Holger / **Schmidt**, Jörg / **Stettes**, Oliver, 2013, Beschäftigungsperspektiven von Frauen, iw-Positionen Nr. 57, Köln

**Schröder**, Christoph, 2013, Armut in Europa, in: IW-Trends, Vierteljahreszeitschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, Jahrgang 40, Heft 1/2013, URL: <http://www.iwkoeln.de/de/studien/iw-trends/beitrag/christoph-schroeder-armut-in-europa-108353> [Stand: 2013-03-27]

**Statistisches Bundesamt** (Hrsg.), 2012, Mikrozensus. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 4.1.1, 2011, Wiesbaden

## Anhang

Übersicht :

Übersicht über Maßnahmen und Gesetze, die auf der Agenda 2010 basieren

<b>● Arbeitsmarkt</b>	
<b>„Kapital für Arbeit und Investitionen“</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• „Job-Floater“ Programm der KfW (01.11.2002)</li> <li>• Günstige Zinskonditionen für kleine und mittlere Unternehmen, die Arbeitsplätze schaffen</li> </ul>
<b>Hartz I und II<sup>3</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verschärfung der Meldepflichten und der Zumutbarkeit, Umkehr der Beweislast bei Ablehnung</li> <li>• Gründung von Personal-Service-Agenturen</li> <li>• Dynamisierung der Arbeitslosenhilfe entfällt</li> <li>• Einführung des Existenzgründungszuschusses und der Ich-AGs</li> <li>• Tarifpflicht für Zeitarbeit/Liberalisierung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes</li> <li>• Erleichterung der befristeten Beschäftigung von Arbeitnehmern ab 52 Jahren (befristet bis zum 31.12.2006).<sup>4</sup></li> <li>• Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung in Mini- und Midi-Jobs (ab 01.04.2003)</li> </ul>
<b>Hartz III<sup>5</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umbenennung der Bundesanstalt für Arbeit in Bundesagentur, der Arbeitsämter in Agenturen für Arbeit; neue Organisationsstrukturen</li> <li>• Überbrückungsgeld für Existenzgründer als Pflichtleistung</li> <li>• Strengere Mitwirkungspflichten der Arbeitssuchenden</li> <li>• Verschlechterte Konditionen für Altersteilzeit</li> <li>• Verschlechterte ABM-Regelungen</li> <li>• Vorversicherungszeit für Arbeitslosengeldbezug muss innerhalb von zwei Jahren erreicht werden (vorher drei Jahre)</li> <li>• Maximale Dauer der Transferleistungen bei beispielsweise Massenentlassungen wird von zwei auf ein Jahr verringert.</li> </ul>
<b>„Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung von Neueinstellungen, insbesondere in Kleinbetrieben und bei Existenzgründungen.</li> <li>• Neue Anwendungsschwellen für den Kündigungsschutz, die sich an der Mitarbeiterzahl orientieren. Regelungen für die Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen.</li> <li>• Kürzung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld auf grundsätzlich zwölf Monate. Anspruch für Arbeitnehmer ab 55 Jahren höchstens 18 Monate.</li> </ul>
<b>Hartz IV<sup>6</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erwerbsfähige Hilfebedürftige und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen<sup>7</sup> erhalten anstelle der bisherigen Arbeitslosen- und Sozialhilfe die neue, bedarfsorientierte „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (ALG II) bzw. Sozialgeld.</li> </ul>

<sup>3</sup> Hartz I und II am 1.1.2003 in Kraft getreten, BGBl I Nr. 87 vom 30.12.2002, S. 4607 Hartz I und S. 4621 Hartz II.

<sup>4</sup> Infolge eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes, wonach die unbegrenzte sachgrundlose Befristung eines Arbeitsvertrages mit Arbeitnehmern ab dem 52. Lebensjahr gegen eine Antidiskriminierungsrichtlinie (Rahmen-Richtlinie 2000/78/EG) verstößt, erklärte das Bundesarbeitsgericht am 26.4.2006 diese Regelung rückwirkend für unwirksam.

<sup>5</sup> Hartz III am 1. Januar 2004 in Kraft getreten, BGBl I Nr. 65 vom 27.12.2003, S. 2848.

