

ANNE ALLEX

UNTER MITARBEIT VON DIETMAR DATHE

# **STUDIE «EUROPÄISIERUNG DES SOZIALSTAATSABBAUS - EIN VERGLEICH VON AGENDA 2010 UND GALLOIS-BERICHT» (KURZFASSUNG - ZU EINIGEN ARBEITSMARKT- UND SOZIALPOLITISCHEN ASPEKTEN)**

## **EINLEITUNG**

1. Anlass der Studie zur «Europäisierung des Sozialstaatsabbaus» war ein Bericht des ehemaligen französischen Staatsbahnchefs und EADS-Managers und derzeitigen Regierungsbeauftragten für Investitionen, Louis Gallois, an die französische Regierung. Dieser im November 2012 unter dem Titel «Pakt für die Wettbewerbsfähigkeit der französischen Industrie» übergebene Bericht enthält Vorschläge, die auf eine umfassende Entlastung der Unternehmen von Sozialversicherungskosten zielen.
2. Die vorliegende Studie bewertet die mit der Agenda 2010 verfolgte Strategie, speziell die «Hartz-Gesetze» (Arbeitsmarktreformgesetze von 2003), und vergleicht sie mit der des Gallois-Berichts und den darin vorgeschlagenen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Umsetzungsmaßnahmen. Die wichtigsten Erkenntnisse sind im Folgenden thesenartig festgehalten.
3. Der Gallois-Bericht ist ein Beispiel dafür, welche Politik europäische Regierungen mit dem Schlagwort *Harmonisierung der Sozialleistungen* unter den gegebenen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen verfolgen.
4. Die bestimmte Art und Weise, wie die Wirtschafts- und Währungsunion konzipiert und eingerichtet wurde, führte zu den aktuellen Krisenprozessen, in deren Zuge die Regierungen nun im Kapitalinteresse die Sozialleistungen in den Ländern der EU abbauen. Wir nehmen an:  
**These 1:** Nicht zuletzt durch die erhebliche Absenkung der sogenannten Lohnnebenkosten ist Deutschland Wettbewerbssieger innerhalb der Europäischen Union und speziell der Euro-Gruppe geworden; das belegen unter anderem die enormen Exportüberschüsse. Deutschland konnte deshalb für andere europäische Länder Konkurrenzbedingungen verschlechtern und sie so verstärkt zu Austeritätsmaßnahmen drängen. Die Vorschläge von Louis Gallois für einen Wettbewerbsschub der französischen Wirtschaft sind eine Folge der deutschen Konkurrenzposition.  
**These 2:** Die Ausrichtung aller wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen am Leitmotiv der Lohnnebenkostensenkung bewirkt eine Verschlechterung der Lebens- und Arbeitsbedingungen aller Lohnabhängigen.

## **HISTORISCHER UND POLITISCHER KONTEXT DER AGENDA 2010**

1. Die unter dem Namen Agenda 2010 bekannt gewordene neoliberale Politik kam nicht überraschend. Bereits 1997 waren in einem Thesenpapier des wirtschaftspolitischen Diskussionskreises beim damaligen niedersächsischen Ministerpräsidenten Gerhard Schröder die Eckpunkte der sozialdemokratisch/grünen «Modernisierungs- und Reformpolitik» formuliert worden. Das Papier trug die Überschrift «Mit Mut und neuer Kraft für Innovationen und Wachstum in Deutschland».
2. Eine weitere Vorarbeit war das sogenannte Schröder-Blair-Papier von 1999 mit dem Titel «Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten» (englische Übersetzung «Europe: The Third Way»). Es beruhte auf Ansichten des Blair-Beraters Anthony Giddens über einen «dritten Weg zwischen Marktwirtschaft und sozialer Gerechtigkeit». Im Mittelpunkt der strategischen Ausrichtung sozialdemokratischer Wirtschafts- und Sozialpolitik in Europa sollten die «Eigenaktivität der Individuen», die Stärkung der «Beschäftigungsfähigkeit» und der «aktivierende statt fürsorgende

