

Thomas Gerlinger, Irene Gerlach, Gerhard Bäcker, Werner Eichhorst

Aufgezeichnet von Matthias Dietz

## Rückblick auf die Entwicklung der Sozialpolitik im Jahr 2011

### Vorbemerkung der Redaktion

Das Heft 1/2012 der ZSR wird durch ein neues Artikelformat eröffnet. Hierbei handelt es sich um einen sozialpolitischen Jahresrückblick, welcher auf Anregung der HerausgeberInnen und Beiräte der ZSR entstanden ist. Angelehnt an die im englischsprachigen Raum verbreiteten *Digests*, wie es sie beispielsweise in der Zeitschrift *Global Social Policy* gibt, befasst sich der nachfolgende Beitrag mit wichtigen Ereignissen der deutschen Sozialpolitik im Jahr 2011. Über eine deskriptive Darstellung hinausgehend, werden die Ereignisse des letzten Jahres in Entwicklungszusammenhänge eingeordnet sowie in ihrer Bedeutung und Wirkung bewertet. Diese Form der Rückschau soll einen informativen Überblick über die vielfältigen Geschehnisse des letzten Jahres ermöglichen. Darüber hinaus kann sie vielleicht auch Anstöße für zukünftige Forschung bieten.

Für den sozialpolitischen Jahresrückblick der ZSR konnten renommierte Wissenschaftler gewonnen werden. In Experteninterviews zu vier verschiedenen Feldern der Sozialpolitik wurden diese über die Entwicklungen des letzten Jahres befragt. Die Gesprächsinhalte wurden anschließend von der Redaktion in einen Beitrag umgeformt. Der Jahresrückblick ist jedoch nicht auf die Sicht der Wissenschaft begrenzt. Abschließend wird eine Reformmaßnahme des letzten Jahres aus Perspektive des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kommentiert. Frau Neifer-Porsch, Abteilungsleiterin im BMAS, nimmt Stellung zu dem Ende 2011 verabschiedeten und kontrovers diskutierten „Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“.

Der Beitrag ist folgendermaßen aufgebaut:

1. Jahresrückblick Gesundheitspolitik .....Prof. Dr. Dr. Thomas Gerlinger
2. Jahresrückblick Familienpolitik .....Prof. Dr. Irene Gerlach
3. Jahresrückblick Alterssicherungspolitik .....Prof. Dr. Gerhard Bäcker
4. Jahresrückblick Arbeitsmarktpolitik .....Dr. Werner Eichhorst
5. Stellungnahme des BMAS zum Gesetz .....Dr. Elisabeth Neifer-Porsch  
zur Verbesserung der Eingliederungschancen  
am Arbeitsmarkt

Die Redaktion der ZSR bedankt sich herzlich bei allen Mitwirkenden und wünscht den Leserinnen und Lesern eine anregende Lektüre! Gerne können Sie uns Ihre Meinung zu dem Jahresrückblick mitteilen. Wenden Sie sich hierfür am besten an unsere E-Mail-Adresse ([zsr@zes.uni-bremen.de](mailto:zsr@zes.uni-bremen.de)).

## 1. JAHRESRÜCKBLICK GESUNDHEITSPOLITIK

Das Jahr 2011 war für die Gesundheitspolitik ereignisreich und von erheblicher Bedeutung. Mehrere Gesetze traten in Kraft oder wurden verabschiedet. Der Gesetzgeber leitete einen strukturellen Wandel in der Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) ein und beschloss Maßnahmen gegen die regionale Unterversorgung mit Ärzten. Außerdem griff er das Thema Pflegeförderung auf. Regelungen für eine Familienpflegezeit (siehe S. 10) wurden verabschiedet, die Reform der Pflegeversicherung gelang hingegen nicht. Hier legte das Bundesgesundheitsministerium lediglich Eckpunkte vor.

### 1.1 GKV-Finanzierungsgesetz, Januar 2011

Anfang 2011 trat das GKV-Finanzierungsgesetz in Kraft. Nach den bereits in den Vorjahren vorgenommenen Verlagerungen der Finanzierungslasten auf die Versicherten, brachte es grundsätzliche Veränderungen bei der Mittelaufbringung für die GKV mit sich. Dies wurde vor allem durch zwei Maßnahmen herbeigeführt: Das explizite Einfrieren des Arbeitgeberbeitragsatzes und die Neukonstruktion des 2009 eingeführten Zusatzbeitrags.

Durch das Gesetz wurde der Beitragssatz zur Krankenversicherung zum 1. Januar 2011 von 14,9 auf 15,5 % angehoben. Die Anhebung um 0,6 Prozentpunkte wird zu gleichen Teilen von Versicherten und Arbeitgebern getragen. Der Sonderbeitrag in Höhe von 0,9 Prozentpunkten, den die Versicherten seit 2005 entrichten müssen, bleibt bestehen, so dass auf die Versicherten 8,2 % und die Arbeitgeber 7,3 % des GKV-Beitrags entfallen. Der Arbeitgebersatz wurde bei 7,3 % eingefroren.

Die Reform hält an dem 2009 eingeführten Gesundheitsfonds fest: In ihn fließen die Beiträge von Arbeitgebern und Versicherten sowie der Steuerzuschuss des Bundes. Aus dem Gesundheitsfonds werden den Kassen in Abhängigkeit von der Anzahl, dem Alters, dem Geschlecht und bestimmten Krankheitsmerkmalen ihrer Versicherten Finanzmittel zugewiesen. Wenn eine Krankenkasse mit diesen Mitteln nicht auskommt, muss sie – wie bereits seit 2009 – einen kassenindividuellen und nur von ihren Versicherten aufzubringenden Zusatzbeitrag erheben. Allerdings wird die bisherige Beschränkung des Zusatzbeitrags auf 1 % des individuellen Bruttoeinkommens aufgehoben. Krankenkassen müssen also, wenn dies zur Vermeidung eines Defizits notwendig ist, künftig einen Zusatzbeitrag in unbegrenzter Höhe erheben. Damit entfällt auch die bisherige Bestimmung, der zufolge der Gesundheitsfonds mindestens 95 % der Gesamtausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung decken sollte und damit die Gesamtsumme aller Zusatzbeiträge auf höchstens 5 % dieser Gesamtausgaben ansteigen durfte. Künftige Defizite in der GKV müssen also, sofern der steuerfinanzierte Bundeszuschuss nicht erhöht wird, ausschließlich von den Versicherten gedeckt werden. In der Anfang 2011 in Kraft getretenen Finanzierungsreform ist damit mittel- und langfristig ein erheblicher Bedeutungszuwachs des Zusatzbeitrags für die GKV-Finanzierung angelegt. Dem Zusatzbeitrag kommt zugleich eine ordnungspolitische Funktion zu, denn er soll als Wettbewerbsparameter in der Kassenkonkurrenz um Versicherte wirken. Er darf nun nicht mehr als Prozentsatz vom Einkommen,

sondern nur noch als Pauschalbetrag erhoben werden. Von der absoluten Höhe des Zusatzbeitrags erhofft sich der Gesetzgeber eine deutlichere Preissignalfunktion. Wenn eine Krankenkasse einen Zusatzbeitrag erhebt oder erhöht, können die Mitglieder ihre Kasse – wie zuvor auch schon – sofort wechseln.

Für Versicherte, die mit der Zahlung des Zusatzbeitrags finanziell überfordert sind, ist ein steuerfinanzierter Zuschuss vorgesehen (der so genannte „Sozialausgleich“). Dieser Zuschuss wird folgendermaßen organisiert: Am Jahresende wird der voraussichtliche Finanzbedarf der Krankenkassen für das Folgejahr geschätzt und daraus ein *durchschnittlich* notwendiger Zusatzbeitrag je Mitglied ermittelt. Sofern dieser *durchschnittliche* Zusatzbeitrag 2 % des Bruttoeinkommens des GKV-Mitglieds übersteigt, wird die Differenz aus Steuermitteln ausgeglichen. Der Zuschuss bezieht sich aber nicht auf den kassenindividuell erhobenen Zusatzbeitrag, sondern nur auf den durchschnittlich notwendigen Zusatzbeitrag aller gesetzlichen Krankenkassen. Wenn eine einzelne Kasse einen höheren Zusatzbeitrag erhebt, so müssen ihre Mitglieder diesen in voller Höhe tragen, auch wenn er mehr als 2 % ihres Bruttoeinkommens beträgt.

Die Verabschiedung des GKV-Finanzierungsgesetzes im November 2010 war heftig umstritten. Die Oppositionsparteien im Bundestag und die Gewerkschaften kritisierten, das Gesetz führe zu einer Entsolidarisierung in der GKV. Aufgrund der guten Konjunktur traten die in der Reform angelegten Umverteilungswirkungen während des Jahres 2011 noch nicht zu Tage. Es ist aber davon auszugehen, dass in mittelfristiger Perspektive die Arbeitgeber auf Kosten der Versicherungsgemeinschaft *entlastet* und unter den Versicherten insbesondere Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen stärker *belastet* werden. Diese aktuell noch wenig sichtbaren Veränderungen stellen einen Paradigmenwechsel in der GKV-Finanzierung dar.

Darüber hinaus nahm die Finanzierungsreform auch eine 2009 wirksam gewordene Veränderung in den Beziehungen zwischen gesetzlicher und privater Krankenversicherung (PKV) zurück. So ist ein Wechsel von der GKV zur PKV nun wieder nach nur einjähriger Überschreitung der Jahresarbeitsentgeltgrenze (2011: 49.500 Euro) möglich, nachdem diese Frist 2009 noch auf drei Jahre verlängert worden war. Damit gehen der GKV vor allem Personen verloren, die hohe Beiträge zahlen und als junge Menschen einen unterdurchschnittlichen Behandlungsbedarf haben. Daher können diese Änderungen tatsächlich als Verletzung des Solidargedankens im Gesundheitswesen bewertet werden. In Folge der Reform kam es im Laufe des Jahres 2011 zu verstärkten Übertritten von gesetzlich Versicherten in die privaten Krankenkassen. Insgesamt verzeichneten diese 2011 einen positiven Saldo von 76.000 Mitgliedern. Die neuerliche Erleichterung des Übertritts zur PKV fördert die bereits seit Jahren anhaltenden Mitgliederverschiebungen in Richtung der PKV. Die Zahl der Krankheitsvollversicherten in der PKV stieg allein zwischen 1996 und 2011 von rund 7 auf rund 9 Millionen Versicherte. Viele Wechsler profitieren aktuell von stark vergünstigten Locktarifen für junge Mitglieder, sind im Alter aber, wie aktuelle Berichte und Zahlen zeigen, deutlich steigenden Beiträgen ausgesetzt. Auch schätzen Experten die Finanzlage vieler privater Krankenversicherungen aufgrund ihrer hohen Kosten kritisch ein. Zuletzt sind die Beiträge der privaten Krankenversicherungen erneut stark gestiegen. Ein wichtiger Grund hierfür liegt in der fehlenden Fähigkeit und Bereitschaft privater Krankenversicherer, das ärztliche Leistungsgeschehen durch Mengen- und Qualitätsvereinbarungen zu steuern.

## 1.2 Entwicklung der gesetzlichen Krankenkassen im Jahr 2011

Aus finanzieller Sicht verlief das Jahr 2011 für die Gesetzlichen Krankenkassen positiv. Weiterhin war es für sie geprägt vom Thema „Zusatzbeiträge“ und der Fortsetzung von seit längerem anhaltenden, organisatorischen Konzentrationsprozessen.