<sup>6</sup> Hartz IV am 1. Januar 2005 in Kraft getreten, BGBl I Nr. 66 vom 29.12.2003, S. 2954.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das ALG II besteht im Normalfall aus der pauschalierten Regelleistung (für Alleinstehende: 345 Euro in West- und 331 Euro in Ostdeutschland) und der Erstattung von Unterkunft- und Heizkosten in angemessener Höhe. Darüber hinaus sind Hilfe bei im Einzelfall zu begründenden Mehrbedarfen (z. B. bei Schwangerschaft) und einmalige Leistungen (z. B. Erstausrüstung für Bekleidung) möglich.</li> <li>• Alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen werden gesetzlich renten-, kranken- und pflegeversichert.</li> <li>• Ehemalige Arbeitslosengeldbezieher bekommen bis zu zwei Jahre lang degressiv gestaffelte Zuschläge zum ALG II.</li> <li>• Jede legale Arbeit ist für ALG II-Empfänger zumutbar, außer die Entlohnung ist gesetzes- bzw. sittenwidrig oder die Ausübung ist nicht vereinbar mit der Erziehung eines unter dreijährigen Kindes oder der Pflege eines Angehörigen.</li> <li>• Bei Ablehnung einer zumutbaren Tätigkeit wird das ALG II für drei Monate um jeweils rund 100 Euro gekürzt.</li> <li>• Alle ALG II-Empfänger können Zusatzjobs ausüben, die gemeinnützig und zusätzlich sind („1-Euro-Jobs“). Bisher war dies nur Sozialhilfeempfängern möglich. Die Aufwandsentschädigung in Höhe von 1 bis 2 Euro je gearbeiteter Stunde wird zum ALG II dazugezahlt.</li> <li>• Verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten: Im Durchschnitt dürfen ALG II-Empfänger ca. 15 bis 20 Prozent ihres Nettoverdienstes behalten.</li> <li>• Arbeitsgemeinschaften der Arbeitsagenturen und der Kommunen („Job-Center“) kümmern sich um die ALG II-Empfänger und ihre Angehörigen. 69 Landkreise und kreisfreie Städte betreuen sie in Eigenregie.</li> <li>• Das Betreuungsverhältnis von Vermittler zu Arbeitsuchenden soll sich verbessern: allgemein auf 1 : 150 und für Jugendliche zwischen 15 und 25 Jahren auf 1 : 75.</li> <li>• Gering verdienende Eltern, die kein ALG II beziehen, erhalten zusätzlich zum Kindergeld maximal drei Jahre lang einen monatlichen Kinderzuschlag von bis zu 140 Euro je Kind.</li> </ul>
<b>Tarif- und Betriebsverfassungsgesetz</b>	Schröder hat die Tarifparteien lediglich zur Öffnung der Tarifverträge für Betriebsvereinbarungen aufgefordert, allerdings mit einer Drohung versehen. („Ich erwarte, dass sich die Tarifparteien auf betriebliche Bündnisse einigen...Geschieht das nicht, wird der Gesetzgeber handeln“). <sup>8</sup>
<b>befristete Arbeitsverträge</b>	Erleichterung nur für Existenzgründer: Diese können befristet Arbeitsverhältnisse für maximal vier Jahre statt der grundsätzlich geltenden zwei Jahre abschließen.
<b>Kündigungsschutz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zunächst keine Veränderung des Schwellenwertes. Kleinbetriebe (bis zu fünf Beschäftigte) dürfen künftig eine unbegrenzte Zahl befristeter Mitarbeiter einstellen, ohne dass das Kündigungsschutzgesetz gilt.</li> <li>• Der Schwellenwert steigt von 5 auf 10 Mitarbeiter für Neueinstellungen. Bereits beschäftigte Arbeitnehmer in Betrieben mit 6 bis 10 Arbeitnehmern stehen weiterhin unter Kündigungsschutz (ab 01.01.2004).</li> <li>• Bei Neueinstellungen: Wahlrecht zwischen Abfindung und Kündigungsschutzklage.</li> <li>• Die Kriterien der Sozialauswahl sind auf Alter, Dauer der Betriebszugehörigkeit, Unterhaltspflichten und Schwerbehinderung begrenzt worden.</li> <li>• Bei betriebsbedingten Kündigungen kann der Arbeitnehmer wählen, ob er Kündigungsschutzklage erhebt oder stattdessen die gesetzliche Abfindung in Höhe von einem halben Monatsgehalt pro Beschäftigungsjahr in Anspruch nimmt. Voraussetzung: Der Arbeitgeber weist den Mitarbeiter im Kündigungsschreiben auf den Abfindungsanspruch bei Verstreichenlassen der Klagefrist hin (ab 01.01.2004).</li> <li>• Einheitliche Klagefrist von 3 Wochen für die Geltendmachung aller Unwirksamkeitsgründe (ab 01.01.2004).</li> </ul>

<sup>7</sup> Bedarfsgemeinschaft: einschließlich nicht dauerhaft getrennt lebendem Partner, im Haushalt lebenden minderjährigen Kindern und Kindern des Partners.

<sup>8</sup> Regierungserklärung vom 14.03.2003.