- Sozialstaat» stehen.
3. Wenig später, im März 2000, fand in Lissabon der Sondergipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs statt. Das dort verabschiedete Programm hatte zum Ziel, die Europäische Union in zehn Jahren zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Die zentralen Themen waren die *wirtschaftliche, soziale und ökologische Erneuerung sowie die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen*. Zur Umsetzung der sozialpolitischen Ziele wurde vom Europäischen Rat in Nizza im Dezember 2000 die Europäische Sozialagenda verabschiedet.
  4. Der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder setzte am 22. Februar 2002 eine Expertenkommission «Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt» unter Führung seines Freundes und damaligen VW-Personalchefs Peter Hartz ein. Die Kommission war weder parlamentarisch mandatiert noch demokratisch legitimiert. Peter Hartz präsentierte am 16. August 2002 die «13 Hartz-Module». Als Folge davon kam es im Jahr 2005 zur gesetzlichen Neuregelung von zwei neuen Grundsicherungsleistungen – die erste für erwerbsfähige Hilfebedürftige (Hartz IV oder Arbeitslosengeld II) und die zweite für nichterwerbsfähige und alte Hilfebedürftige (Grundsicherung in Alter und bei Erwerbsminderung).
  5. Am 14. März 2003 verkündete Gerhard Schröder als Chef der ersten rot-grünen Bundesregierung schließlich die Agenda 2010. Dies bedeutete eine Trendwende in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die nun gekennzeichnet ist durch: Flexibilität der Beschäftigungsverhältnisse, Aufstockung nichtexistenzsichernder Markteinkommen durch Sozialleistungen, Steigerung der sogenannten Beschäftigungsfähigkeit vor allem durch Absenken der «Anspruchslöhne» und minimale Grundversorgung durch strikt konditionierte Sozialleistungen sowie *in-work-benefits* (Vergünstigungen bei der Arbeitsaufnahme von zuvor Erwerbslosen).

## ERGEBNISSE IN DEUTSCHLAND

1. In Deutschland hat die Zahl der Erwerbstätigen im Jahr 2011 mit 41,06 Millionen einen Höchststand erreicht, gegenüber 2003 ist das ein Plus von fast 6 Prozent. Dagegen fiel die Entwicklung bei den Vollzeitbeschäftigten negativ aus: Ihre Anzahl sank gegenüber 2003 um 386.000, gegenüber 1991 war sogar ein Rückgang um 5,45 Millionen Personen zu verzeichnen (Erwerbstätige insgesamt: plus 2,348 Millionen). Spiegelbildlich dazu verlief die Entwicklung bei den teilzeitbeschäftigten Personen: Deren Anzahl stieg kontinuierlich seit 2003 um 2,113 Millionen.
2. Während die Zahl der Erwerbstätigen seit 2003 um fast 6 Prozent stieg, nahm das Arbeitsvolumen nur um knapp 4 Prozent zu. Stagnierte es bei den Vollzeitbeschäftigten, stieg es bei den Teilzeitbeschäftigten um 29 Prozent. Der offizielle Beschäftigungsanstieg ist im Wesentlichen auf die Expansion prekärer Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen.
3. Gemessen an ihren Arbeitszeitwünschen würden fast die Hälfte der regulär teilzeitbeschäftigten Frauen und zwei Drittel der Mini-Jobberinnen die vereinbarte Arbeitszeit gern deutlich ausweiten. Hinzu kommt das Problem der Niedriglöhne, insbesondere bei atypischen Beschäftigungsformen. – das meint hier befristete Arbeitsverträge, Mini-Jobs, Leih- und Werkvertragsarbeit.
4. Im Vergleich zu 2003 ist die Zahl der abhängig Beschäftigten um 9,1 Prozent gestiegen. Die Anzahl derjenigen, die in einem Normalarbeitsverhältnis beschäftigt waren (unbefristet und mehr als 20 Wochenstunden), stieg dabei nur um 3,7 Prozent, die Anzahl der atypisch Beschäftigten dagegen um 29,1 Prozent. Das heißt, etwa zwei Drittel des absoluten Zuwachses an Erwerbstätigen entfiel auf die atypisch Beschäftigten; das heißt, dass seit 2006 nahezu jeder/jede vierte in einem atypischen Beschäftigungsverhältnis ist.
5. Die Quote atypisch Beschäftigter lag bei den erwerbstätigen Frauen 2003 bei 34,6 Prozent und stieg bis 2011 auf 36,7 Prozent. Gleichzeitig sank aber der Frauenanteil an atypischer Beschäftigung im selben Zeitraum von 76,4 auf 70,5 Prozent. Dies bedeutet, dass verstärkt auch Männer in atypischen Beschäftigungsformen tätig sind: 91 Prozent des Zuwachses bei der männlichen Erwerbstätigkeit seit 2003 geht auf atypische Beschäftigungsformen zurück (bei Frauen: 54 %). Demzufolge stieg die Quote atypischer Beschäftigter bei Männern von 9,4 auf 14,2 Prozent.
6. Fast jeder vierte abhängig Beschäftigte arbeitet im Niedriglohnsektor, das heißt erhält einen Stundenlohn von weniger als 9,15 Euro; dies betrifft nicht nur Beschäftigte ohne Berufsausbildung. Bei 2,5 Millionen Beschäftigten liegt der Bruttostundenlohn unter 6 Euro. Besonders betroffen sind Frauen, Mini-Jobber und Aufstocker. Aber auch 790.000 Vollzeitbeschäftigte verdienen weniger als 6 Euro die Stunde.
7. Die Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebeziehenden und der Sozialgeldbeziehenden ist seit 2005 nicht gesunken. 1999 waren 4,1 Millionen Personen erwerbslos, 2004 waren es 4,9 Millionen. Außerdem bezogen 1,87 Millionen erwerbsfähige Hilfebedürftige 2004 Sozialhilfe. 2004 galten 6,77 Millionen

