

DER ÖKONOMISCHE GASTKOMMENTAR

Die Grenzen der Agenda 2010

Reformen auf dem Arbeitsmarkt können keinen wirtschaftlichen Aufschwung auslösen

Lange schien sie aus den vorderen Rängen öffentlicher Aufmerksamkeit verdrängt. Nun steht sie wieder im Scheinwerferlicht: die Agenda 2010. Jenseits des notwendigen politischen Streits ist es auch aus rein ökonomischer Perspektive geboten, nach mehr als zwei Jahren wirtschaftlicher Erholung eine Zwischenbilanz über die Arbeitsmarktreformen zu ziehen.

Das Grundproblem der Agenda 2010 ist nach wie vor, dass sie ausschließlich ein Projekt ökonomischer und politischer Eliten ist. In der breiten Bevölkerung findet sie trotz vielfältiger Bemühungen nie den Rückhalt wie in den Medien und in der ökonomischen Zunft. Das hat nicht nur Folgen für Wahlergebnisse, sondern auch für ökonomisches Verhalten.

Die breite Verunsicherung während der Reformphase hat neben den materiellen Belastungen, die auf die Bevölkerung niedergingen, die Binnennachfrage erheblich geschwächt. Dies hat dazu beigetragen, den Aufschwung, der bereits im Jahr 2004 von den Rahmenbedingungen her angelegt war, hinauszuzögern. Bis heute ist das grundsätzliche Misstrauen gegenüber Reformen des Sozialsystems nicht gewichen. Dies schwächt die Konsumneigung und damit eine zentrale Triebfeder für ei-

nen lange anhaltenden Aufschwung.

Es hilft auch nicht, Stolz zu propagieren und jede Zuckung der Arbeitsmarktstatistik als Reformersfolg zu interpretieren. Das große Bild zeigt einen Arbeitsmarkt, der in ganz normaler Weise positiv auf einen konjunkturellen Aufschwung reagiert. Dazu gehört auch der zuletzt überproportionale Rückgang bei den älteren Arbeitslosen, deren Anteil sich im Übrigen bereits vor der Agenda 2010 dank des Abbaus von lohnenden Möglichkeiten zur Frühverrentung von einem Drittel auf ein Viertel reduziert hatte – also in etwa auf den Wert, der auch heute noch gilt.

Es wäre glaubwürdiger und befreiender, wenn Sinn und Nutzen der Arbeitsmarktreformen in der Agenda 2010 endlich realistisch interpretiert, aber zugleich die Grenzen dieses Ansatzes aufgezeigt würden. Kern der Arbeitsmarktreformen war es, einerseits die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu erhöhen, indem die Arbeitslosenhilfe abgeschafft wurde und so die Transferleistungen für die Mehrheit der Langzeitarbeitslosen deutlich sanken. Andererseits sollte kein Arbeitsloser mehr zum passiven Transferempfänger degradiert werden, sondern durch individuell angepasste Maßnahmen gefördert und damit für den Arbeitsmarkt aktiviert werden. All dieses dient dazu, die in-

dividuellen Beschäftigungschancen zu erhöhen. Dies ist verdienstvoll und legitimiert den Kern einer solchen Reform.

Man sollte aber auch die Nebenwirkungen und Grenzen des Ansatzes nicht aus den Augen verlieren. Eine der spürbarsten Nebenwirkungen ist der merklich verschärfte



GUSTAV A. HORN

Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung

Lohndruck nach unten. Von manchen war dies gewollt, weil sie sich hiervon mehr Arbeitsplätze in diesem Segment des Arbeitsmarktes versprachen. Dieser Erfolg ist bisher ausgeblieben, denn der Aufschwung am Arbeitsmarkt begann – wie üblich – dort, wo die Güternachfrage am stärksten expandierte. Dies waren die Exportwirtschaft und die Investitionsgüterindustrie, nicht gerade Bereiche, in denen Langzeitarbeitslose wieder Beschäftigung finden. Stattdessen hat der Lohndruck die Einkommensperspektiven vieler gedrückt, was sich gleichfalls negativ

auf die Konsumneigung auswirkte.

Die erhoffte Beschäftigungswirkung des Lohndrucks ist ausgeblieben, weil er mit einem negativen Nachfrageimpuls einherging. Dies hätte vermieden werden können, wenn man zeitgleich Mindestlöhne eingeführt hätte, die dem Lohndruck zumindest eine untere Schranke gesetzt hätten. Dieser Zusammenhang ist aber seinerzeit nur von wenigen gesehen worden.

Diese Überlegungen zeigen aber auch die Grenzen der Arbeitsmarktreformen auf: Sie können keinen Aufschwung auslösen. Im besten Fall, der in Deutschland eben wegen des Lohndrucks aber nicht gegeben war, behindern sie die wirtschaftliche Dynamik nicht. Der Aufschwung geht immer vom Gütermarkt aus. Dessen wichtigste Auslöser sind jedoch im Ausland und in der binnenwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik zu suchen.

So haben die hervorragende Exportkonjunktur und das Ende des fiskalpolitischen Bremskurses in den Jahren 2005/2006 entscheidend dazu beigetragen, die Konjunktur in Deutschland zu beleben. Nur bei hoher Dynamik auf den Gütermärkten entstehen neue Arbeitsplätze, greift also ein Aufschwung auf den Arbeitsmarkt über. Deshalb steigt auch die Beschäftigung nicht gleich zu Beginn

eines Aufschwungs, sondern erst, wenn dessen Dynamik die Beschäftigungsschwelle überschreitet. Im derzeitigen Aufschwung hat sich diese Wirkung erst im Laufe des Jahres 2006 entfaltet. Erst seither sind trotz höherer individueller Flexibilität die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungschancen spürbar gestiegen. Dies allerdings auf die Arbeitsmarktreformen zurückzuführen ist ein Irrtum.

Gleichwohl könnten die Reformen im späteren Verlauf des Zyklus noch hilfreich sein. Wenn nach einer hoffentlich langen Aufwärtsentwicklung Arbeitskräfte knapp werden, dürften die verstärkten Arbeitsanreize ein erhöhtes Arbeitskräftepotenzial zur Wirkung kommen lassen. Der Aufschwung kann dann länger anhalten, als dies ohne die Reformen geschehen würde.

Wenn man diese Möglichkeiten und Grenzen der Reformen beachtet und sie in den richtigen Rahmen stellt, sollte sich ein erheblich nüchternere Umgang mit der Agenda 2010 einstellen. So können Änderungen und vor allem Verbesserungen umgesetzt werden, die nicht zuletzt auch die Akzeptanz der Agenda 2010 in der Bevölkerung steigen lassen. Das würde auch der wirtschaftlichen Entwicklung zugutekommen.

gastautor@handelsblatt.com