

Erfolgsmodell mit Schattenseiten? Die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung

Roland Sturm

Zusammenfassung

Die Große Koalition hat in ihrer Regierungstätigkeit die „soziale Marktwirtschaft“ nicht neu interpretiert, sondern diese als Auftrag verstanden, auf einzelnen Politikfeldern durchaus umstrittene sozialpolitische Reformen durchzuführen. Betrachtet werden die Familienpolitik, die Sicherung der Renten und der Ausbau der Pflegeversicherung. Bedarfsorientierte Sozialpolitik stößt immer wieder an finanzielle Grenzen.

1. Soziale Marktwirtschaft

Deutschlands Wirtschaftsmodell gilt als Erfolgsmodell¹, auch wenn dies nicht bedeutet, dass das Land krisenfrei blieb. Die erste kurze und aus heutiger Sicht den Wohlstand des Landes kaum bedrohende Wirtschaftskrise Mitte der 1960er Jahre war rasch überwunden. Probleme der internationalen Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft in den 1970er und 1980er Jahren gewöhnten die Deutschen an eine Sockelarbeitslosigkeit, die durch den staatlich finanzierten Boom der deutschen Einheit nach 1990 rasch in Vergessenheit geriet. Erst die hohe Arbeitslosigkeit mit einer Arbeitslosenzahl von über fünf Millionen Ende der 1990er Jahre trug Deutschland kurzfristig den wenig schmeichelhaften Titel „kranker Mann Europas“ ein. Die Erholung der Wirtschaft vor allem durch Senken der Arbeitskosten, ebenso durch Innovationen und Produktivitätssteigerungen, ermöglichte Anfang des 21. Jahrhunderts den Weg zurück auf den Wachstumspfad. Während zum Ende der Ära Helmut Kohl und in



Prof. Dr. Roland Sturm

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft

den Jahren der Kanzlerschaft Gerhard Schröders Arbeitsmarktprobleme schwer lösbar schienen, erwiesen sich diese in den Jahren seit 2010, auch wegen des demographischen Wandels mit weniger jungen Leuten auf der Suche nach Arbeit, deutlich beherrschbarer. Was sich schon in den 1970er und 1980er Jahren abzeichnete, sind allerdings die Probleme der Langzeitarbeitslosigkeit (einschließlich drohender Altersarmut), für die alle Parteien noch immer nach Lösungen suchen.

Das umfassend „Soziale“ der Sozialen Marktwirtschaft wurde im Kontext von Globalisierung, weltweiter Lohnkonkurrenz und der zunehmenden Individualisierung der Verantwortung für die Absicherung sozialer Leistungen ab Ende der 1990er Jahre in Frage gestellt und an Bedingungen geknüpft.² Wen der Staat förderte, der sollte auch von diesem gefordert werden können – hinsichtlich seiner Arbeitsbereitschaft (Hartz-Gesetze), ebenso hinsichtlich sozialer Standards (Riester-Rente). Die Regierung Gerhard Schröder (SPD)/ Joseph Martin Fischer (Bündnis 90/Die Grünen) öffnete die deutschen Aktienmärkte und nahm Abschied von der traditionellen Vision der Sozialen Marktwirtschaft, die auf einer engen Bindung der deutschen Banken an die Unternehmensentwicklung in Deutschland (Hausbankensystem), gewerkschaftliche Mitverantwortung (Formen der Mitbestimmung) oder die Ablehnung „feindlicher Übernahmen“ von Firmen durch neue Mehrheitsaktionäre gegen den Willen der Aufsichtsräte beruhte. Die rot-grüne Regierung baute den Sozialstaat um, mit dem Ziel, einer Beeinflussung der hohen und starren Zahl der Arbeitslosen. Nur so glaubten die rot-grünen Koalitionäre, eine weitere Wahl gewinnen zu können. Je weniger die Soziale Marktwirtschaft aufgrund der rot-grünen Reformen in Deutschland noch gesteuert werden konnte, desto größer wurde der wahlpolitische Bedarf an kompensatorischer Sozialpolitik. Gerade jene versprach aber besonders teuer zu werden und war auch aus Gründen der Individualisierung sozialpolitischer Risiken in der praktischen Politik und der Einschränkung staatlicher Leistungen (Rente mit 67) nicht zu erreichen. Dies schwächte die SPD bei Wahlen, erlaubte den Aufstieg der Partei Die Linke auch im Westen Deutschlands und veranlasste die SPD, sich deutlicher als Partei der „sozialen Gerechtigkeit“ zu positionieren.