Ende des vergangenen Jahres wies der Gesundheitsfonds einen Überschuss von rund 16 Milliarden Euro auf. Dies entspricht etwa 9 % der GKV-Gesamtausgaben für 2011. Die finanzielle Situation der GKV entwickelte sich damit so gut wie seit langem nicht mehr. Dies ist auf die positive konjunkturelle Situation zurückzuführen: Der Zuwachs an sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen führte zu höheren Einnahmen für die Krankenversicherung. Der Überschuss wurde primär zur Rücklagenbildung verwendet. Trotz Aufforderung von Bundesgesundheitsminister Bahr erstatteten die Krankenkassen nur einen kleinen Teil der Überschüsse an die Versicherten zurück. Grund dieses Verhaltens ist ihre Sorge, dass die gute Finanzsituation nicht von Dauer sein könnte und ein Rückgang der Einnahmen bei fehlenden Reserven sie rasch zu der Erhebung von Zusatzbeiträgen zwingen könnte.

Die bisherigen Erfahrungen der Krankenkassen mit den Zusatzbeiträgen waren für diese durchaus abschreckend. So mussten diejenigen Kassen, die einen Zusatzbeitrag erhoben, allen voran die Deutsche Angestellten Krankenkasse (DAK), auch im Jahr 2011 zum Teil erhebliche Mitgliederverluste hinnehmen. Der Zusatzbeitrag erfüllt somit offenkundig die ihm zugeordnete Funktion als Preissignal im Kassenwettbewerb. Daher verwundert es auch nicht, dass die DAK 2011 ankündigte, ihren Zusatzbeitrag 2012 wieder streichen zu wollen. Aufgrund dieser Erfahrungen werden die Krankenkassen ihre Bemühungen in Zukunft weiterhin darauf richten, Zusatzbeiträge zu vermeiden oder möglichst gering zu halten.

Auch wenn sich die Zahl der Krankenkassen, die Zusatzbeiträge verlangen, momentan verringert, ist dies, sofern sich die gesetzlichen Vorgaben nicht ändern, vermutlich nur ein vorübergehendes Phänomen. Auf mittlere Sicht wird die Mehrzahl der Krankenkassen nicht um die Erhebung von Zusatzbeiträgen – und dies voraussichtlich in erheblicher Höhe – herumkommen. In den Niederlanden, wo die Kopfpauschale ein größeres Gewicht hat als in Deutschland, zahlen erwachsene Versicherte heute schon mehr als 1000 Euro pro Person und Jahr an Zusatzbeiträgen. Die in den letzten Jahren veränderte Finanzarchitektur der GKV läuft darauf hinaus, dass Zusatzbeiträge neben den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerabgaben sowie den Steuerzuschüssen zur dritten Finanzierungssäule des Gesundheitssystems werden, da alle zukünftigen Defizite in der GKV über den Zusatzbeitrag gedeckt werden sollen. Allerdings könnte der Bund auch den Steuerzuschuss als Stellschraube verwenden, um – je nach politischer Orientierung – die Höhe des durchschnittlichen Zusatzbeitrags zu verändern. Obwohl es aus den Oppositionsparteien auch 2011 kritische Stimmen gegenüber dem Zusatzbeitrag gab, ist es selbst bei einem künftigen Regierungswechsel fraglich, ob dieser wieder abgeschafft werden wird.

Im Jahr 2011 setzte sich der Trend zum Rückgang der Anzahl der gesetzlichen Krankenkassen fort. Gab es Anfang 2011 noch 156 Krankenkassen, so waren es ein Jahr später nur noch 146. Die fortschreitende Konzentration in der Kassenlandschaft ist fast ausschließlich auf Fusionen zurückzuführen. Diese Fusionen sind politisch erwünscht, weil von ihnen eine Reduzierung der Verwaltungskosten erwartet wird. Die Krankenkassen haben ihrerseits oftmals ein Interesse an Zusammenschlüssen,

weil sie sich von einer höheren Zahl an Versicherten eine größere Verhandlungsmacht gegenüber den Ärztenverbänden und der Pharmaindustrie erhoffen.

Größeres Aufsehen als die Fusionen erregte im Jahr 2011 die Insolvenz der City BKK und die Versuche einiger Krankenkassen, die Aufnahme ehemaliger City-BKK-Mitglieder mit unlauteren Mitteln zu verhindern. Grund für dieses Verhalten war das Alter und das entsprechend überdurchschnittliche Kostenrisiko der potentiellen Neumitglieder. Die Insolvenz der City BKK und die Reaktionen der anderen Krankenkassen offenbarten damit Fehlsteuerungen wie auch Ungleichgewichte in der GKV. Ein erheblicher Teil der Finanzierungsschwierigkeiten der City BKK waren auf die überdurchschnittlichen Behandlungskosten ihrer Versicherten zurückzuführen. Der Fall City BKK verweist somit darauf, dass auch die Aufnahme von Krankheitsmerkmalen in den Risikostrukturausgleich zum 1. Januar 2009 („Morbi-RSA“) noch nicht ausreicht, um die finanzielle Benachteiligung zahlreicher Krankenkassen sowie die Anreize zur Selektion „guter“ Risiken und Mitglieder zu vermeiden. Unter diesem Gesichtspunkt wären weitere Differenzierungen im Risikostrukturausgleich wünschenswert. Dies schlägt auch ein 2011 vom wissenschaftlichen Beirat des Bundesversicherungsamtes verfasstes Gutachten zum Morbi-RSA vor, das dessen Wirkungen überwiegend positiv bewertet. Eine weitere Differenzierung des Risikostrukturausgleichs wird es in dieser Legislaturperiode aber vermutlich nicht mehr geben, weil diese in der Regierungskoalition auf grundsätzliche Skepsis stößt. Aufgrund der positiven Studien ist in dieser Legislaturperiode allerdings auch nicht mehr mit der im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP vorgesehenen „Vereinfachung“ des RSA zu rechnen.

### **1.3 Versorgungsstrukturgesetz, Dezember 2011**

Das Ende 2011 verabschiedete Versorgungsstrukturgesetz zielt primär darauf, dem in einigen strukturschwachen Gebieten Deutschlands auftretenden Ärztemangel entgegenzuwirken. Es enthält eine Reihe von sinnvollen Instrumenten, dürfte aber insgesamt kaum geeignet sein, bestehende regionale Unterversorgungen zu beheben oder zukünftige zu vermeiden.

Grundsätzlich gibt es in Deutschland, bezogen auf die Gesamtbevölkerung, keinen Ärztemangel. Sehr wohl existiert aber eine Ungleichverteilung der praktizierenden Ärzte. Einer Unterversorgung in einigen ländlichen Gebieten steht eine Überversorgung in Ballungsgebieten – und hier wiederum in wohlhabenden Stadtteilen – gegenüber. Die Ursachen für diese Versorgungsungleichheit sind vielschichtig. Eine erhebliche Rolle spielen finanzielle Gründe: In strukturell und wirtschaftlich schwächeren ländlichen Gebieten ist der Anteil der Kassenpatienten vergleichsweise hoch. Weil die Honorare für Kassenpatienten erheblich niedriger als für Privatpatienten sind, bleiben hier die Einkommen der Ärzte oft deutlich hinter denen ihrer Kollegen in wohlhabenden städtischen Gebieten zurück. Hinzu kommt, dass in Deutschland zwar genügend Ärzte, aber vergleichsweise wenige Allgemeinmediziner, die für die Versorgung in ländlichen Regionen von besonderer Bedeutung sind, ausgebildet werden. Da in den nächsten Jahren ein erheblicher Teil der Allgemeinmediziner altersbedingt aus dem Beruf ausscheiden wird, droht sich die Situation weiter zu verschärfen. Auch ist das Land für Ärzte oftmals unattraktiv, da die dortigen sozialen und kulturellen Angebote für sie und ihre Familien in der Regel recht beschränkt

sind. Hinzukommen kann die Schwierigkeit, einen angemessenen Arbeitsplatz für den Partner zu finden.

Das Versorgungsstrukturgesetz bedient sich unterschiedlicher Instrumente, um die Situation zu verbessern. Grundsätzlich setzt es auf eine stärkere Flexibilisierung und Regionalisierung der Bedarfsplanung und des Zulassungsrechts. So sollen die Planungsbezirke neu geordnet werden und nicht mehr an die Grenzen von Städten und Landkreisen gebunden sein. Demographische Merkmale sollen bei der Bedarfsplanung eine größere Rolle spielen und auf regionaler Ebene kann von bundesweiten Planungsvorgaben (Arzt-Einwohner-Verhältniszahlen) abgewichen werden. Auch wurden die Möglichkeiten zur Vereinbarung von Honorarzuschlägen erweitert, um die Niederlassungsbereitschaft in strukturschwachen Regionen fördern zu können. Das Problem der geringen sozial-kulturellen Attraktivität der Landarztztätigkeit wird durch die Aufhebung der Residenzpflicht aufgegriffen: Ärzte können von nun an auf dem Land arbeiten und in der Stadt wohnen. Eine weitere Neuerung des Gesetzes ist die Möglichkeit von Kassenärztlichen Vereinigungen (KVen) und Kommunen, in Zukunft eigene medizinische Einrichtungen auf dem Land zu betreiben, wenn sich die Versorgung nicht auf anderem Wege sicherstellen lässt. Es wird abzuwarten sein, inwieweit sie davon Gebrauch machen werden und ob es ihnen gelingen wird, das für diese Eigenrichtungen erforderliche ärztliche Personal zu rekrutieren.

Diese und manche andere Maßnahmen des Versorgungsstrukturgesetzes erscheinen durchaus sinnvoll. Dennoch werden sie, wie die meisten Experten meinen, vermutlich nicht ausreichen, um die Unterversorgung wirkungsvoll zu bekämpfen. Dafür wird eine Reihe von Gründen angeführt. *Erstens* werden Fachärzte in den Städten auch in Zukunft deutlich besser verdienen können als Hausärzte auf dem Land. Wollte man die finanzielle Attraktivität der Landarztztätigkeit deutlich steigern, so wären weitergehende Eingriffe notwendig. Die Überversorgung in städtischen Räumen müsste entschieden angegangen werden, z. B. indem die KVen verpflichtet würden, frei werdende Arztsitze in überversorgten Regionen aufzukaufen, um damit deren Wiederbesetzung zu verhindern. Der Gesetzgeber hat den KVen hierzu im Versorgungsstrukturgesetz jedoch lediglich eine Option eingeräumt, deren zukünftige Inanspruchnahme u.a. aufgrund der resultierenden Kosten zu bezweifeln ist. Auch könnten die regionalen Differenzen der ärztlichen Einkommen durch eine Angleichung der privatärztlichen an die vertragsärztlichen Honorare sowie durch eine Aufwertung der „sprechenden Medizin“ (z. B. Hausbesuche) erheblich verringert werden. Auf derartige Maßnahmen hat die Koalition aber aus ordnungs- und klientelpolitischen Gründen verzichtet. *Zweitens* ist die Wirkung des Versorgungsstrukturgesetzes als begrenzt einzustufen, da die aufgezeigten sozial-kulturellen Nachteile einer Landarztztätigkeit auch bei einer verbesserten Einkommenssituation fortbeständen. *Drittens* enthält das Gesetz keine Initiativen, welche die Situation der Allgemeinmedizin in der ärztlichen Ausbildung verbessern könnten. Eine Beseitigung des Mangels an hausärztlichem Nachwuchs ist nicht in Sicht.