<p><b>Handwerk</b></p>	<p>Novellierung der Handwerksordnung (01.01.2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufhebung des Meisterzwangs für 53 von 94 Handwerken.</li> <li>• Erlaubnis für Gesellen, sich nach sechs Jahren Berufserfahrung, davon vier in leitender Position, in 35 der weiterhin zulassungspflichtigen Handwerke selbstständig zu machen.</li> <li>• Erlaubnis für Einzelunternehmer oder Personengesellschaften, die einen Meister als Betriebsleiter einstellen, ein zulassungspflichtiges Handwerk auszuüben.</li> <li>• Anerkennung vergleichbarer Qualifikationen</li> <li>• Mobilisierung neuer Ausbildungspotenziale</li> </ul>
<p>● <b>Sozialpolitik</b></p>	
<p><b>Gesundheit</b></p>	<p>Gesundheitsreform 2003 (im Wesentlichen 01.01.2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Versicherungsfremde Leistungen (z. B. Sterbegeld, Entbindungsgeld, künstliche Befruchtung) werden aus dem Leistungskatalog der GKV gestrichen.</li> <li>• Das Mutterschaftsgeld wird über eine Erhöhung der Tabaksteuer finanziert.</li> <li>• Die Arbeitnehmer finanzieren ab 2005 das Krankengeld über einen Sonderbeitrag in Höhe von 0,5 Prozent weitgehend allein; ab 2006 sichern die Versicherten die Kosten des Zahnersatzes allein ab, entweder bei einer gesetzlichen oder privaten Krankenkasse.<sup>9</sup></li> <li>• Praxisgebühr in Höhe von 10 Euro pro Quartal beim erstmaligen Besuch des Hausarztes und beim Facharzt ohne Überweisung; höhere Medikamentenzuzahlung</li> <li>• Der Versandhandel mit Arzneimitteln wird zugelassen.</li> <li>• Apotheker können künftig bis zu 3 Nebenstellen besitzen.</li> </ul> <p>Gesetz zur Anpassung der Finanzierung von Zahnersatz (01.07.2005)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzlich Krankenversicherten müssen ab dem 1. Juli 2005 einen Sonderbeitrag in Höhe von 0,9 Prozent auf ihr beitragspflichtiges Arbeitseinkommen zahlen. Rein rechnerisch entfallen davon 0,4 Prozentpunkte auf die Finanzierung des Zahnersatzes und 0,5 Prozentpunkte auf die Finanzierung des Krankengeldes. Das Gesetz sieht diese Zweckbindung nicht explizit vor. Der allgemeine Beitragssatz soll im Gegenzug zum 1. Juli 2005 für Arbeitnehmer und Arbeitgeber um jeweils 0,45 Prozentpunkte sinken.</li> </ul>
<p><b>Rente</b></p>	<p>Kurzfristige Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung<sup>10</sup> (01.01.2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die gesetzliche Mindestschwankungsreserve sinkt von 50 auf 20 Prozent.</li> <li>• Die Rentenanpassung zum 01.07.2004 wird ausgesetzt.</li> <li>• Ab 01.04.2004 müssen Rentner den vollen Beitrag zur sozialen Pflegeversicherung alleine tragen.</li> <li>• Für Neurentner verschiebt sich der Zahlungstermin für die Rente auf das Monatsende.</li> </ul> <p>Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz (01.01.2005)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mit dem Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenformel wird bei der jährlichen Rentenanpassung die Entwicklung des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Rentnern berücksichtigt.</li> <li>• Schul-, Fachhochschul- und Hochschulzeiten wirken nicht mehr rentensteigernd. Die Höherbewertung von schulischen oder beruflichen Ausbildungszeiten wird begrenzt.</li> <li>• Die Altersgrenze für den frühestmöglichen Bezug einer Altersrente nach Altersteilzeit oder wegen Arbeitslosigkeit steigt zwischen 2006 und 2008 in Monatsschritten von 60 auf 63 Jahre.</li> </ul> <p>Kinder-Berücksichtigungsgesetz (01.01.2005)</p>

<sup>9</sup> Diese Regelungen sind mit dem „Gesetz zur Anpassung der Finanzierung von Zahnersatz“ geändert worden, s. u.

<sup>10</sup> Zweites und Drittes Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch.