Es ist umstritten, ob die Hartz-Reformen den Weg für wirtschaftspolitische Erfolge der Union ebneten. Da Rot-Grün bereits die Blaupause für eine globalisierte und europäisierte deutsche Wirtschaftspolitik geliefert hatte, waren für die Regierungen Angela Merkel die Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik nicht mehr zu stellen. Eine Umverteilung der immer ungleicher gewordenen Vermögen, zum Teil wegen nicht umgesetzter Steuersenkungsversprechen oder auch nur zaghafte Bemühungen um eine funktionierende Vermögensteuer (Reichensteuer) blieben aus. Die Union suchte stattdessen bei Wählerinnen und Wählern durch einen ausgeglichenen Haushalt verbunden mit klientelbezogenen Sozialausgaben zu punkten. In Koalitionen mit der SPD wurde immer wieder das Reformpotential aus rot-grünen Regierungszeiten auf Wunsch der SPD zurückgedreht bzw. sozialdemokratische Themen machte sich auch die Union zu eigen (der gesetzliche Mindestlohn). Die Soziale Marktwirtschaft liest sich im Koalitionsvertrag der Großen Koalition von 2018 wie ein Wohlstands – und Sicherheitsversprechen des Staates.³ Die Frage des Verhältnisses von Staat und

Gesellschaft wurde durch das Aufgreifen meist von der SPD gewünschter sozialpolitischer Themen beantwortet und – wie Kritiker meinen – durch die Verwirklichung eines „betreuenden“ Sozialstaats.⁴

2. Soziale Gerechtigkeit

Politisch ermöglichte die globalisierungsfreundliche Reform der Sozialen Marktwirtschaft unter Gerhard Schröder den Aufstieg der Partei Die Linke im Westen Deutschlands, da die SPD-Abspaltung WASG (Arbeit und soziale Gerechtigkeit – die Wahlalternative) mit der Linkspartei.PDS zur Partei Die Linke fusionierte.⁵ Damit war die Sozialdemokratie ständig herausgefordert. Einerseits entwickelte sie eigene Ideen hinsichtlich ihres Markenkerns „soziale Gerechtigkeit“, andererseits musste sie dies in ständiger Abgrenzung zur Partei Die Linke tun. Hinzu kam das Problem, dass die Partei Die Linke im Bund nicht koalitionsfähig war, bzw. zum Teil, insbesondere wo der frühere SPD-Vorsitzende Oskar Lafontaine Einfluss besaß, nicht koalitionsfähig sein wollte – die neue Partei also die SPD politisch nicht stärkte. Ein weiteres Problem entstand dadurch, dass die aus ökonomischer Sicht zum Teil erfolgreichen Sozialreformen der Regierung Schröder angesichts der Konkurrenz der Partei Die Linke in der SPD nur noch in Richtung Revision der Reformen diskutiert wurden. Soziale Gerechtigkeit wurde zu einem von allen Parteien bemühten zentralen politischen Ziel, das, wenn es um konkrete Verbesserungen von Sozialleistungen ging, von allen Bürgerinnen und Bürgern begrüßt wurde. Mit „Zeit für mehr Gerechtigkeit“ war das Wahlprogramm 2017 der SPD überschrieben. Die Linke warb mit den Begriffen „Sozial. Gerecht. Frieden. Für alle“. Das Gerechtigkeitsthema mobilisierte politisch aber weniger als die SPD und Die Linke vermuteten, zum einen deshalb weil die Zuschreibung des Themas zu den linken Parteien bei der Wählerschaft nur begrenzt funktionierte, zum anderen deshalb weil das individuelle Gefühl „sozialer Ungerechtigkeit“ bei den einzelnen Wählerinnen und Wählern weniger stark verbreitet war als von den linken Parteien angenommen.

Die von der SPD selbst in Auftrag gegebene kritische Wahlanalyse⁶ kam zu dem Ergebnis, dass Wählerinnen und Wähler durchaus für eine Gerechtigkeitsbotschaft der SPD aufgeschlossen gewesen wären: „Und vermutlich ist es deshalb kein Zufall, dass just als das Themenpaket Gerechtigkeit und Respekt im Schulz-Wahlkampf eine zentrale Rolle spielte, die Umfragewerte in nicht mehr für möglich gehaltene Höhen schossen. [...] Nur, je länger sich die Kampagne hinzog, desto weniger Wert legte der Kandidat auf das Gerechtigkeits-Topos. [...] So spielte das Thema Gerechtigkeit im Land ab März keine prioritäre Rolle mehr, er unterlegte es nicht mit nachhaltigen Beispielen, vor allem aber machte er nicht klar, wie und mit welchen Instrumenten er denn Abhilfe schaffen wollte.“ So wurde, nach Meinung der SPD-Analytiker, der komparative Vorteil der SPD im Parteienwettbewerb vertan – der SPD wird von den Wählerinnen und Wähler noch immer die höchste sozialpolitische Kompetenz zugeschrieben.

Die SPD-Linke glaubte auch nach der Wahl an positive politische Resonanz bei einer Infragestellung von Hartz IV, auch zur Profilbildung und zur Abgrenzung von