erwerbsfähige Personen, die Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bezogen, als arbeitslos. Im Jahr 2013 gibt es 4,4 Millionen erwerbsfähige Hilfebeziehende (inkl. Schüler, Pfl egende, Kindererziehende) und 1,08 Millionen Arbeitslosengeld-Berechtigte. Die offizielle Statistik weist nur 3,16 Millionen als arbeitslos aus. Im Juni 2012 gingen 30 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfebeziehenden einer Erwerbstätigkeit nach. Das sind 1,3 Millionen sogenannte AufstockerInnen, darunter 44 Prozent mit einer sozialversicherungspflichtigen Arbeit und 36 Prozent mit einem Mini-Job, aber auch 10 Prozent Selbstständige. Rund die Hälfte von ihnen gilt mit unter 15 Stunden Arbeitszeit als arbeitslos. Ein erheblicher Teil der 465.000 erwerbsunfähigen Hilfebedürftigen arbeitet geringfügig.

Viele Arbeitssuchende beziehen gar keine Sozialleistungen. Ungefähr 800.000 Personen in Maßnahmen des Arbeitsamtes oder der Jobcenter – z. B. als erwerbsunfähig geltende Arbeitslose – sind nicht als solche ausgewiesen. Dafür spricht auch die Sozialtransferrate (alle öffentlichen Zahlungen aus Steuern und Sozialversicherungssystemen in Relation zu allen Staatsausgaben): Sie ist im Vergleich zu 2004 von 31,9 auf 32,9 Prozent gestiegen und ist erst wieder seit 2010 rückläufig (2011: 31,0 %).

8. Als «arm» gelten Menschen mit weniger als 60 Prozent des Durchschnittseinkommens. Das sind 13,5 Prozent der Bevölkerung oder jede/r Siebte in Deutschland Lebende. Folgen von Verarmungsprozessen sind Gesundheitsprobleme, Wohnungslosigkeit und private Verschuldung. Hinzu kommen «Energiearmut», das «Mitwohnen» sowie die soziale Ausgrenzung. Allerdings gehören zu den Folgen der Verarmungsprozesse auch die Herausbildung von neuen sozialen Bewegungen und Widerstand. So haben sich in Deutschland viele Erwerbsloseninitiativen und Koordinationsstellen gegründet, die Protestaktionen sowie soziale politische und juristische Unterstützung organisieren, Ein Ausdruck davon sind massenhafte Widersprüche und Klagen gegen die neuen Gesetze vor den Sozialgerichten.
9. Im Jahr 2009 lag die durchschnittliche Altersrente bei Männern bei 979 Euro, bei Frauen bei 543 Euro. Die ostdeutschen RentenbezieherInnen sind immer noch diskriminiert. Ab 2030 erhalten ArbeitnehmerInnen, die 35 Jahre in Vollzeit zu einem Bruttolohn von 2.500 Euro gearbeitet haben, eine Rente in Höhe von 688 Euro. Mit der Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre erhöht sich das Risiko im Alter auf Grundsicherung (deren Höhe entspricht dem Arbeitslosengeld II) angewiesen zu sein. Das hängt auch damit zusammen, weil nichterwerbstätige Arbeitslosengeld-II-Berechtigte mit 63 Jahren zwangsverrentet werden können und dann Abschläge von der Rente hinnehmen müssen.