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kinderlose Pflegeversicherte, die nach 1939 geboren und älter als 23 Jahre sind, zahlen einen um 0,25 Prozentpunkte höheren Arbeitnehmer- bzw. Rentnerbeitrag auf ihr beitragspflichtiges Einkommen. Ausgenommen von dieser Neuregelung sind ALG II-Empfänger sowie Wehr- und Zivildienstleistende.</li> </ul> <p>Anpassung des Renteneintrittsalters (01.01.2008)<sup>11</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einführung der Rente mit 67. Erhöhung des Rentenalters ab 2012.</li> </ul>
<b>● Finanzpolitik</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Gewerbesteuerumlage sinkt von 28 auf 20 Prozent (01.01.2004).</li> <li>• Erhöhung der Tabaksteuer in drei Stufen um jeweils 1,2 Cent je Zigarette zum 1.3.2004, 1.12.2004 und 1.9.2005<sup>12</sup></li> </ul>
	<p>Haushaltsbegleitgesetz 2004 (01.01.2004)</p> <p><b>Vorgezogene Steuerentlastung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die dritte Stufe der Steuerreform 2000 wird „zur Hälfte“ vorgezogen. Zusätzliche Entlastung in 2004: 9 Milliarden Euro.</li> <li>• Der Eingangssteuersatz sinkt von 19,9 auf 16 Prozent. Der Grundfreibetrag steigt von 7.210 auf 7.664 Euro.</li> <li>• Der Spitzensteuersatz sinkt von 48,5 auf 45 Prozent und greift ab einem Brutto-Einkommen von 52.152 Euro (bisher 55.015 Euro).</li> </ul> <p><b>Subventionsabbau</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kürzung der Eigenheimzulage für Neufälle um 30 Prozent</li> <li>• Kürzung der Pendlerpauschale auf einheitlich 30 Cent pro Entfernungskilometer</li> <li>• Abbau von 34 Steuervergünstigungen nach der „Koch-Steinbrück-Liste“</li> <li>• Stufenweiser Abbau von Finanzhilfen</li> </ul>
	<p>Unternehmensbesteuerung<sup>13</sup> (01.01.2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesellschafter-Fremdfinanzierung: Künftig müssen inländische Unternehmen Vergütungen auf Fremdkapital, die sie an ihre inländischen Mütter zahlen, als Gewinnausschüttung versteuern. Es gilt ein Freibetrag von 250.000 Euro.</li> <li>• Mindestbesteuerung: Verluste, die über einen Sockelbetrag von 1 Million Euro hinausgehen, können künftig nur noch zu 60 Prozent mit dem aktuellen Gewinn verrechnet werden.</li> </ul>
	<p>Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit (01.01.2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Straffreie Nachbesteuerung von Einnahmen, die nach dem 31. Dezember 1992 und vor dem 1. Januar 2003 am Fiskus vorbeigeschleust wurden. Nachbesteuerungssatz: 25 Prozent bei einer strafbefreienden Erklärung in 2004 und 35 Prozent im ersten Quartal 2005.</li> </ul>
	<p>Steuerreform<sup>14</sup> (01.01.2005)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die letzte Stufe der Steuerreform 2000 tritt in Kraft. Entlastung bei der Einkommensteuer: ca. 6,5 Milliarden Euro.</li> <li>• Der Eingangssteuersatz sinkt von 16 auf 15 Prozent (Grundfreibetrag: 7.664/15.328 Euro für Alleinstehende/Verheiratete).</li> </ul>

<sup>11</sup> BGBl. I vom 30. April 2007, S. 554

<sup>12</sup> Gesetz zur Änderung des Tabaksteuergesetzes und anderer Verbrauchsteuergesetze.

<sup>13</sup> Gesetz zur Umsetzung der Protokollerklärung der Bundesregierung zur Vermittlungsempfehlung zum Steuervergünstigungsabbaugesetz („Korb II“).

<sup>14</sup> Die Steuerreform 2000 wurde bereits in der 14. Wahlperiode verabschiedet als Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung (Steuersenkungsgesetz StSenkG).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Spitzensteuersatz sinkt von 45 auf 42 Prozent und greift ab einem Bruttoeinkommen von 52.152/104.304 Euro (Alleinstehende/Verheiratete).</li> </ul>
	<p>Alterseinkünftegesetz (01.01.2005)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Bezüge von Rentnern werden stärker steuerpflichtig. Der nachgelagert besteuerte Anteil steigt in Jahresschritten für jeden neuen Rentnerjahrgang von heute 50 Prozent auf 100 Prozent im Jahr 2040.</li> <li>• Gleichzeitig werden die Rentenbeiträge für jeden Erwerbstätigen allmählich von der Einkommensteuer freigestellt. Der steuerfreie Anteil (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag) klettert von heute 60 Prozent (maximal 12.000 Euro) auf 100 Prozent (maximal 20.000 Euro) im Jahr 2025.</li> <li>• Die Steuerentlastung erhöht sich von knapp 1 Milliarde Euro in 2005 auf rund 4,3 Milliarden Euro in 2010.</li> </ul>
	<p>Solidarpakt II (01.01.2005)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Bund stellt den ostdeutschen Ländern von 2005 bis 2019 insgesamt 156,5 Milliarden Euro zur Verfügung. Davon gehen 105,3 Milliarden Euro als Bundesergänzungszuweisungen an finanzschwache Gemeinden und in die Infrastruktur. Die übrigen 51,2 Milliarden Euro („Korb II“) sollen über die Jahre verteilt aus dem Bundeshaushalt in die Wirtschaftsförderung fließen.</li> </ul>