der Union. Der Hinweis des CDU-Gesundheitsministers Jens Spahn, Hartz IV-Zahlungen seien ein geeignetes Mittel, um Armut zu bekämpfen, wurde von der SPD in Frage gestellt. Berlins Regierender Bürgermeister Michael Müller (SPD) plädierte für ein solidarisches Grundeinkommen, das Hartz IV ersetzen solle. Gemeint war damit nicht das schon früher von Kritikern der Hartz-Gesetze geforderte „bedingungslose Grundeinkommen“⁷, das jeder Person, auch ohne Arbeitsleistung zustehen soll. Dies wird auch von den Gewerkschaften abgelehnt. Gemeint war eine Grundversicherung für Langzeitarbeitslose, die sich auf den Mindestlohn stützt. Müller schlug für zunächst bis zu 150 000 Arbeitslose das Einrichten staatlich finanzierter Stellen vor.⁸ Der zuständige Bundesminister für Arbeit und Soziales, Hubertus Heil (SPD), nahm die Anregung auf und kündigte an, vier Milliarden Euro für einen „Sozialen Arbeitsmarkt“ einsetzen zu wollen. Finanziert werden sollen gesellschaftlich sinnvolle Aufgaben für Langzeitarbeitslose in der freien Wirtschaft, bei Wohlfahrtsverbänden oder gemeinnützig in den Kommunen in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen. Lohnkostenzuschüsse und ein Coaching, das Langzeitarbeitslose wieder an die Arbeitsdisziplin heranführt, sollen zur Verfügung stehen.⁹ Die Bundesregierung beschloss¹⁰ Mitte Juli 2018 für etwa 40.000 langzeitarbeitslose Hartz-IV Bezieher staatlich finanzierte Arbeitsplätze zu schaffen. Hierfür sollen vier Milliarden Euro zur Verfügung stehen. Kritiker befürchten zum einen, dass diese Summe nicht ausreicht, und zum anderen, dass staatlich finanzierte Arbeitsplätze den Wettbewerb verzerren und reguläre Beschäftigung verdrängen könnten.

Empirische Untersuchungen¹¹ zeigen zudem, dass Hartz IV nicht in erster Linie ein Problem für Langzeitarbeitslose ist. Diese stellen nur eine Minderheit der Bedürftigen. Deren Zahl blieb trotz sinkender Arbeitslosigkeit relativ konstant. Ein Grund hierfür ist, dass die Zahl der Erwerbstätigen, die ihren Verdienst mit Hartz IV-Leistungen aufstocken müssen, auf hohem Niveau geblieben ist – trotz der Einführung eines Mindestlohns. Vor allem aber macht sich der starke Zuwachs anerkannter Asylsuchender mit Berechtigung für Hartz IV-Leistungen bemerkbar. Dieser Zuwachs hat auch die Zahl der bedürftigen Kinder deutlich erhöht.

3. Familienpolitik

Die Unterstützung von Familien und das Bekämpfen der Kinderarmut war Konsens aller Parteien in ihren Wahlprogrammen im Wahlkampf 2017.

CDU (ganz ähnlich die CSU im Bayernplan):

„Wir finden uns nicht mit Kinderarmut ab. Wir wollen, dass alle Kinder die bestmögliche Erziehung, Bildung und Betreuung erhalten, unabhängig von Herkunft und Lebenssituation der Eltern.“

„Kinderrechte ins Grundgesetz“. „Wir werden die finanzielle Situation junger Familien spürbar verbessern, indem wir den Kinderfreibetrag in zwei Schritten auf das Niveau des Erwachsenenfreibetrags anheben und das Kindergeld entsprechend erhöhen. In einem ersten Schritt werden wir das Kindergeld um 25 Euro je Kind erhöhen. 300 Euro mehr pro Kind und Jahr sind ein starkes Signal.“ „Um die Rückkehr in berufliche Vollzeit-Arbeit zu erleichtern, wollen wir künftig in Betrieben ab einer bestimmten Größe auch einen Anspruch auf befristete Teilzeit schaffen.“

<p>SPD</p> <p>„Kinderarmut darf es in einem so reichen Land wie unserem nicht geben. [...] Wir wollen die Arbeitsmarkteteiligung und die finanzielle Situation der Eltern ebenso verbessern wie die Teilhabechancen von Kindern – unabhängig von der sozialen Lage ihrer Eltern.“</p> <p>„Wir werden die Rechte von Kindern im Grundgesetz verankern.“ „Wenn beide Eltern ihre Arbeitszeit partnerschaftlich aufteilen, erhalten sie das Familiengeld. Es beträgt 150 Euro monatlich für beide Eltern, wenn sie jeweils 75 Prozent bis 90 Prozent der jeweiligen regulären Vollzeit arbeiten.“</p>
<p>Die Linke</p> <p>„Aktionsplan gegen Kinderarmut“. „Jedes Kind ist uns gleich viel wert: Aktuell können wohlhabende Eltern für ihre Kinder einen höheren Betrag steuerlich geltend machen, als Eltern mit geringerem Einkommen an Kindergeld bekommen. Wir wollen als Sofortmaßnahme das Kindergeld für alle Kinder auf 328 Euro erhöhen.“ Gefordert wird längerfristig eine „Kindergrundsicherung“ von gegenwärtig zu versteuernden 573 Euro. Der Betrag soll der Entwicklung des Existenzminimums von Kindern angepasst werden. „Die Rechtsansprüche und die Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte von Kindern und Jugendlichen müssen gestärkt werden.“</p>
<p>Bündnis 90/Die Grünen</p> <p>„Eltern mit geringem Einkommen erhalten einen einkommensabhängigen KindergeldBonus, der Ihren Bedarf (sächliches Existenzminimum) unbürokratisch und ohne Antrag garantiert. [...] Als Basis für alle wollen wir eine einkommensunabhängige Kindergrundsicherung einführen, die das Kindergeld und die Kinderfreibeträge ersetzt. [...] Ganz vorn steht [...] für uns die Festschreibung der Kinderrechte im Grundgesetz.“</p>
<p>FDP</p> <p>„Wir Freie Demokraten wollen Kinderarmut bekämpfen und deshalb Kinder in den Mittelpunkt der familienpolitischen Förderung rücken. Dazu wollen wir die bisher den Eltern zustehenden kindesbezogenen Leistungen zu einem ‚Kindergeld 2.0‘ zusammenfassen und damit einen eigenständigen Anspruch des Kindes schaffen. [...] Dieses ‚Kindergeld 2.0‘ besteht aus folgenden Komponenten: dem einkommensunabhängigen Grundbetrag, dem einkommensabhängigen Kinder-Bürgergeld (Flexi-Betrag), das die wirtschaftliche Situation der Eltern berücksichtigt, und den Gutscheinen für Leistungen für Bildung und Teilhabe.“</p>
<p>AfD</p> <p>„Eine kinderfreundliche Gesellschaft und der Erhalt des Staatsvolks sind [...] als Staatsziel ins Grundgesetz aufzunehmen.“ „Eine Willkommenskultur für Kinder muss sich auch in konkreten Maßnahmen zeigen, mit denen wir vor allem Familien mit unterdurchschnittlichem Einkommen finanziell entlasten und so Mut zu Kindern machen wollen.“ „Kinder dürfen nicht länger ein Armutsrisiko sein.“</p>

Wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, beschloss das Bundeskabinett 2018, das Kindergeld um 25 Euro pro Monat und Kind zu erhöhen und den Kinderfreibetrag entsprechend anzupassen. Für einkommensschwache Familien und Alleinerziehende wurde der Kinderzuschlag erhöht. Familien erhalten Unterstützung beim Erwerb von Wohneigentum durch ein Baukindergeld in Höhe von 1 200 Euro je Kind pro Jahr. Der von den Oppositionsparteien Die Linke, FDP und Bündnis90/Die Grünen geforderte Umbau des Kindergeldes in eine Art Grundsicherung (unterschiedlicher Ausprägung), mithin also einen Systemwechsel bei der finanziellen Förderung von Familien mit Kindern, hat die Große Koalition nicht vorgesehen. Das Baukindergeld erntete nicht nur wegen seiner Kosten Kritik, sondern auch deshalb, weil es wohl vor

allem auf dem Lande in Anspruch genommen wird, es also der städtischen Wohnungsnot nicht abhilft.¹²

4. Sicherung der Renten

Die Rentenpolitik wurde von den Parteien als Mittel gegen die Altersarmut wiederentdeckt. Die Politik hat sich dabei mit dem Grundproblem auseinanderzusetzen, dass aufgrund des demographischen Wandels die Zahl der Beitragszahler zur Rentenversicherung sinkt, aber zugleich die Zahl der Rentenbezieher steigt. Eventuelle Finanzlücken der Rentenversicherung werden aus den laufenden Haushalten finanziert. Diese Kosten trägt also der Steuerzahler.

In Wahlkämpfen spielt das Thema „Rente“ eine zunehmende Rolle. Die Parteien sind selbst überaltert (Durchschnittsalter der Parteimitglieder 60+), nehmen die Realitäten einer alternden Gesellschaft wahr und wissen, dass die Wahlbeteiligung bei der älteren Generation am höchsten ist¹³. Wie es im Koalitionsvertrag heißt, geht es darum, die Rente „gerecht“ (gemessen an der Lebensleistung des/der Einzelnen und im Verhältnis Westdeutschland/Ostdeutschland) und verlässlich zu gestalten. In ihren Wahlprogrammen forderten die Parteien 2017 im Kern dies alle ein.

Das große Problem des Sozialstaats, dessen Sozialsysteme weitgehend auf dem Umlagesystem beruhen (die gegenwärtig arbeitenden Generationen finanzieren den Lebensstandard der nicht mehr oder noch nicht Berufstätigen), ist das Schrumpfen der Gruppe der Beitragenden. Die SPD wie Bündnis90/Die Grünen haben in ihren Wahlprogrammen die Idee einer Verbreiterung der Beitragszahlerbasis verfolgt (u.a. Einbeziehen der Selbständigen, mehr Zuwanderung), für die Union ist dies eine Frage, die im überparteilichen Konsens noch zu klären ist. Allerdings ist eine Erweiterung der Beitragszahlergruppe nur erreichbar, wenn entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten vorhanden sind. Nur wer arbeitet, zahlt Sozialversicherungsbeiträge. Mit anderen Worten, das Schicksal des deutschen Sozialstaats in seiner gegenwärtigen Form entscheidet sich auch mit der Wirtschaftsentwicklung. Die Diskussion über einen Systemwechsel zu steuerfinanzierten Sozialsystemen oder zumindest zu einer dauerhaften Teilfinanzierung der Sozialsysteme durch die öffentlichen Haushalte spielt bei ausbleibendem Wirtschaftswachstum eine zunehmend große Rolle.