Das Versorgungsstrukturgesetz ist nicht die einzige Initiative, mit der Akteure in der Gesundheitspolitik einer Unterversorgung entgegenzuwirken versuchen. In einigen Regionen Deutschlands, darunter Brandenburg und Thüringen, gibt es bereits lokale bzw. regionale Programme, die für Ärzte Anreize zu einer Niederlassung schaffen sollen. Beispielsweise fördern einzelne Landkreise Medizinstudenten mit

einem Stipendium, wenn sie sich im Gegenzug für einen begrenzten Zeitraum verpflichten, als Hausarzt dort tätig zu sein. Allerdings laufen diese Initiativen meist noch nicht lange genug, um ihre Wirksamkeit einzuschätzen. Auch Kommunen unterstützen Landärzte bereits auf vielfältige Weise, indem sie ihnen z. B. unentgeltlich oder zu günstigen Konditionen Praxisräume zur Verfügung stellen.

Vermutlich ist somit ein koordiniertes Handeln verschiedener Akteure von der Bundesebene über die Landkreise und Kommunen bis hin zu KVen und Krankenkassen erforderlich, um die Probleme der regionalen Unterversorgung erfolgreich anzugehen.

#### **1.4 Eckpunkte zur Pflegereform**

Die Regierungsparteien hatten 2009 im Koalitionsvertrag wichtige Reformen für die Pflegeversicherung vereinbart. Vor allem sollte deren Finanzierung auf eine Kapitaldeckung umgestellt und die Leistungen für Demenzkranke verbessert werden. Diese Veränderungen sollten 2011 auf den Weg gebracht werden. Der damalige Bundesgesundheitsminister Rösler hatte das Jahr 2011 zum „Jahr der Pflege“ erklärt. Allerdings traten insbesondere im Hinblick auf die Ausgestaltung der Finanzierungsreform in der Pflegeversicherung deutliche Meinungsverschiedenheiten in der Koalition zu Tage.

Der Reformprozess verzögert sich daher erheblich. Das Bundesgesundheitsministerium konnte erst im Herbst Eckpunkte für eine Reform der Pflegeversicherung vorlegen. Diese sehen u. a. die Einführung einer freiwilligen Zusatzversicherung für die Pflege vor, wobei die genauen Modalitäten der Finanzierung noch ungeklärt sind. Außerdem beinhalten die Vorschläge eher geringfügige Leistungsverbesserungen für Demenzkranke, zu deren Finanzierung der Beitragssatz in der Pflegeversicherung um 0,1 Prozentpunkte angehoben werden soll.

Auf eine sozialrechtliche Neudefinition des Pflegebedürftigkeitsbegriffs verzichtet die Koalition in dieser Legislaturperiode, obwohl eine Expertenkommission bereits Anfang 2009 detaillierte Vorschläge für einen neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff vorgelegt hatte. Stattdessen kündigte die Regierung die Einsetzung einer neuen Kommission an, welche die noch offenen Fragen beantworten soll. Die Ausarbeitung eines neuen sozialrechtlichen Leistungskonzepts für die Pflege wurde auf die kommende Legislaturperiode verschoben. Die Opposition und die Sozialverbände kritisierten insbesondere, dass die Neudefinition des Pflegebedürftigkeitsbegriffs langfristig verschoben und die Finanzierung der Pflegeversicherung von einer Reform des Leistungsrechts getrennt werden soll.

#### **1.5 Fazit**

Das Jahr 2011 war ein Jahr intensiver gesundheitspolitischer Gesetzgebungstätigkeit. Mit dem GKV-Finanzierungsgesetz trat eine Reform in Kraft, die einen Paradigmenwechsel in der GKV-Finanzierung beinhaltet, die Lasten weiter auf die Versicherten verlagert und insbesondere Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen belastet. Insgesamt dürften mit den 2011 in Kraft getretenen, verabschiedeten und anvisierten Reformen in der Kranken- und Pflegeversicherung die wichtigen Versorgungs- und Finanzierungsprobleme dieser Systeme kaum gelöst werden.

## 2. JAHRESRÜCKBLICK FAMILIENPOLITIK

Das Jahr 2011 verlief aus Sicht der Familienpolitik weniger aufsehenerregend. Existierende Pfade wurden weiterentwickelt, wie die Verabschiedung des seit längerem geplanten Kinderschutzgesetzes zeigt. Weiterhin war das Jahr von Einsparungen geprägt, die etwa die geplante Ausweitung des Elterngeldes verhinderten. Haushaltspolitisch durchaus sinnvoll und nachvollziehbar, schränken solche Einsparungen allerdings die Möglichkeiten des für die Zukunftsgestaltung wichtigen Politikfelds ein.

### 2.1 Familienpflegezeitgesetz, Oktober 2011

2011 wurde auf Initiative von Bundesfamilienministerin Schröder die Einführung einer Familienpflegezeit diskutiert und diese im Oktober im Bundestag beschlossen. Es handelt sich um ein wichtiges Anliegen, das ein aufgrund des demographischen Wandels massiv wachsendes Problem angeht. Die Regelungen der Familienpflegezeit sind allerdings nur ein erster Schritt in die richtige Richtung.

Begrüßenswert ist grundsätzlich das gefundene Entgeltmodell, welches bei einer Reduzierung der Arbeitszeit auf 50 % eine Lohnzahlung von 75 % vorsieht. Den Betroffenen wird somit mehr Zeit zur Pflege ihrer Angehörigen gegeben, ohne dass sie massive finanzielle Einbußen hinnehmen müssen. Allerdings handelt es sich bei den im Verhältnis zur Arbeitszeit erhöhten Bezügen nicht um staatliche Fördergelder. Nach Ende der Familienpflegezeit müssen diese in einem umgekehrten Modell (100 % Arbeiten zu 75 % Lohn) zurückgezahlt werden. Gegen eine solche Rückzahlung ist prinzipiell nichts einzuwenden.

Kritisch sind hingegen folgende Punkte des Gesetzes zu bewerten: Grundlegend geht es in etlichen Bereichen nicht über die Regelungen zur Pflege von Angehörigen hinaus, die es in vielen großen Betrieben bereits seit längerer Zeit gibt. Weiterhin ist die Beschränkung der Pflegezeit auf 2 Jahre zwar aus Sicht der Wirtschaft und des Gesetzgebers verständlich, wird vielen Betroffenen in der Realität aber nur begrenzt helfen, da ein Pflegefall durchschnittlich 6 Jahre lang dauert. Zudem werden durch die 75-Prozent-Regel nicht alle Berufs- und Einkommensgruppen gleichberechtigt gefördert. Für Geringverdiener und Teilzeitkräfte könnten die Zahlungen in der Familienpflegezeit nicht ausreichen, um ihren Lebensunterhalt zu decken. Schließlich gibt es keinen Rechtsanspruch auf die Pflegezeit, und ihre Gewährung hängt vom Arbeitgeber ab. Dies verstärkt den Eindruck, dass das Gesetz sehr arbeitgeberfreundlich gestaltet ist. So kann dieser etwa auch die im Verhältnis zur reduzierten Arbeitszeit erhöhten Lohnzahlungen während der Familienpflegezeit über ein zinsloses, staatliches Darlehen finanzieren. Die vorgeschriebene Versicherung für das die Rückzahlung betreffende Ausfallrisiko tragen dagegen allein die Arbeitnehmer.

Trotz dieser Kritikpunkte wurde die Planung und Einführung der Familienpflegezeit in der Fachöffentlichkeit eindeutig begrüßt. Sie offenbart die politische Sensibilisierung und schafft öffentliches Bewusstsein für ein großes und wichtiges Thema. Die Pflege ist ein Bereich, hinter dem ein großer Problemdruck steht und der noch stark entwickelt werden muss. Nachdem mit der 1995 eingeführten Pflegeversiche-

rung die Situation der Pflegebedürftigen verbessert wurde, geht es nun darum, die Angehörigen zu unterstützen.

## **2.2 Kinderschutzgesetz, Dezember 2011**

Das im Dezember 2011 verabschiedete Kinderschutzgesetz hat eine längere Vorgeschichte. Es sollte bereits 2008/2009 in Folge damaliger, in der Öffentlichkeit bekannt gewordener extremer Misshandlungsfälle beschlossen werden, scheiterte jedoch an der juristisch umstrittenen Lockerung des Berufsgeheimnisses.

Insgesamt ist das Gesetz als notwendig und begrüßenswert einzustufen. So handelt es sich bei den bekannt gewordenen Fällen extremer Vernachlässigung von Kindern zwar um Einzelfälle, jedoch gibt es deutliche Hinweise, dass Eltern zunehmend mit der Erziehung ihrer Kinder überfordert sind. Zum einen liegt dies an den sich wandelnden Familienstrukturen. Es gibt eine wachsende Zahl alleinerziehender Elternteile, die aufgrund der Mehrfachbelastung von Beruf, Erziehung und Haushalt ihren Alltag nur noch schwer bewältigen können. Dies führt oftmals zu „kleinen“ Vernachlässigungen wie fehlendem Frühstück oder unangemessener Kleidung. Zum anderen werden Familien- und Erziehungswissen heute nicht mehr so selbstverständlich vermittelt wie früher, da sich die Gesellschaft und ihr Wertesystem heterogen entwickelt haben. Viele Eltern wissen deshalb nicht mehr, wie sie ihre Kinder „richtig“ erziehen sollen. In der Folge weisen die Kinder- und Jugendhilfestatistiken in den Bereichen „Hilfe zur Erziehung“ und „Sozialpädagogische Familienhilfe“ im Vergleich zu früheren Jahren deutlich angestiegene Zahlen auf.

Die Zunahme von Vernachlässigungen geht allerdings auch mit einer erhöhten politischen und gesellschaftlichen Sensibilisierung für das Thema Kinderschutz einher. Das Ende 2011 verabschiedete Gesetz bildet nicht den Anfang dieser Entwicklung, sondern setzt diese fort. Die Kinder- und Jugendbehörden sind heute aufmerksamer als früher, und Familienrichter nutzen die existierenden Rechtsmöglichkeiten besser als zuvor. Die Distanziertheit, das Desinteresse und Amtsversagen früherer Dekaden haben sich – von immer wieder auftretenden Einzelfällen abgesehen – in den letzten Jahren spürbar verringert. Besonders wichtig sind hier die auf kommunaler Ebene in Vielzahl entstandenen „Frühen Hilfen“. Politisch, behördlich wie auch gesellschaftlich hat sich ein Klima des Hinschauens, Helfens und Intervenierens entwickelt. Diese Verbesserungen sind in Deutschland flächendeckend zu beobachten – es gibt sie sowohl im städtischen als auch im ländlichen Raum sowie in verschiedenen Bundesländern –, und sie werden meist ohne relevante Mehrkosten und unter Einbeziehung ehrenamtlichen Engagements realisiert.