## **DIE ENTWICKLUNG IN FRANKREICH**

Der Gallois-Bericht steht für eine neoliberale Modernisierungsstrategie. Sie zielt auf mehr globale Konkurrenzfähigkeit französischer Unternehmen und auf mehr globale Spielräume Frankreichs. Zugleich wird eine stärkere Rolle französischer Unternehmen im EU-Binnenmarkt und ein größerer Einfluss Frankreichs auf die Entwicklung der EU angestrebt; vgl. dazu den Text «Neoliberale Modernisierung, um globale Konkurrenzfähigkeit und weltweite Einflussnahme zu sichern – das Beispiel «Pakt für die Wettbewerbsfähigkeit der französischen Industrie» (Gallois-Bericht)» von Judith Dellheim und Frieder Otto Wolf.

1. Im Gallois-Bericht überwiegen wirtschafts- und steuerpolitische Entlastungsvorschläge für Unternehmen, um Innovation in der Wirtschaft zu fördern. Ziel ist es, die konzernorientierte Clusterbildung mittels der Konsolidierung von kleinen innovationsfähigen Unternehmen voranzutreiben. Zwar der Agenda 2010 in der Zielrichtung ähnlich, ist der Bericht aber gleichzeitig von der Konkurrenzsituation Frankreichs gegenüber der ökonomischen Übermacht Deutschlands geprägt.
2. Ein erheblicher Teil der Kosten, die diese Maßnahmen verursachen werden, soll durch Einsparungen in öffentlichen Haushalten sowie in der Arbeitslosen- und der Krankenversicherung aufgebracht werden. Die Ausgaben für die Arbeitslosen- und die Krankenversicherung («Lohnnebenkosten») sollen in einem steuerlichen Umlageverfahren zu einem bestimmten Anteil an die Unternehmen zurückerstattet werden.
3. Ein vorrangiges Ziel all dieser Vorhaben ist eine massive Senkung der Arbeitskosten, um im Konkurrenzkampf innerhalb der EU neben Deutschland zu bestehen. Die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten der Arbeitskosten je geleistete Arbeitsstunde waren von 2000 bis 2010 in der Privatwirtschaft in Frankreich doppelt so hoch wie in Deutschland. Das wirkte sich auf die Lohnstückkosten aus. Deutschland hat unter anderem durch die Hartz-Gesetze und die Ausweitung des Niedriglohnssektors seine Lohnstückkosten erheblich reduziert.
4. Für Menschen ohne ausreichende Ansprüche auf Arbeitslosengeld wurde im Jahr 2009 in Frankreich

das aktivierende Sozialeinkommen (RSA) eingeführt. Diese Grundsicherung nach dem Prinzip «Keine Leistung ohne Gegenleistung» enthält Bedürftigkeitsprüfungen von Einkommen und Vermögen in der Bedarfsgemeinschaft, Arbeitszwang und Sanktionen. Sie besteht aus einem RSA-Sockel von 446 Euro für eine Person sowie einkommensabhängigen, kommunal bestimmten Wohnbeihilfen (z.B. 330 Euro für eine Person). Hilfebeziehende müssen Arbeitsplätze in kommunalen und privaten Firmen annehmen, sonst droht ihnen eine Sperrung der RSA. Sie erhalten den RSA-Sockel von der Arbeitsagentur und dürfen bis zur Transfergrenze von 750 Euro hinzuverdienen. Ein gutes Drittel des Arbeitseinkommens wird auf die kommunale Wohnbeihilfe angerechnet.

Statt eine Person zum Mindestlohn (ca. 1.433 Euro) zu beschäftigen, können Arbeitgeber beispielsweise fünf Personen einstellen, die RSA beziehen, weil durch die Aufstockung niedrigere Löhne gezahlt werden müssen.