Zugenommen hat die Zahl derjenigen, die nach einem Arbeitsleben nicht von ihrer Rente leben können. Dies hat einige Parteien dazu veranlasst, sich für eine zusätzliche Grundsicherung einzusetzen. Während die meisten Parteien in ihren Wahlprogrammen den Erhalt des Status quo, einschließlich der Rente mit 67, als Erfolg interpretieren, fordert Die Linke ein früheres Rentenalter und eine Leistungsausweitung. Die FDP geht den gegenteiligen Weg und tritt für Selbstverantwortung, ein Baukastensystem von Rentenansprüchen und ein flexibles Renteneintrittsalter ein.

CDU (so auch der Bayernplan der CSU)

„Derzeit liegt das Rentenniveau bei 48,2 Prozent [...] Gleichzeitig bleiben die Rentenbeiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch über 2020 hinaus stabil. Wir haben die Zurechnungszeiten für Erwerbsminderungsrenten [...] erhöht. Damit bekämpfen wir Altersarmut bei denen, die aufgrund von Krankheit vorzeitig in Rente gehen mussten. In der neuen Wahlperiode werden wir für diese Personengruppe weitere Verbesserungen durchsetzen. In der Mütterrente haben wir einen weiteren Rentenknotenpunkt für Kinder eingeführt, die vor 1992 geboren wurden. Dies bedeutet eine Rentensteigerung von rund 30 Euro je Kind für knapp 10 Millionen Mütter bundesweit. Mit der schrittweisen Rentenangleichung Ost-West ab diesem Jahr haben wir einen weiteren Schritt zur Vollendung der Deutschen Einheit getan. [...] Die Weiterentwicklung der Rente nach 2030 soll in einem partei- und fraktionsübergreifenden gesellschaftlichen Konsens unter Einbeziehung der Tarifpartner geregelt werden. Zu diesem Zweck setzen wir eine Rentenkommission ein, die bis Ende 2019 Vorschläge erarbeiten soll.“

SPD

„Zentrale Ziele unserer Alterssicherungspolitik sind deshalb: Sicherung des jahrzehntlang erarbeiteten und verdienten Lebensstandards im Rentenalter. Keine Anhebung der jetzigen Regelaltersgrenze [...] Eine gerechte Finanzierung der Rente. Die Beitragszahler dürfen nicht überfordert werden. Höhere Einkommen müssen über Steuerzuschüsse an der solidarischen Finanzierung ausreichend beteiligt werden. Das heißt konkret: Doppelte Haltelinie: Gesetzlich festgelegtes Rentenniveau von mindestens 48 Prozent und Beitragssatz von 22 Prozent. [...] Das Rentensystem muss ab Mitte der 20er Jahre für eine Übergangszeit durch zusätzliche Steuermittel und eine Verbreiterung der Versichertenbasis stabilisiert werden. [...] Mit der Solidarrente wollen wir ein Alterseinkommen für langjährige Beschäftigte gewährleisten, das zehn Prozent über dem durchschnittlichen Grundsicherungsanspruch am Wohnort liegt. [...] Zukünftig werden Selbständige, die nicht in einem Versorgungswerk abgesichert sind, in die Solidargemeinschaft der gesetzlichen Rentenversicherung einbezogen. [...] Die 2007 beschlossene Erhöhung der Regelaltersgrenze wird zum Jahr 2029 abgeschlossen sein. Eine weitere Erhöhung der Regelaltersgrenze wird es mit uns nicht geben.“

Bündnis90/Die Grünen

„Das heutige – gegenüber dem Jahr 1998 bereits erheblich abgesenkte – Rentenniveau sollte nicht weiter fallen. Dabei müssen Rentenniveau und Beitragssatz in einem angemessenen Verhältnis stehen, damit auch die junge Generation weiter in die gesetzliche Rente vertrauen kann. Wer viele Jahre eingezahlt hat, soll von seiner Rente auch leben können. Mit der Garantierente wollen wir [...] ein Mindestniveau der Rentenversicherung einführen. Die Garantierente ist steuerfinanziert und die Höhe wird oberhalb der Grundsicherung liegen. [...] Um die gesetzliche Rente finanziell und solidarisch breiter aufzustellen, wollen wir versicherungsfremde Leistungen aus Steuern bezahlen und die Beschäftigungsbedingungen gerade für Frauen so verbessern, dass sie öfter und gleichberechtigt erwerbstätig sind. Wir wollen den ersten Schritt zur Bürger*innenversicherung gehen und hierfür die nicht anderweitig abgesicherten Selbständigen, Minijobber*innen und Abgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen. Auch Langzeitarbeitslose sollen wieder versichert werden. Für die Selbständigen und insbesondere die Existenzgründer*innen wird es Übergangsregeln geben.[...] In einem späteren Schritt wollen wir auch Freiberufler*innen und Beamt*innen in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen.“