Das nun verabschiedete Kinderschutzgesetz könnte diesen erfreulichen Trend stützen. Seine verschiedenen Instrumente – Familienhebammen, Lockerung der Schweigepflicht, Ausweitung der Führungszeugnispflicht – sind allesamt sinnvoll. Auch ist es begrüßenswert, dass die Finanzierung der Familienhebammen nach Protesten der Kommunen und Bundesländer nun durch die dauerhaft zugesicherte Kostenübernahme des Bundes langfristig gesichert ist. Eine bundesweite Verfügbarkeit von Familienhebammen wird es allerdings erst in einigen Jahren geben. Zwar existieren bereits Aus- und Fortbildungskurse in diesem Bereich und sind weitere etwa von den Hochschulen geplant. Allerdings werden etliche Jahrgänge von Absolventinnen

benötigt, bis es genügend Familienhebammen gibt. Außerdem wird die in dem Gesetz geforderte Bildung von lokalen Kooperationsnetzwerken aus Ärzten, Ämtern, Schulen, der Polizei sowie zivilgesellschaftlichen Kräften schwierig umzusetzen sein, da eine solche nicht zentral gesteuert werden kann. Hier kommt es auf den Willen und die Fähigkeiten vor Ort an.

Insgesamt verbessert das Gesetz eindeutig die Rahmenbedingungen des Kinderschutzes in Deutschland. Es wird jedoch keine entscheidende Wirkung entfalten können, wenn nicht auch grundlegende Werte und Kinderrechte gesellschaftlich vermittelt und gestärkt werden. Mit dem Gesetz und der ansteigenden Sensibilität für das Thema kann Deutschland seine im internationalen Vergleich fortschrittliche Position beim Kinderschutz festigen.

### **2.3 Entwicklung des Elterngeldes**

Das Elterngeld ist ein erfolgreiches und innovatives Instrument der Familienförderung, das 2011 wider Erwarten nicht ausgebaut wurde und zudem einiger Kritik ausgesetzt war.

Für das Jahr 2011 bestand anfänglich der Plan, die Vätermonate aufzustocken sowie ein Teilzeitelterngeld einzuführen. Dies hätte Vorteile für eine gemeinsame Elternzeit von Müttern und Vätern wie auch für Selbstständige gebracht, die bisher nur über ein kompliziertes Antragsverfahren Elterngeld beziehen können. Beide Vorhaben wurden aber aufgrund von Sparvorgaben des Bundesfinanzministeriums nicht umgesetzt.

Trotz des gestoppten Ausbaus entwickelte sich das Elterngeld auch 2011 äußerst positiv. Es wird von vielen jungen, berufstätigen Eltern genutzt und trifft damit genau die anvisierte Zielgruppe. Auch ist die Väterbeteiligung mit 25 % erfreulich hoch. Entsprechend begrüßt und positiv bewertet wird es von der Bevölkerung. Das Elterngeld stellt im Vergleich zum vorherigen Modell des Erziehungsgeldes einen erfolgreichen Paradigmenwechsel dar. Sprach der zuvor maximal gewährte einkommensabhängige Zuschuss von 300 Euro insbesondere Geringverdiener an, zielt das aktuelle Förderinstrument auf Berufstätige mit mittlerem Einkommen. Es ist nach dem Opportunitätskostenprinzip gestaltet, da Eltern ein Teil des Einkommens, auf das sie für die Kinderbetreuung verzichten, ersetzt wird. Durch den Lohnersatz von bis zu 1800 Euro werden auch bedeutend mehr Väter als beim Erziehungsgeld (2-3 %) angesprochen, da ihr Verdienstaufschlag in offensichtlich akzeptabler Höhe kompensiert wird.

Auch wenn es noch zu früh ist, den Effekt des Elterngeldes auf die Geburtenrate zu bewerten und die 2011 von Seiten der FDP und vereinzelt aus der CDU geäußerte Kritik an seinem Nutzen entsprechend wenig überzeugend erscheint, können bereits mehrere positive Folgen des Förderinstruments benannt werden. So gibt es seit Einführung des Elterngeldes 2007 zumindest Anzeichen für eine leichte Verbesserung der Geburtenrate. Zudem haben sich die Erziehungsaufgaben egalitärer zwischen Müttern und Vätern verteilt, und auch die Kinder profitieren, da ihre Eltern mehr Zeit mit ihnen verbringen.

Die 2011 geäußerte Kritik, das Elterngeld sei zu teuer, ist ebenfalls nicht überzeugend. So waren für das Elterngeld ursprünglich jährlich 4 Milliarden Euro vorgesehen, 2011 sind 4,7 Milliarden Euro daraus geworden. Das vorherige Erziehungsgeld kostete im Jahr 2006 etwa 2,8 Milliarden Euro. Die angesichts der konzeptionellen

Wende maßvolle Steigerung erklärt sich größtenteils aus der gestiegenen Zahl von Vätern, die in Elternzeit gehen und heute im Durchschnitt immer noch höhere Einkommen erzielen als Mütter. Gleichzeitig ist zu beachten, dass das Erziehungsgeld im Einzelfall eine viel geringere finanzielle Unterstützung als das Elterngeld bot. Weitere Kritik kam Anfang des Jahres von Seiten der Sozialverbände auf, welche die Streichung bzw. Verrechnung des Elterngeldes für Bezahler von Arbeitslosengeld II monierten. Hierbei handelt es sich aber um einen nachvollziehbaren und folgerichtigen Schritt, da das Elterngeld nach dem Opportunitätskostenmodell gestaltet und auf den Ersatz von Verzichtskosten gerichtet ist, die Arbeitslosen nicht entstehen.

Aufgrund der sichtbaren Vorteile und Popularität des Elterngeldes wird es trotz der zunehmenden Kritik in absehbarer Zeit vermutlich weder eingeschränkt noch abgeschafft werden. Angesichts der durch das Elterngeld sichtbar verbesserten Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist dies vollauf zu begrüßen.

## **2.4 Betreuungsgeld-Debatte**

Der 2011 von der CSU eingebrachte und in der Öffentlichkeit primär kritisch kommentierte Vorschlag zur Einführung eines Betreuungsgeldes ist in seiner Überzeugungskraft hingegen stark begrenzt. Das Betreuungsgeld brächte weder einen familienpolitischen Fortschritt, noch würde es zu der seit einigen Jahren innovativen und durchaus erfolgreichen Familienpolitik in Deutschland passen.

Das Betreuungsgeld ist keine neue Idee, sondern geht auf die Aushandlung des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) im Jahr 2006/2007 zurück. Die Forderung nach einem Betreuungsgeld wurde vom damaligen bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber aufgebracht und ist neben dem Ende 2013 einsetzenden Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kleinkinder in dem Gesetz verankert. Die Höhe des Betreuungsgeldes wird dort allerdings nicht geregelt. Der Vorschlag der CSU sieht vor, 150 Euro pro Monat an Familien zu zahlen, bei denen ein Elternteil nach der Geburt eines Kindes zu Hause bleibt und dieses dort betreut.

Aus aktueller familienpolitischer Sicht ist das Betreuungsgeld aus drei Gründen abzulehnen: Erstens ist es unsystematisch. Es passt nicht zur gegenwärtigen politischen Agenda, welche die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familiengründungen verbessern möchte. Das Betreuungsgeld soll nach den ursprünglichen Planungen nur an Familien gezahlt werden, bei denen ein Elternteil explizit nicht berufstätig ist. Zweitens ist das Betreuungsgeld unlogisch. Einerseits lässt es nicht wie postuliert eine Wahlfreiheit, da es bei beidseitiger Berufstätigkeit kein Geld gibt, das etwa für eine externe Betreuung genutzt werden könnte. Andererseits wird das klassische Familienmodell, in welchem die Kinder zu Hause betreut werden, finanziell bereits massiv gefördert. Durch Ehegattensplitting und kostenlose Mitversicherung in der Krankenversicherung können Familien mit hohem Einkommen weit über 10.000 Euro im Jahr sparen. Warum sollten hier noch mehr Gelder fließen? Drittens könnte das Betreuungsgeld eine nicht gewollte bzw. problematische Wirkung entfalten. Erfahrungen mit ähnlichen Förderinstrumenten in Thüringen oder den skandinavischen Ländern zeigen, dass diese Gelder hauptsächlich niedrig gebildete und gering verdienende bzw. arbeitslose Bevölkerungsgruppen ansprechen. Hier kann unter Umständen ein höherer Unterstützungsbedarf bei den Kindern vorliegen, der ohne familien-

ergänzende Betreuung nicht befriedigt wird. Grundlegend spricht gegen das Betreuungsgeld auch, dass es in Deutschland keiner weiteren (pauschal-)monetären Förderinstrumente für Familien bedarf, sondern Investitionen in die Infrastruktur benötigt werden. Im internationalen Vergleich zahlt Deutschland vergleichsweise hohe Geldsummen an Familien aus. Finanzielle Förderung ist zwar wichtig in der Familienpolitik, allerdings hat sie ab einer gewissen Höhe keinen Effekt mehr und muss immer etwa durch den Ausbau von Betreuungsangeboten ergänzt werden.

Trotz dieser zahlreichen Bedenken und der öffentlichen Kritik wird das Betreuungsgeld aufgrund seiner gesetzlichen Verankerung und der aktuellen parteipolitischen Konstellationen vermutlich eingeführt werden. Dies verhindern könnten nur haushaltspolitische Sparzwänge oder eine als höchst unwahrscheinlich einzuschätzende Gesetzesänderung. Eine gewisse Schadensbegrenzung wäre durch die von Kristina Schröder vorgeschlagene Ausweitung des Betreuungsgeldanspruches auf teilzeittätige Eltern möglich. Ganz und gar abzulehnen ist der gegenwärtig in Teilen der Politik diskutierte Vorschlag, zur Finanzierung des Betreuungsgeldes Kürzungen beim Elterngeld vorzunehmen.

## 2.5 Umsetzung KiföG

Im Jahr 2011 wurde mehrfach über Probleme bei der Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes berichtet. Dieses schreibt ab 2013 den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kleinkinder fest. Im Jahr 2013 soll für 35 % aller unter Dreijährigen ein Kita- oder Tagesmutterplatz zur Verfügung stehen, was einer Zielgröße von 750.000 Plätzen entspricht.

Bei genauerer Betrachtung scheinen die Umsetzungsprobleme nicht so dramatisch wie dargestellt zu sein und eine zumindest grobe Erreichung der Zielgrößen möglich. So stimmt es grundsätzlich positiv, dass von 2006 bis 2010 mehr als eine Verdopplung der Betreuungsplätze realisiert wurde (von 8 % auf 17,4 %). Nach bisherigen Erkenntnissen werden die neu geschaffenen Plätze auch alle in Anspruch genommen. Diese Verbesserung des Betreuungsangebotes ist als erhebliche Leistung einzuschätzen. Sie beruht auch darauf, dass viele Plätze in der Tagespflege geschaffen wurden. Deren Anteil könnte sich in Zukunft noch einmal erhöhen. Bei der steigenden Zahl von Tagesmüttern handelt es sich allerdings oftmals um Personen, die nur minimal pädagogisch ausgebildet sind. Eine ähnliche Entwicklung könnte es beim Kitausbau geben. Um Personalmangel in den neuen Einrichtungen entgegenzuwirken, könnte in größerem Umfang angeleitetes Hilfspersonal eingestellt werden.

Dass der Ausbau der Betreuungsplätze dennoch in gewissem Maße – es fehlen noch 180.000 Plätze – hinter den ursprünglichen Plänen zurückliegt, hat mehrere Gründe. Zum einen werden die vom Bund in Form von zusätzlichen Anteilen an der Umsatzsteuer zur Verfügung gestellten Finanzmittel nicht von allen Bundesländern für den Ausbau der Kinderbetreuung genutzt. Zum anderen erscheint der Zeitraum für die Umsetzung des Gesetzes zu kurz, um genügend pädagogisches Personal ausbilden zu können.