5. Nach Erscheinen des Gallois-Berichts traf sich die französische Regierung zum Kernpunkt «Reform der Lohnnebenkosten» zur «Großen Sozialkonferenz» mit fünf Gewerkschaften. Um die Austeritätspolitik durchzusetzen, wollte die französische Regierung die relevanten Gewerkschaften auf «soziale Bündnisse» mit Arbeitgebern einchwören. Bisher musste mindestens die Hälfte der beschäftigten Mitglieder der im jeweiligen Betrieb maßgeblichen Gewerkschaft Massenentlassungen und anderen die ArbeitnehmerInnen und ihre Arbeitsbedingungen betreffenden Maßnahmen zustimmen, damit diese in Kraft treten konnten. Gab es eine solche Zustimmung nicht, mussten die Arbeitgeber vor Gericht ziehen. «Soziale Übereinkünfte» sollen das künftig ausschließen. Die Gewerkschaften CGT und Force Ouvrière verließen deshalb im Februar 2013 unter Protest den Verhandlungstisch und mobilisieren nunmehr gegen das beschlossene Gesetz.
6. Mit der Option, Löhne massiv senken zu können, wird der Mindestlohn zum Instrument, um den Niedriglohnsektor auszuweiten, und hat so Auswirkungen auch auf die Stammebelegschaften der Unternehmen. Betriebliche GewerkschaftsvertreterInnen werden indessen auf die Rechte bei der Mitbestimmung im Unternehmen hingewiesen. Die französischen Gewerkschaften sollen sich am Handeln deutscher Gewerkschaften orientieren. Dies zeigt auch die «Erklärung des Deutsch-Französischen Ministerrats anlässlich des 50. Jahrestags des Élysée-Vertrages». Mit solchen Vorschlägen wird gewerkschaftliche Verhandlungsmacht geschwächt und den Gewerkschaften eine aktive Rolle bei der Durchsetzung unpopulärer Maßnahmen gegen ArbeitnehmerInnen zugewiesen.
7. Der Umfang der Kürzungen und die konkreten Maßnahmen sind mit den deutschen Hartz-Gesetzen nicht direkt vergleichbar. Zwar sollten mit den Hartz-Gesetzen durch die Einführung von Kombilöhnen ebenso wie später in Frankreich Lohnsenkungen ermöglicht werden, doch bezogen sich andere Maßnahmen auf die EmpfängerInnen von Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld, Arbeitslosen- und Sozialhilfe, während die französischen Maßnahmen direkt auf die Stammebelegschaften der Unternehmen zielen.
8. Den Stammebelegschaften sollen Lohnbestandteile gestrichen und diese Verluste mit Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der sozialen Notlagenhilfen abgedeckt werden. Die Beschäftigten sollen sich bereit erklären, zu veränderten Konditionen (größere Flexibilität in Bezug auf Arbeitszeit, Einsatzort und die Löhne) zu arbeiten, um gegebenenfalls eine Schließung des Unternehmens zu verhindern. Steckt ein Betrieb in ökonomischen Schwierigkeiten, sollen die Beschäftigten zwei Jahre nur zum Mindestlohn arbeiten und erhalten als Aufstockung staatliche Sozialleistungen, wenn ihr persönlicher Bedarf oder der ihrer Familie nicht mehr gesichert ist. Als Ausgleich sollen sie bei einer Kündigung auf ihre zuvor angesammelten Ansprüche auf Arbeitslosengeld zurückgreifen können.
9. Mit diesen Maßnahmen werden Zeitarbeit und prekäre Arbeitsformen ausgeweitet. Dadurch sind ein wachsender Anteil von ArbeitnehmerInnen und ihre Familien gezwungen, aufstockende RSA-Leistungen (Kombilohn) bei den Arbeitsagenturen zu beantragen. Gleichzeitig können sie in Beschäftigungssicherungsmaßnahmen ihre Arbeitsplätze nicht kündigen, weil ihnen sonst die RSA- und Wartebeihilfen, Wohnbeihilfen oder das Arbeitslosengeld von der Arbeitsagentur oder der Kommune gesperrt werden. Diese Beschäftigungssicherung – «Flexicurity» – weicht in Wirklichkeit die Bestimmungen des Kündigungsschutzes auf. Arbeitszeit, Beschäftigungsverhältnisse und Löhne werden flexibilisiert. Der französische Wettbewerbsschub soll durch die Verbreitung temporärer Niedriglohnmärkte erkaufte werden.
10. Zusätzlich ist ab 2014 eine Reform der Mindestsicherung vorgesehen. Sie soll die besonderen Absicherungen für Invalide, Ältere und Behinderte auf das Niveau des RSA absenken – nach dem deutschen Vorbild der Grundsicherung für Erwerbsgeminderte und Alte.