Die Linke

„Das Sicherungsniveau der gesetzlichen Rente muss wieder auf 53 Prozent erhöht werden, damit die Renten für alle spürbar steigen [...] Zeiten niedriger Löhne wollen wir ausgleichen [...] Wir wollen eine Erwerbstätigenversicherung: Für alle Erwerbseinkommen müssen Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung gezahlt werden. Auch Politikerinnen und Politiker, Selbständige, Freiberuflerinnen und Freiberufler, Beamtinnen und Beamte und Managerinnen und Manager sollen Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlen [...] Für Langzeiterwerbslose müssen endlich wieder Beiträge in die Rentenkasse eingezahlt werden. [...] Wir wollen die Benachteiligung der ostdeutschen Rentne-

rinnen und Rentner endlich beenden. Wir fordern eine sofortige Angleichung an das Westniveau [...] Kein Mensch soll im Alter von einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze leben müssen. Die Solidarische Mindestrente soll deshalb an alle Menschen im Rentenalter als Zuschlag – oder im Einzelfall auch als Vollbetrag – von der Rentenversicherung gezahlt werden, die weniger als 1.050 Euro Nettoeinkommen im Alter haben.“

FDP

„Ab 60 entscheidet jeder selbst, wann er in Rente geht. Wer früher in Rente geht, bekommt eine geringere, wer später geht, eine entsprechend höhere Rente. Voraussetzung für den früheren Renteneintritt ist nur, dass das Einkommen aus gesetzlicher Rente und sonstiger Altersversorgung über dem Grundversicherungsniveau liegt [...] Die Grundlagen für die gesetzliche Rente müssen im Osten und Westen unseres Landes gleich sein. Die Höhe der Rente berechnet sich anhand der durchschnittlichen Lebenserwartung der jeweiligen Generation und kann sich über die Jahre verändern. Dieser jahrgangsindividuelle Faktor sorgt für eine solide Finanzierung und einen fairen Ausgleich zwischen den Generationen. Damit trägt jede Generation ihre eigenen Kosten und bürdet sie nicht den nachfolgenden Generationen auf. Politische Eingriffe in die langfristige Rentenformel lehnen wir ab. Dazu gehört auch eine sogenannte Rentengarantie.“

AfD

„Bekanntlich wird bereits in naher Zukunft die Zahl der Rentner im Verhältnis zur Zahl der Beitragszahler überproportional steigen. Die jüngeren Generationen der Beitragszahler werden diese finanzielle Verpflichtung nicht alleine schultern können. Es wird daher notwendig sein, die staatlichen Transferzahlungen aus allgemeinen Steuermitteln an die Rentenversicherung erheblich zu erhöhen, um die Beiträge der arbeitenden Menschen in erträglichen Grenzen zu halten.[...] unsere begrenzten Mittel stehen deshalb nicht für eine unverantwortliche Zuwanderungspolitik, wie sie sich kein anderes europäisches Land zumutet, zur Verfügung.“

Quelle: Wahlprogramme der Parteien

Die Große Koalition beschloss, das Rentenniveau, also das Verhältnis der Rente zum Durchschnittslohn, bis 2025 bei 48 Prozent stabil zu halten. Der Beitragssatz zur Rente soll 20 Prozent des Bruttoeinkommens nicht übersteigen. Arbeitsminister Hubertus Heil (SPD) bezifferte die Kosten der von ihm vorgestellten Rentenreformen auf 30 Milliarden Euro. Nach seinen Worten sollen die Beitragszahler rund 19 Milliarden tragen, die Steuerzahler rund 11 Milliarden.¹⁴ Im Koalitionsvertrag wurde eine Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ angekündigt, die sich mit der Zukunft der Rente nach 2025 beschäftigen wird. Ihre Arbeit wurde, bevor sie begonnen hatte, durch den Vorschlag des Bundesfinanzministers Olaf Scholz (SPD) herausgefordert, auch nach 2025 das Rentenniveau von 48 Prozent, abzusichern.¹⁵

Das Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in München kam bei seinen Berechnungen der Rentenentwicklung zu dem Schluss, dass mit der gegenwärtigen Weichenstellung der Bundesregierung in der Rentenpolitik von 2023 an die Haltelinie für das Rentenniveau unterschritten und zwei Jahre später der Beitragssatz von 20 Prozent überschritten würde. Dadurch würden 2025 elf Milliarden Euro im Jahr fehlen, 2030 bereits 45 Milliarden Euro, 2035 dann 80 Milliarden Euro und 2048 mehr als 125 Milliarden Euro im Jahr.¹⁶ Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle legte in einer Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft noch dramatischere Zahlen vor, die ebenfalls die Nachhaltigkeit und die Generationenge-

rechtigkeit der Rentenpolitik der Bundesregierung in Frage stellen: „Wird das Rentenniveau bei 48 Prozent fixiert und darüber hinaus die Mütterrente aufgestockt, die Gleitzone für Geringverdiener ausgeweitet und Verbesserungen für Erwerbsgeminderte eingeführt, lägen die Bundeszuschüsse an die allgemeine Rentenversicherung 2025 bei ungefähr 95 Milliarden Euro und 2030 bei knapp 160 Milliarden Euro“¹⁷ – Leistungen, die der Bundeshaushalt nicht hergibt. Auch wenn über diese Zahlen gestritten werden kann, ist das Thema „Rente“ durch den Koalitionsbeschluss nicht politisch gelöst. Es wird auch in Zukunft nicht nur bei Wahlen parteipolitisch umstritten bleiben.