Insgesamt sollte am Inkrafttreten des Betreuungsplatzanspruches für 2013 festgehalten werden. Hierfür spricht neben der zu beobachtenden und sich womöglich noch verstärkenden Ausbaudynamik, dass viele Eltern den im Gesetz formulierten

Rechtsanspruch begrüßen und auf seine Realisierung warten, da er eine entscheidende Lücke in der Kinderbetreuung beheben könnte. So ermöglicht es das Elterngeld, dass Familien ihr Kind bis zum 14. Lebensmonat selbst betreuen. Ab dem 3. Lebensjahr gibt es den seit 1996 bestehenden Anspruch auf einen Kindergartenplatz. Es wäre nun wichtig, die resultierende Lücke zwischen dem 15. und 36. Lebensmonat schnellstmöglich durch ein flächendeckendes Kita- und Tagesmütternetz zu schließen, da es aus beruflicher Sicht unklug und nachteilhaft erscheint, die ersten 3 Lebensjahre des Kindes zu Hause bleiben zu müssen.

## **2.6 Fazit**

Insgesamt ist die deutsche Familienpolitik seit etwa 10 Jahren auf einem guten Weg. Dieser Trend hat sich auch 2011 fortgesetzt, da viel für die Kinderbetreuung sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf getan wird und zudem das Thema Pflege aufgegriffen wurde. Hinter dieser positiven Entwicklung steht ein begrüßenswerter Paradigmenwechsel. Die Politik entfernt sich zunehmend vom klassischen Familien- und Alleinernährermodell und nähert sich der Lebenswirklichkeit doppelt berufstätiger Eltern und Alleinerziehender an. Dies entspricht den Biografiewünschen der meisten Menschen und reduziert zudem das Risiko, durch Scheidung oder die in Zukunft sinkenden Rentenzahlungen in Transferabhängigkeit zu geraten.

### 3. JAHRESRÜCKBLICK ALTERSSICHERUNGSPOLITIK

Das Jahr 2011 verlief aus Perspektive der Alterssicherungspolitik ebenfalls eher ruhig und unspektakulär. Es gab keine großen Gesetzgebungsverfahren. Die Lage der Rentenkassen gestaltete sich aufgrund der guten wirtschaftlichen Situation und der entsprechend hohen Beitragseinnahmen positiv. Rückblickend in Erinnerung bleiben vor allem zwei intensiv geführte Debatten über die Themen Altersarmut und Riester-Rente.

#### 3.1 10 Jahre Riester-Rente

Die Riester-Rente wurde im 2011 zehn Jahre alt. Die staatlich geförderte private Altersvorsorge verzeichnet weiterhin – wenn auch langsamer als in früheren Jahren – steigende Abschlusszahlen und hat sich bisher auch von der Finanz- und Eurokrise weitgehend unbeeindruckt gezeigt. In den zehn Jahren ihres Bestehens wurden etwa 15 Millionen Riester-Verträge abgeschlossen. Dies entspricht etwa der Hälfte der Anspruchsberechtigten.

Die Zahl der Abschlüsse lässt die Feststellung zu, dass die private Altersvorsorge als ergänzender Bestandteil der Alterssicherung von einem großen Teil der Bevölkerung angenommen wurde. Die Menschen scheinen die Prognosen über das sinkende Niveau der gesetzlichen Rente sowie die medialen Dauerberichte über den demographischen Wandel ernst zu nehmen und in ihrer Lebensplanung zu berücksichtigen.

Auch wenn die Riester-Rente und ihre Entwicklung von der Regierung als äußerst positiv dargestellt werden, gab es im letzten Jahr von Seiten der Wissenschaft und Öffentlichkeit verstärkt Kritik an ihr. Verbraucherschützer, Forscher und Oppositionsvertreter kritisierten vor allem die Renditechancen und Abschlusskosten der Riester-Verträge. Laut aktuellen Berechnungen und Studien – etwa der im November 2011 veröffentlichten Studie „10 Jahr Riester-Rente“ des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und der Friedrich Ebert Stiftung – entstehen sowohl bei den Versicherten durch ihre jahrelangen Beiträge als auch beim Staat durch dessen Zulagen und steuerliche Förderungen hohe Kosten für die private Vorsorge. Die resultierenden Rentenzahlungen sind aber aufgrund von niedrigen Renditen, Inflationsverlusten, einer sehr hoch kalkulierten Lebenserwartung und erheblichen Versicherungsmargen eher gering. Experten vermuten, dass die von der Regierung in Beispielrechnungen angenommene durchschnittliche Rendite von 4 % bei vielen Riester-Verträgen nicht erreicht wird. Während in der Folge im letzten Jahr vermehrt in Zweifel gezogen wurde, ob sich die Riester-Rente für die Bevölkerung und den Staat lohnt, sind der Nutzen und Profit für die Versicherungswirtschaft unzweifelhaft. Die oft undurchsichtigen Abschlusskosten für die Riester-Verträge können in manchen Fällen bis zu 20 % der eingezahlten Gelder betragen und sind in diesen Fällen höher als die Summe aller staatlichen Zulagen. Vor diesem Hintergrund betrachtet, sind die im Juni 2011 geäußerten Pläne des Bundesfinanzministeriums, eine Informationsblattpflicht für Riester-Verträge einzuführen, als begrüßenswert einzustufen. Die Versicherungsunternehmen sollen hierin die Kosten für die Verträge klar ausweisen und somit für mehr Transparenz und Vergleichbarkeit sorgen. Allerdings wäre dies

nur eine kleine Verbesserung, welche die grundsätzlichen Zweifel am Sinn und Nutzen der Riester-Rente nicht ausräumen kann. Denn die vorliegenden (mageren) Daten weisen auch darauf hin, dass die private Vorsorge trotz der staatlichen Förderung sozial selektiv wirkt: Niedrigeinkommensbezieher, die nur eine geringe Rente zu erwarten haben, sind besonders häufig von der privaten Vorsorge ausgeschlossen.

Ein großes Problem bei der Bewertung der Riester-Rente ist die trotz ihrer 10-jährigen Geschichte weiterhin ausstehende Evaluation. Bis heute gibt es keine breite und allgemeine Erhebung von Vertragszahlen, Zulagennutzung, Abbruchquoten oder bereits erfolgten Rentenzahlungen und deren Anpassung an die Lohn- und Preisentwicklung. Dieses Defizit kann als „*Black-Box-Problem*“ der deutschen Alterssicherungspolitik bezeichnet werden und wird zunehmend von der Wissenschaft erkannt und moniert. Die Forscher, aber auch die Regierung und die Öffentlichkeit wissen nicht, welche tatsächlichen Zahlen und Fakten hinter der Riester-Rente stecken. Das gleiche gilt für die betriebliche Altersvorsorge und deren Förderung durch die Entgeltumwandlung. Entgegen der Riester-Rente wurde und wird diese zweite „Säule“ der Alterssicherung in der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte kaum kritisch thematisiert.

Im Unterschied zu den ausführlichen Evaluationsstudien der vier Jahre jüngeren Hartz-Reformen sind seitens der Bundesregierung keine Absichten für eine Evaluation der Riester-Rente und der betrieblichen Altersvorsorge zu erkennen. Eine solche wäre allerdings auch schwieriger zu realisieren als bei den Arbeitsmarktreformen. Die Informationen und Daten liegen verstreut bei den einzelnen Versicherungsunternehmen und würden von diesen vermutlich nicht freiwillig preisgegeben, da es sich in gewisser Weise um Geschäftsgeheimnisse handelt.

Sollte eine allgemeine Evaluation die kritischen Ergebnisse der Studie von DIW und Friedrich Ebert Stiftung bestätigen, wäre ernsthaft in Zweifel zu ziehen, ob die Riester-Rente ihr Ziel einer relevanten Ergänzung und Stabilisierung der Alterssicherung erreichen kann. In der Folge müsste das Grundparadigma der Riester-Rente auf den Prüfstand gestellt sowie über eine Abkehr von dieser und mögliche Alternativen nachgedacht werden.

So könnten etwa die Betriebsrenten ausgebaut und stärker gefördert oder gar als verpflichtender Teil der Altersvorsorge vorgeschrieben werden. Betriebsrenten-Verträge verfügen oftmals über deutlich bessere Konditionen, da es sich nicht um Einzel-, sondern um Gruppenverträge für hunderte oder tausende Personen handelt. Diese Verträge werden in den großen Branchen wie Metall und Chemie gemeinsam von den Tarifparteien mit den Versicherungen, Banken oder Fonds ausgehandelt. Auch wäre es nach schwedischem Vorbild denkbar, der Bevölkerung anstelle von tausenden Riester-Produkten nur noch eine begrenzte Anzahl bewährter und attraktiver Vorsorgeverträge anzubieten, deren gute Konditionen wiederum auf der hohen Nutzerzahl und resultierenden Verhandlungsmacht beruhen würden.

Ganz grundlegend wäre es eine Option, die gesetzliche Rentenversicherung zu stärken. So könnte diese mit den hohen privaten und staatlichen Beträgen, die in die Riester-Rente fließen, finanziell gestärkt werden, um damit das weitere Absinken des Rentenniveaus zu verhindern. Zur Diskussion steht bei diesem Vorschlag ein erneuter Paradigmenwechsel. Es ist allerdings eine offene und (rechts-)wissenschaftlich untersuchenswerte Frage, ob und wie es möglich wäre, aus der Riester-Rente auszusteigen.

Unabhängig davon wäre es sinnvoll gewesen, die in den letzten Jahren von der Rentenkasse erzielten Überschüsse („Nachhaltigkeitsreserve“) nicht gleich wieder, nämlich ab 2012, für die Senkung der Beiträge von 19,9 % auf 19,5 % einzusetzen. Besser wären sie für notwendige Leistungsverbesserungen – vor allem im Bereich der immer weiter absinkenden Erwerbsminderungsrenten – und auch als Rücklage für schlechtere Zeiten genutzt worden.

### **3.2 Regierungsdialog Rente**

Im September 2011 wurde vom BMAS der Regierungsdialog Rente gestartet. Hierbei handelt es sich um eine Gesprächsrunde von Experten und Verbandsvertretern, welche Strategien zur Verringerung der Altersarmut diskutieren. Der Regierungsdialog hat bisher noch keine Ergebnisse vorgelegt und ist auch nicht mit Durchsetzungsmacht ausgestattet. Dennoch sollte er als wichtiges Signal verstanden werden, das die einsetzende Sensibilisierung der deutschen Politik für das drängende Problem der Altersarmut aufzeigt.

Noch vor einigen Jahren – etwa bei Verabschiedung der Riester-Rente 2001 – wurde das Thema Altersarmut von der Politik als unbedeutend eingestuft. Heute liegt (gemessen an der Einkommensverteilung) die Quote für Altersarmut in Deutschland bei 13-14 % und entspricht damit in etwa dem Niveau der allgemeinen Armutsquote. Es handelt sich also um eine erhebliche und zudem steigende Anzahl von Betroffenen. Insbesondere Personen, die sich auf dem Arbeitsmarkt in einer prekären Lage befinden (etwa durch Langzeitarbeitslosigkeit, Teilzeitarbeit und Mini-Jobs, Niedriglöhne, unstete Beschäftigung), haben ein hohes Risiko, ihr Alter in Armut verbringen zu müssen. Besonders betroffen sind auch Bezieher von Erwerbsminderungsrenten. Die durch den Regierungsdialog Rente gestärkte öffentliche Auseinandersetzung mit dem Thema ist somit als begrüßenswert und positiv einzustufen. Es gibt allerdings – auch in der Wissenschaft – Anzeichen dafür, dass Altersarmut zu einer Art Modethema wird, das nach einem kurzen Hoch wieder schnell an Aufmerksamkeit und Bedeutung verlieren könnte. Dies sollte verhindert werden.