5. Ausbau der Pflegeversicherung

Dies gilt auch für ein weiteres mit der alternden Gesellschaft eng verbundenes sozialpolitisches Thema – die Pflege, die alle Parteien verbessern wollen. Hier fehlt es perspektivisch nicht nur an Geld, sondern auch an Einrichtungen und vor allem Personal. Schon die Pflegereform der letzten Großen Koalition (2013-2017) zwang Gesundheitsminister Jens Spahn dazu, sich für eine Erhöhung des Beitrags zur Pflegeversicherung um 0,3 Prozentpunkte zum ersten Januar 2019 einzusetzen, denn die Vorgängerregierung hatte sich verrechnet. Die Reserven der Pflegeversicherung waren früher aufgebraucht als erwartet, weil die Politik sich erfolgreich um einen weiteren Ausbau von Pflegeleistungen bemühte und die Zahl der Anspruchsberechtigten wuchs, z.B. um Patienten mit Demenz. Die Leistungen wurden durch die Umstellung von drei auf fünf Pflegestufen zwar verbessert, aber auch verteuert. Hinzu kommt die kostenträchtige Entscheidung, dass die Pflegeversicherung Rentenzuschüsse zahlt, wenn Familienangehörige mindestens an zwei Tagen in der Woche mehr als zehn Stunden pflegen.¹⁸ Die von Spahn angekündigte Stellenausweitung im Pflegedienst um 13.000 Personen sollen nach seinen Vorstellungen die Krankenkassen übernehmen.¹⁹ Ob die dritte Erhöhung der Pflegeversicherung im Zwei-Jahres-Rhythmus ab 2019, wie angekündigt, deren Finanzbedarf bis 2022 sichert, kann heute noch nicht gesagt werden.²⁰

6. Ausblick

Auch wenn die Wirtschaft boomt, sind nicht alle sozialpolitischen Wunschvorstellungen erfüllt oder erfüllbar. Im deutschen Parteienwettbewerb gibt es keine Partei, die an den Grundfesten des Sozialstaats rütteln will. Wahlkämpfe sind Zeiten von weiteren Forderungen an den Sozialstaat bzw. Zeiten neuer sozialpolitischer Angebote der Parteien. Die Dynamik einer an eigentlich nicht begrenzbar bedarfen ausgerichteten „Sozialen“ Marktwirtschaft, stellt immer wieder die Finanzierungsfrage für bestimmte staatliche Leistungen. Der Weg über die Staatsverschuldung, der in den 1970er Jahren gerne gegangen wurde, ist durch europäische (Fiskalpakt) und nationale Gesetzgebung (Schuldenbremse) erschwert. Vor allem aber nährt die Organisation

wesentlicher Teile des deutschen Sozialstaats als beitragsfinanziertes System die Illusion, Sozialausgaben hätten wenig mit den Haushalten von Bund und Ländern zu tun. Das Gegenteil ist der Fall. Nicht nur wird erwartet, dass die Steuerzahler für Defizite von Sozialkassen aufkommen, auch die Europäische Union sieht die Finanzlage ihrer Mitgliedstaaten als Ganzes (also unter Einbeziehung der Sozialhaushalte). Dennoch ist die politische Versuchung groß, durch Verschieben von Verpflichtungen, z.B. aus dem Gesundheitsfonds in die Rentenversicherung, die Intransparenz solcher politischer Spielräume zu nutzen, um Kosten zu „verstecken“.

Dies wurde immer wieder kritisiert. Versicherungsfremde Leistungen sollte es nicht geben. Zudem sagen alle Prognosen voraus, dass es in der Zukunft schwer sein wird, den deutschen Sozialstaat in all seinen Facetten zu erhalten. Das Sozialbudget ist schon heute bei weitem der größte Haushaltsposten. Es kann rein rechnerisch in dieser Größenordnung nur dann beibehalten werden, wenn nicht andernorts, z.B. bei den zu erwartenden Kostensteigerungen in der Verteidigungspolitik oder der Bildungspolitik, eine Ausgabenrivalität entsteht. Dramatisch würde die Lage erst Recht, bliebe das Wirtschaftswachstum aus. Ohne eine erfolgreiche Wirtschaft ist die Finanzierung des deutschen Sozialstaats undenkbar, denn mit wachsender Arbeitslosigkeit wachsen die Defizite in den Sozialkassen. Für die heutigen Finanzierungsprobleme des Sozialstaats wurde von einer Reihe von Parteien darauf verwiesen, dass es erforderlich sei, die Zahl der Beitragszahler zu erhöhen, also z.B. auch Beamte und Selbständige mitheranzuziehen oder Gewinne aus Kapitaleinkommen oder Mieten zu berücksichtigen. Hier gibt es nicht nur einen Konflikt in der Gesellschaft, sondern auch in der Großen Koalition. Die SPD favorisiert eine so strukturierte „Bürgerversicherung“, die Union lehnt diese ab. Während über die Verbesserung der Einnahmenseite der Sozialsysteme diskutiert wird, ist das Thema „Kürzungen von Sozialleistungen“ politisch schwer belastet, auch weil es unterschiedliche Empfängergruppen von Sozialleistungen gegeneinander in Stellung bringt. Es wird von den Parteien gemieden und eignet sich schon gar nicht für Wahlkämpfe.