Der Regierungsdialog Rente geht auf eine im Koalitionsvertrag der konservativ-liberalen Regierung vereinbarte Regierungskommission zum Thema Altersarmut zurück. Im Regierungsdialog befassen sich nun allerdings zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Vertreter mit dem Thema und nicht wie ursprünglich geplant Regierungspolitiker. Dies ist als Abschwächung der Gesprächsrunde und ihrer Ergebnisse zu werten, da die Empfehlungen der Experten problemlos verworfen werden können. Allerdings gibt ein Papier des BMAS mit dem Titel „Regierungsdialog Rente – Information für die Presse“, das zum Auftakt der Gespräche präsentiert wurde und mehrere geplante Instrumente zur Bekämpfung der Altersarmut benennt, den Gesprächen einen festen Rahmen. Es zeigt, dass sich die Politik nicht völlig zurückhält, sondern durchaus zu konkreten Vorschlägen bekennt. Laut des BMAS ist eine Zuschussrente genauso geplant wie die Verbesserung der Erwerbsminderungsrenten und eine Ausweitung der Hinzuverdienstmöglichkeiten bei vorzeitigem Rentenbezug. Alle drei Instrumente erscheinen grundsätzlich sinnvoll, sind allerdings zaghaft ausgetalt und können allenfalls einen Anfang zur Verringerung der Altersarmut bilden.

Die vorgeschlagene Zuschussrente wurde in Wissenschaft und Öffentlichkeit vor allem aufgrund der hohen Zugangshürden kritisiert. Um einen Anspruch auf sie zu haben, müssen die Betroffenen 40 Versicherungsjahre erreicht und zudem privat vorgesorgt haben. Bei Menschen mit geringem Einkommen, auf welche die Aufstockung zielt, ist es aber höchst fraglich, ob diese überhaupt Geld für eine private Vorsorge ausgeben können. Entsprechend klein und unbedeutend wäre die Gruppe, welche von der Zuschussrente profitieren könnte. Zudem ist das Eingeständnis, dass es in Zukunft Personen geben wird, die trotz langjähriger Einzahlungen keine ausreichende, oberhalb der Grundsicherungsschwelle liegende Rente erhalten werden, als indirekte Delegitimierung des gesetzlichen Rentensystems zu werten.

Das Thema Erwerbsminderungsrenten ist ein wichtiger Punkt auf der Agenda des Regierungsdialogs Rente. Die durchschnittliche Höhe der Erwerbsminderungsrenten sinkt in Deutschland seit einigen Jahren deutlich. Gründe für das Absinken sind die von der Lohnentwicklung abgekoppelten Anpassungen der Rente wie auch die Erhöhung des Renteneintrittsalters. So zeigen aktuelle Statistiken, dass fast alle Erwerbsminderungsrenten von Abschlägen betroffen sind und im Durchschnitt unter das Niveau der Grundsicherung gesunken sind. Der Vorschlag des BMAS, bei der zukünftigen Berechnung der Erwerbsminderungsrenten („Zurechnungszeiten“) nicht mehr das fiktive berufliche Erreichen des 60. Lebensjahres, sondern des 63. Lebensjahres anzunehmen, brächte eine gewisse Anhebung der Leistungen. Entscheidend verbessern könnte es dieses aber nicht. Hierfür wären weitere Berechnungskorrekturen notwendig, welche die Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten verringern. So wirken sich diese nicht nur ökonomisch nachteilhaft für die Betroffenen aus, sondern können auch als ungerecht und systemwidrig eingestuft werden. Der Bezug einer Erwerbsminderungsrente erfolgt ja nicht aufgrund einer freien Entscheidung, sondern ist gesundheitlich erzwungen. Eine „Bestrafung“ durch Abschläge von maximal 10,8 % (wenn vor dem 63. Lebensjahr die gesetzliche Erwerbsminderungsrente in Anspruch genommen wird) macht deshalb keinen Sinn.

Die geplante Ausweitung der Zuverdienstmöglichkeiten für Personen mit vorzeitigem Rentenbezug („Kombirente“) ist aufgrund der zuvor sehr engen und starren Regelungen sowie empirischer Entwicklungen zu begrüßen. Durch die zunehmende Kombination von Rente und Erwerbsarbeit, die nach Erreichen der Regelaltersgrenze unbegrenzt möglich ist, scheint sich die Grenze zwischen Erwerbsarbeit und Rentendasein langsam aufzulösen. Immer mehr Menschen im vorzeitigen oder regulären Rentenalter sind beruflich noch aktiv. Entweder arbeiten sie trotz Rente weiter, weil sie hoch qualifiziert, von ihren Arbeitgebern geschätzt und körperlich noch fit sind, oder sie sind finanziell auf den Zuverdienst angewiesen. Diese Entwicklung ist für Deutschland relativ neu, wird in anderen Ländern aber bereits seit längerem beobachtet. Ein Zuverdienst zur Rente wird womöglich zu einem verbreitet genutzten Ausweg werden, um Armut im Alter entgegen zu wirken. Dies funktioniert allerdings nur so lange, wie die älteren Menschen auch körperlich in der Lage sind zu arbeiten. Deshalb ist mehr als fraglich, ob dieser Weg einer lediglich zeitlich begrenzten Vermeidung von Altersarmut gesellschaftlich und normativ gewollt ist.

Unabhängig von der Ausgestaltung der einzelnen Instrumente offenbaren die Pläne der Regierung ein grundsätzliches Defizit im Umgang mit dem Thema Alterssicherung. Sehr einseitig geht es in den Regierungsplänen wie auch in der aktuellen

wissenschaftlichen Debatte um das Ziel einer Vermeidung von Altersarmut. Übersehen wird dabei aber das Ziel der Erhaltung des Lebensstandards im Alter. Beide Ziele sind zentral, denn es kann nicht erstrebenswert sein, dass ein Großteil der Bevölkerung im Alter nur knapp über der Grenze zur Altersarmut lebt, selbst dies nur unter schwierigen Bedingungen (Bedürftigkeitsprüfungen, Zwang zur Fortführung von Erwerbsarbeit) schafft und weder den erreichten Lebensstandard halten kann, noch über ausreichende Mittel zur gesellschaftlichen Teilhabe verfügt. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, warum die Frage nach dem Einkommensersatz und dem Rentenniveau in den Regierungsplänen ausgeklammert wird. Zudem wirkt das Absinken des gesetzlichen Rentenniveaus auf die Altersarmut zurück, auch da mögliche Kompensationsmaßnahmen (z.B. Anerkennung von Mindestentgeltpunkten) an Wert verlieren.

Insgesamt ist die einsetzende politische Auseinandersetzung mit dem Thema Altersarmut zu begrüßen. Angesichts der vielen Defizite und berechtigten Kritik an den geplanten Instrumenten bleibt aber auf Verbesserungsvorschläge des BMAS zu warten.

### **3.3 Diskussion um die Rente mit 67**

Der 2007 vom Bundestag verabschiedete Beschluss, das Regelalter für den Renteneintritt ab 2012 schrittweise auf 67 Jahre zu erhöhen, stand auch 2011 dauerhaft in der Kritik. Obwohl viele Argumente der Kritiker nachvollziehbar sind, wird es vermutlich keine Rücknahme der Neuregelung geben. Ein Ausstieg aus der Rente mit 67 scheint lediglich denkbar, wenn die Finanz- und Eurokrise doch noch auf Deutschland durchschlägt und die Arbeitslosigkeit wieder steigt. In diesem Fall würde der verlängerte Verbleib der Älteren im Arbeitsleben die Beschäftigungsprobleme verschärfen.

Skeptisch stimmt grundlegend der überschaubare finanzielle Ertrag der umstrittenen Reform. In der Debatte wurde 2011 kritisiert, dass die Erhöhung des Renteneintrittsalters die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung um lediglich 0,5 % entlastet. Dies kann zu keiner relevanten und dauerhaften Verbesserung ihrer Einnahmesituation führen. Was die Reform zudem angreifbar macht und in der Debatte sehr präsent war, sind ihre pauschalen und unflexiblen Regelungen. Die Rente mit 67 gilt für alle Arbeitnehmer, da auch die zuvor existierenden Ausnahmen für Frauen und Arbeitslose, die mit 60 bzw. 63 Jahren in Rente gehen durften, mit Wirkung ab 2012 abgeschafft wurden.

Nicht nur von den Gewerkschaften, Medien und der Bevölkerung kam 2011 Kritik, auch die SPD diskutierte intensiv über das Thema. Sie brachte den Vorschlag auf, die Rente mit 67 so lange auszusetzen, bis mehr Arbeitsplätze für ältere Menschen zur Verfügung stünden. So arbeitet die Bevölkerung inzwischen zwar im Durchschnitt länger und auch die 50- bis 65-Jährigen bleiben länger in ihren Betrieben als noch vor ein paar Jahren. Es ist aber für ältere Arbeitslose weiterhin extrem schwer, einen Arbeitsplatz zu finden. Nur 17 % der über 63-Jährigen gingen 2010 noch einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeittätigkeit nach. Die Wirtschaft setzt somit weiterhin intensiv auf junge und vermeintlich leistungsfähigere Arbeitskräfte. Offene Stellen für Arbeitslose über 60 Jahre gibt es kaum. Zudem wird der Abbau von Arbeitsplätzen in Deutschland weiterhin, wie zuletzt die Beispiele E.on und RWE zeigen, oftmals über Frühverrentungen realisiert. Ein Umdenken in der Wirt-

schaft wäre in der Folge notwendig und angebracht. Womöglich wird ein solches durch die Verschärfung des Fachkräftemangels erzwungen. Wie von der SPD vorgeschlagen, erscheint somit eine Kopplung der Erhöhung des Renteneintrittsalters an eine Mindesterwerbsquote (von 50 %) durchaus sinnvoll, da die Anhebung der Altersgrenze sonst für viele Menschen zu faktischen Rentenkürzungen führen wird. Können sie nämlich nicht länger arbeiten, müssen sie die noch vorhandenen Möglichkeiten eines vorgezogenen Rentenbeginns – verbunden mit entsprechend hohen Abschlägen – wahrnehmen.

Grundsätzlich ist es auch in der Wissenschaft unstrittig, dass mit der steigenden Lebenserwartung auch die Lebensarbeitszeit steigen kann und sollte. Auch zeigen etwa die skandinavischen Länder oder Japan, dass ein höheres Renteneintrittsalter als in Deutschland erreicht werden kann. Allerdings ist es aus heutiger Sicht unklar, wie viele Menschen dies körperlich und psychisch schaffen werden. Kein gangbarer Weg scheint hier die Einführung eines nach Berufsgruppen differenzierten Renteneintrittsalters zu sein. Diese Forderung kam in der Diskussion 2011 auf. Eine solche Regelung gibt es in Österreich. Gutachten und Untersuchungen zeigen jedoch, dass es sehr schwierig ist, die Arbeitsbelastung zu messen. Das österreichische Modell stützt sich primär auf den Kalorienverbrauch bei der Arbeit. Hiervon werden aber meist nur schwere körperliche Tätigkeiten in Männerberufen erfasst. Die anstrengende Arbeit in der Kranken- und Altenpflege sowie psychische Belastungen wie Stress werden von dem „Kalorien-Kriterium“ nicht berücksichtigt. Kaum ein Indikator kann die verschiedenen Belastungen und Beanspruchungen in der Arbeitswelt vergleichbar messen. Zudem ist zu befürchten, dass jede Berufsgruppe aufgrund spezifischer Belastungen ein Anrecht auf eine frühere Verrentung reklamieren würde. Trotz der Messprobleme ist aber unstrittig, dass berufliche Belastungen abhängig von Tätigkeit und zugehöriger Gesellschaftsgruppe sehr unterschiedlich ausfallen und nicht alle Menschen gleich lang arbeiten können.

Insgesamt handelt es sich bei der Rente mit 67 somit um einen schwierigen Weg. Nicht alle Arbeitnehmer werden die neuen Vorgaben erfüllen können und entsprechend Abschläge hinnehmen müssen oder gar langzeitarbeitslos werden. Der Protest wird deshalb weiter andauern. Ein Abfangen der Härten der Rente mit 67 und damit auch die Beruhigung des Protests etwa durch eine Kopplung an die Erwerbsquote im Alter, einen leichteren Zugang zu Erwerbsminderungsrenten sowie eine Verringerung der Abschläge bei gesundheitsbedingten Frühverrentungen erscheint deshalb sinnvoll und gerechtfertigt. Hierbei würden allerdings zusätzliche Kosten für das Rentensystem entstehen. Unabhängig hiervon ist es immer richtig, für alters- und altersgerechte Arbeitsbedingungen zu sorgen und die in Deutschland im internationalen Vergleich vorbildlichen Maßnahmen zur Rehabilitation auszubauen. Allerdings sind hiervon nur auf langfristige Sicht Erfolge zu erwarten.

## 4. JAHRESRÜCKBLICK ARBEITSMARKTPOLITIK

Im Rückblick auf das Jahr 2011 kann grundlegend festgestellt werden, dass sich der öffentliche Umgang mit dem Thema Arbeitsmarktpolitik gewandelt hat. Die Aufregtheit der frühen 2000er Jahre ist aus der medialen und politischen Diskussion gewichen. Diese Beruhigung hat ihren Hauptgrund in der positiven Arbeitsmarktsituation, beruht aber auch auf der Annäherung der politischen Akteure.

### 4.1 Situation auf dem Arbeitsmarkt

Im Jahr 2011 gab es die vermutlich beste Lage auf dem Arbeitsmarkt seit der Wiedervereinigung. Es ist dabei ein eindeutiger Positivtrend zu erkennen, der sich als substantiell und nachhaltig erweist und dessen Ende noch nicht abzusehen ist.

Nicht nur sanken die Arbeitslosenzahlen 2011 im Durchschnitt auf knapp unter 3 Millionen und erreichten damit einen Rekordtiefwert. Auch die Unterbeschäftigung ging signifikant auf weniger als 4 Millionen zurück und es gab einen deutlichen Zuwachs an sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen auf bis zu 29 Millionen. Erstmals überstieg die Zahl aller Erwerbstätigen die Grenze von 41 Millionen. Zum sinkenden Problemdruck und der sich entspannenden Diskurslage trug auch bei, dass es 2011 zu Lohnzuwächsen bei vielen Arbeitnehmern kam.

Doch warum konnte es trotz Finanz- und Eurokrise in Deutschland zu einer solch positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt kommen? Hierfür können drei Gründe angeführt werden:

*Erstens* ist die Industrie u. a. aufgrund von flexiblen Arbeitszeiten, Kurzarbeit und Lohnzurückhaltung vergleichsweise unbeschadet durch die Krise gekommen. *Zweitens* befindet sich der Dienstleistungssektor in Deutschland seit Jahren auf einem kontinuierlichen Wachstumspfad. Der Aufschwung in diesem Bereich beruht auf Auslagerungen der Industrie in die Zeitarbeit und unternehmensnahe Dienstleistungen, öffentlichen Investitionen in soziale Bereiche wie Bildung und Altenpflege sowie dem Wachstum der Branchen Logistik, Tourismus und Versicherungswesen. *Drittens* zeigen die Arbeitsmarktreformen der Schröder-Regierung eine positive Langzeitwirkung, da sie die Schwelle für den Einstieg in den Arbeitsmarkt gesenkt haben. Die Wirkung des demographischen Wandels auf den Arbeitsmarkt ist hingegen schwierig einzuschätzen und sollte derzeit nicht überbewertet werden. Zwar entsteht durch ihn eine gewisse Sogwirkung auf junge Kohorten, allerdings belastet er auch die Sozialsysteme und Lohnnebenkosten. Zudem ändert der demographische Wandel nichts an den generell schlechten Chancen niedrig qualifizierter Personen auf dem Arbeitsmarkt.

Von der guten Arbeitsmarktsituation im Jahr 2011 konnten entsprechend am meisten hoch qualifizierte Arbeitssuchende profitieren. Ihnen kamen die sich abzeichnenden Engpässe bei der Besetzung offener Stellen und der generelle Trend zu höherqualifizierten Tätigkeiten in der Breite des Arbeitsmarktes entgegen. Aber auch bei anderen Gruppen hat sich der Aufschwung bemerkbar gemacht. Frauen fanden verstärkt Arbeit, da sie vom Ausbau des sozialen Dienstleistungssektors profitierten. Auch die 15- bis 25-Jährigen sowie Ausländer gehörten laut Statistik zu den Gewin-

nern. Bei ersteren sank die Arbeitslosenquote von 6,8 auf 5,9 %, bei letzteren von 15,7 auf 14,6 %. Von der positiven Situation am Arbeitsmarkt am wenigsten profitieren konnten die 50- bis 65-Jährigen wie auch die Langzeitarbeitslosen. Ältere Arbeitnehmer sind inzwischen zwar länger berufstätig, der Wiedereinstieg in die Arbeitswelt ist in diesem Alter aber weiterhin sehr schwierig, insbesondere dann, wenn die vorhandenen Qualifikationen nicht mehr dem aktuellen Bedarf entsprechen oder gesundheitliche Einschränkungen vorliegen.

Im Gegensatz zu früheren Jahren kam es 2011 in Deutschland zu einem Zuwanderungsplus von 135.000 Personen. Hierbei handelt es sich jedoch im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung um eine sehr kleine Zahl. Sie reicht beispielsweise nicht aus, um den demographischen Wandel auszugleichen. Die Einwanderungszahlen belegen zudem, dass die Anfang Mai 2011 in Kraft getretene Arbeitnehmerfreizügigkeit mit den mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten entgegen vieler Befürchtungen nicht zu größeren Migrationswellen geführt hat. Eine Ursache hierfür könnte die gute wirtschaftliche Situation in Polen sein. Auch die Anzahl der aufgrund der Wirtschaftskrise aus Griechenland und Spanien eingewanderten Personen ist begrenzt. Es handelte sich nur um wenige Tausend. Sie sind nicht selten hoch qualifiziert und finden auch Arbeitsplätze in Deutschland.

Zwar war der deutsche Arbeitsmarkt 2011 nicht ideal strukturiert, aber der politische Handlungsdruck hat aufgrund der strukturellen Reformen der letzten Jahre abgenommen. Nachdem mehr Arbeitsplätze entstanden sind, besteht die zentrale Herausforderung für die Zukunft darin, Regelungen für den Niedriglohnsektor und atypische Beschäftigungsverhältnisse zu finden, die für verlässliche Rahmenbedingungen sorgen, aber die Flexibilität des Arbeitsmarktes nicht über Gebühr einschränken. Dies ist eine gesellschafts- und beschäftigungspolitische Kernfrage. Teil der Gemengelage ist auch die Suche nach einer überzeugenden und tragfähigen Lösung für Langzeitarbeitslose, die selbst in Wachstums- und *Boom*zeiten nicht oder nur sehr schwer in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden können. Hier bietet sich durchaus die Option eines zweiten Arbeitsmarktes an, die aber nicht zu stärkeren Verwerfungen auf dem ersten Arbeitsmarkt führen sollte.

## 4.2 Hartz-IV-Reform, April 2011

Die Hartz-IV-Reform vom April 2011 hatte mehrere, auch langfristig relevante Inhalte.

Eine erste wichtige Erkenntnis der Reform ist, dass entgegen der Forderung etlicher Sozialverbände die Leistungssätze grundsätzlich bestätigt wurden. Ihre Höhe ist mit nun 374 Euro lediglich um 5 Euro angehoben worden. Hingegen wurde ihre Berechnungsgrundlage geändert und transparenter gestaltet. Die Forderungen des Verfassungsgerichtsurteils vom 9. Februar 2010 scheinen mit der Reform weitgehend umgesetzt worden zu sein. Derzeit werden jedenfalls keine weiteren fundamentalen Einwände mehr diskutiert.

Die Erhöhung der Regelsätze um 5 Euro passt ins Bild der letzten Jahre. Bereits mehrmals wurden die Bezüge leicht nach oben angepasst. In 6 Jahren seit der Einführung des SGB II stiegen sie um ca. 10 % und konnten damit einen gewissen Inflationsausgleich leisten und eine Abkopplung von der Lohn- oder Rentenentwicklung vermeiden.

Neben der neuen Berechnungsgrundlage der Regelsätze enthielt die Hartz-IV-Reform weitere wichtige Elemente. So ist das verabschiedete Bildungspaket für Kinder von Hartz-IV-Beziehern in seiner innovativen Bedeutung nicht zu unterschätzen. Der Anspruch auf Bildungs- und Sachleistungen und damit die direkte Adressierung der Kinder stellt für das deutsche System der Sozialpolitik einen bemerkenswerten Pfad- bzw. Strukturbruch dar. Diese Entwicklung ist eindeutig begrüßenswert, da auch in der Forschung ein weitgehender Konsens darüber herrscht, dass Bildungsgutscheine besser sind als Geldleistungen an die Eltern. Obwohl die Höhe des Bildungspaketes mit 1,5 Milliarden Euro überschaubar ausfällt, kann hiermit dennoch viel bewegt werden. Bei den vereinbarten Leistungen handelt es sich meist um Kleinstbeiträge, die für Vereinsmitgliedschaften, Musikunterricht, Nachhilfe, Schulausflüge oder Mittagessen eingesetzt werden. Bereits kurz nach Verabschiedung der Reform kam Kritik auf, dass das Bildungspaket nur mangelhaft in Anspruch genommen würde. Diese Kritik war angesichts der üblichen Anlaufprobleme nur teilweise gerechtfertigt, zumal die für Ende 2011 vorliegenden Zahlen belegen, dass etwa die Hälfte der Kinder mit Anspruch auf Leistungen diese bereits in Anspruch nehmen. Als problematisch kann hingegen die komplizierte Antragsstellung für die Bildungsgutscheine bezeichnet werden. Hier wurde jedoch zuletzt durch die Möglichkeit eines Pauschalantrags, mit dem mehrere Leistungen zusammen beantragt werden können, sinnvoll nachgebessert. Auch wenn aufgrund der kurzen Laufzeit noch nicht erhoben werden kann, ob und wie stark die Bildungs- und Arbeitsmarktchancen der betroffenen Kinder steigen, sind unmittelbare positive Effekte wie eine verbesserte soziale Integration sehr wahrscheinlich.