Ähnlich zögerlich verläuft in der Öffentlichkeit die Diskussion über die missbräuchliche Nutzung von Sozialsystemen, obwohl hier hohe finanzielle Schäden vermutet werden. Kritisch gesehen wird auch Folgendes: Die Ausdifferenzierung von Sozialleistungen, die zum Teil greifende, zum Teil nicht geltende Verrechnung von Leistungen und die Grenzen für Leistungsbezieher wirken zusammen, aber eben nicht systematisch.²¹ Die Folge ist, dass Betroffene mit niedrigeren Sozialleistungen „bestraft“ werden können, wenn sie mehr verdienen als zuvor. Hier werden falsche Anreize gesetzt. Anstatt Eigenleistung zu belohnen, legt der Sozialstaat nicht selten den Betroffenen nahe, es sei finanziell günstiger, sich auf Sozialleistungen zu verlassen als Anstrengungen zu unternehmen, ohne diese auszukommen.²² Hier verbirgt sich sozialer Sprengstoff, Material für Neiddebatten und eine Anreizstruktur, die wirtschaftlich schädlich ist. Eine Lösung für solche Probleme könnte sein, alle Sozialleistungen, wie von der FDP gefordert, zu einem „Bürgergeld“ zusammenzufassen, um die Konkurrenzwirkung unterschiedlicher Sozialleistungen zu vermeiden. Das hat allerdings einen Preis – die Zielgruppengenauigkeit einzelner Leistungen schwindet,

weshalb auch aus parteipolitischer Sicht, die auf eine Betroffenenpolitik setzt, das Bürgergeld, trotz seiner „Einfachheit“ an Attraktivität verliert.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Roland Sturm, Politische Wirtschaftslehre, Opladen 1995 und Markus M. Müller/ Roland Sturm, Wirtschaftspolitik kompakt, Wiesbaden 2010.
- 2 Vgl. Nico A. Siegel, Rot-Grün und die Pfeiler des deutschen Kapitalismus, in: Christoph Egle/ Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Ende des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden 2007, S. 379-407. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90302-6_17
- 3 https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1 (abgerufen am 7.8. 2018), S. 11.
- 4 So z.B. Holger Steltzner, Durchmarsch der SPD, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Februar 2018, S. 19.
- 5 Vgl. Andreas M. Vollmer, Arbeit & soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative (WASG), Baden-Baden 2013. <https://doi.org/10.5771/9783845245249>
- 6 https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Sonstiges/Evaluierung_SPD__BTW2017.pdf (abgerufen am 10.8. 2018)
- 7 Vgl. Z.B. Rigmor Osterkamp (Hrsg.), Auf dem Prüfstand: Ein bedingungsloses Grundeinkommen für Deutschland?, Baden-Baden 2015 (= Zeitschrift für Politik, Sonderband 7). Guido Raddatz, Das bedingungslose Grundeinkommen – ein Luftschloss, Berlin 2019 (Stiftung Marktwirtschaft). <https://doi.org/10.5771/9783845261874-225>
- 8 Michael Müller, Solidarisches Grundeinkommen – das Geld ist da, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. April 2018, S. 10.
- 9 Hubertus Heil, Die Grundsicherung neu ausrichten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. März 2018, S. 10. Vgl. auch Markus Dettmer, Chance für Chancenlose, in: Der Spiegel vom 28. Juli 2018, S.39.
- 10 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Juli 2018, S. 17.
- 11 Karl Brenke, Hartz IV: starker Rückgang der Arbeitslosen, aber nicht der Hilfebedürftigen, in: DIW Wochenbericht 34, 2018, S. 718-729.
- 12 So Michael Sauga, Die Defensivspieler, in: Der Spiegel vom 21. Juli 2018, S. 6.
- 13 Vgl. Eckhard Jesse, Die Bundestagswahl 2017 im Spiegel der repräsentativen Wahlstatistik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 49(2), 2018, S. 223-242, hier S. 226. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2018-2-223>
- 14 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. Juli 2018, S. 19.
- 15 Operation Retro, in: Der Spiegel vom 25. August 2018, S. 24-27. <https://doi.org/10.1055/s-0042-122655>
- 16 <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/oekonomen-bericht-rentenplaene-der-grossen-koalition-laut-experten-unbezahlabar/21206616.html> (abgerufen am 7.8. 2018).
- 17 [Kosten_Rentenpaket_20180720\(1\).pdf](https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/kosten-rentenpaket_20180720(1).pdf) (abgerufen am 7.8. 2018). Vgl. auch Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Juli 2018, S. 15.
- 18 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Juni 2018, S. 17.
- 19 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. Juni 2018, S. 15.
- 20 Andreas Mihm, Die Gelackmeierten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. Juni 2018, S. 1.
- 21 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann: Unter Druck, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. August 2015, S. 6.
- 22 Vgl. Dietrich Creutzburg: Arm durch Arbeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. März 2018, S. 19.