Die Kosten der Hartz-IV-Reform sind trotz Regelsatzerhöhung und Bildungspaket begrenzt. Der generellen Entwicklung der letzten Jahre im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik folgend, werden auch in diesem Fall die zusätzlichen Kosten vor allem vom Bund getragen. Bei den Sozialleistungen findet somit eine schleichende Lastenverschiebung Richtung Bundesebene und Steuerfinanzierung statt. Diese stärkere Belastung des Bundes könnte in der Zukunft zu kompensatorischen Verschiebungen in anderen Bereichen des Sozialsystems führen, zumal dieses durch die Hartz-Reformen teurer als zuvor geworden ist.

Zu den Neuregelungen der Hartz-IV-Reform gehörte schließlich ebenfalls, dass die Struktur und Anzahl der Optionskommunen im Vergleich zu den Arbeitsgemeinschaften gestärkt wurden. Es soll in Zukunft mehr Optionskommunen geben. Gleichzeitig wird jedoch die Zielsteuerung auch gegenüber den Optionskommunen verstärkt, was zur Kontrolle der Mittelverwendung und der Zweckmäßigkeit beim Instrumenteneinsatz sinnvoll erscheint.

### **4.3 Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt, Dezember 2011**

Das hauptsächliche Merkmal des Ende 2011 verabschiedeten Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt sind dessen drastische Kürzungen. Sowohl durch die Streichung vieler Minijobs als auch durch die deutliche Reduzierung der Gründerförderung sollen hohe Summen eingespart werden.

Grundsätzlich sind diese Kürzungen nicht generell zu verurteilen, da Einsparungen ein legitimes fiskalpolitisches Ziel sind. Dies gilt umso mehr, da trotz des Aufschwungs der finanzielle Druck auf das arbeitsmarktpolitische System in Deutschland nur teilweise abgenommen hat und weiterhin im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit bzw. des SGB II erheblicher Finanzierungs- und Gestaltungsbedarf besteht. Insofern ist es immer sinnvoll, die Wirksamkeit und Kosteneffizienz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu prüfen und das Instrumentarium entsprechend anzupassen. Zudem ist es grundsätzlich begrüßenswert, den in Deutschland sehr großen und vielfältigen arbeitspolitischen Instrumentenkasten einzuschränken. Es gibt eine zu hohe Anzahl von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, die Kosten verursachen, ohne dass ihre Wirksamkeit nachgewiesen ist. Außerdem erschweren Detailregulierungen die Wahl und Kombination der passenden Eingliederungsoptionen im Einzelfall.

Das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt ist jedoch nur eingeschränkt gelungen. Generell gilt, dass in der derzeitigen Situation mit sinkender Arbeitslosigkeit, aber verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit gerade das Förderinstrumentarium für Langzeitarbeitslose intensiver genutzt werden kann und sollte. Kurzfristige Einsparungen sind dabei problematisch.

Weiterhin ist es nicht leicht nachzuvollziehen, warum gerade das Instrument der Selbstständigkeitsförderung massiv eingeschränkt wird. Für Arbeitslose, die in die Selbstständigkeit starten, wurde sowohl die Dauer als auch die Höhe der staatlichen Förderungen deutlich gekürzt. Die Bedeutung und Funktionsfähigkeit der Selbstständigkeitsförderung ist jedoch wissenschaftlich belegt und allgemein anerkannt. Es handelt sich um eines der erfolgreichsten und meistgenutzten Förderinstrumente in Deutschland, das einerseits vielen Arbeitslosen zur Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit verholfen und andererseits auch mittelbar zur Schaffung von Arbeitsplätzen für abhängig Beschäftigte beigetragen hat. Ein Hauptgrund für die Kürzungen dürften die mit der Förderung verbundenen hohen Kosten gewesen sein, wengleich bei Wirksamkeitsstudien wiederholt darauf hingewiesen worden ist, dass sich der Mitteleinsatz bei diesem Instrument in besonderem Maße lohnt.

Die Kürzungen im Bereich der so genannten 1-Euro-Jobs fallen aus der Wirkungsperspektive betrachtet weniger kritisch aus. So gibt es mehrere Probleme und Schwächen des Instruments. Zwar kann es zu einer Stabilisierung Arbeitsloser, einer höheren subjektiven Zufriedenheit und einer gewissen Heranführung an den Arbeitsmarkt führen. Weitere Erfolge sind aber nicht messbar, da etwa die Eingliederungsquote in den ersten Arbeitsmarkt nicht signifikant erhöht wird. Zudem haben die Trägerorganisationen in der Vergangenheit finanziell erheblich von den 1-Euro-Jobs profitiert, und es kam wiederholt zu Konflikten mit und Einsätzen in arbeitsmarktnahen Tätigkeitsfeldern. Das Gesetz schafft diese Form der Arbeitsgelegenhei-

ten allerdings nicht ab, sondern reduziert ein weiteres Mal ihre Anzahl. Ende 2011 gab es noch etwa 100.000 solcher Arbeitsgelegenheiten. In der Hochzeit im Jahr 2007 waren es knapp 300.000. Dem Gesetz zufolge soll in Zukunft nun auch verstärkt darauf geachtet werden, keine regulären Arbeitsplätze mit den 1-Euro-Jobs zu gefährden.

Das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt stellt nicht nur hinsichtlich der 1-Euro-Jobs eine nachteilige Entwicklung für die Träger von Arbeits- und Qualifizierungsmaßnahmen dar. Auch die Zulassungsvorschriften für sie werden in Zukunft verschärft. Dies könnte zu einer Verkleinerung der Trägerlandschaft führen und somit einige, womöglich unseriöse Anbieter vom Markt drängen. Trotz der mit dem Gesetz einhergehenden, teilweise existentiellen Herausforderung für die Träger kam es von deren Seiten interessanterweise kaum zu Protesten, die in die breite Öffentlichkeit getragen wurden. Lediglich in der Fachöffentlichkeit wurde über die Folgen des Gesetzes für die Träger diskutiert. Grund hierfür könnte neben der womöglich geringen Mobilisierungskraft der Träger auch die positive Entwicklung und der entsprechend abnehmende Problemdruck am Arbeitsmarkt gewesen sein.

Ein letzter erwähnenswerter Aspekt des Gesetzes betrifft den Versuch der Flexibilisierung der Arbeitsvermittlung. Durch ein Gutscheinsystem sollen hieran wieder verstärkt private Anbieter beteiligt werden können. Dieses Konzept hat seit den Hartz-Reformen in Deutschland Fuß gefasst und soll zur Beschleunigung der Arbeitsaufnahmen beitragen. Allerdings gibt es noch keine eindeutigen Belege für seine Wirksamkeit.

#### **4.4 Mindestlohn- und Zeitarbeits-Debatte**

Der Mindestlohn war auch 2011 in Deutschland ein wichtiges und durchgehend präsent Thema. Es gab lange Debatten und neue Akteurskonstellationen, aber nur kleine rechtliche Änderungen.

Zuerst zu den faktischen Neuerungen: Im Zuge der Hartz-IV-Reform im Frühjahr 2011 wurde eine Lohnuntergrenze für die Zeitarbeit beschlossen und nach weiteren Detailfestlegungen zum 1. Januar 2012 wirksam. Da es in der Zeitarbeit zuvor bereits fast flächendeckend Tarifverträge gab, wurden deren Lohnuntergrenzen lediglich vereinheitlicht. Dies dürfte kaum Änderungen beim Mindestverdienst der Zeitarbeiter zur Folge haben. Allerdings hat ein Mindestlohn für die Zeitarbeit auch die Funktion einer Lohnuntergrenze für andere Branchen, welche intensiv auf die Überlassung von Leiharbeitskräften zurückgreifen. Daneben bindet der Mindestlohn in der Zeitarbeit auch ausländische Überlassungsfirmen. Dies erklärt den zeitlichen Zusammenhang zwischen Einführung der Lohnuntergrenze für die Zeitarbeit und der Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Arbeitskräfte aus den neuen EU-Mitgliedstaaten zum 1. Mai 2011.

Im Vergleich mit anderen arbeitsmarktpolitischen Themen erfährt die Zeitarbeit in Deutschland eine erhöhte Aufmerksamkeit. Dies ist angesichts der in dieser Branche nach wie vor zentralen Bedeutung von Tarifverträgen und der begrenzten Zahl von Zeitarbeitern – sie wuchs 2011 mit 900.000 auf das Niveau der Vorkrisenzeit und macht lediglich 2-3 % der in Deutschland Beschäftigten aus – auf den ersten Blick

erstaunlich. Auf den zweiten Blick finden sich mehrere Gründe für die Brisanz und den hohen Stellenwert des Themas. *Erstens* bestehen zwischen Stammarbeitskräften und Zeitarbeitern in der Metallindustrie, die mit am stärksten auf die Überlassung zurückgreift, oft Lohnunterschiede von bis zu 30 %. Dieser Lohnunterschied trotz gleicher Arbeit wird als ungerecht angesehen und von Gewerkschaften als mittelbare Bedrohung des Tarifsystems für Stammarbeitskräfte wahrgenommen. *Zweitens* sind die Arbeitsverhältnisse der Zeitarbeiter durch teilweise sehr kurze, teilweise auch langfristige Beschäftigungsdauern bei insgesamt geringen Übernahmemechanismen gekennzeichnet. *Drittens* gibt es Spannungen und Konflikte in den betroffenen Betrieben, da die Stammebelegschaften die Zeitarbeit nicht selten als Bedrohung ihrer Arbeitsplätze wahrnehmen. Aus Sicht der Gewerkschaften steht deshalb neben der Festlegung eines Mindestlohnes eine Annäherung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen von Zeitarbeitern und Stammarbeitskräften sowie eine Begrenzung der Nutzung der Zeitarbeit auf ihrer Agenda für die Tarifrunde 2012 als auch für die Novellierung der gesetzlichen Grundlagen. Das Prinzip der Gleichbehandlung von Zeitarbeitern und Stammarbeitskräften wurde 2011 während der Verhandlungen über die Novelle des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (beschlossen am 28. April 2011) fallengelassen und ist nun Teil von Tarifverhandlungen, beispielsweise in der Metallbranche.

Auch in anderen Bereichen als der Zeitarbeit bewegt sich Deutschland langsam auf eine schrittweise Ausdehnung der tarifvertraglich-allgemeinverbindlichen Mindestlöhne zu. Auf abschbare Zeit ist jedoch nicht mit der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes zu rechnen. Im vergangenen Jahr forderten die Gewerkschaften mit einer Kampagne um den 1. Mai einen allgemeinen Mindestlohn von 8,50 Euro. Diese Kampagne blieb jedoch medial wie auch politisch weitgehend folgenlos. Wichtigere Indikatoren für die mögliche zukünftige Einführung eines Mindestlohns sind die öffentliche Meinung, welche einen solchen in der Mehrzahl befürwortet, wie auch die programmatische Entwicklung bei den deutschen Parteien, welche Mindestlöhnen bisher eher ablehnend gegenüberstanden. 2011 verringerte sich sowohl bei der FDP als auch bei den Unionsparteien ihre generell ablehnende Haltung gegenüber Mindestlöhnen. Der wieder erstarkende Arbeitnehmerflügel der CDU brachte das Thema im Sommer parteiintern auf, indem er für eine Lohnuntergrenze in Anlehnung an den Mindestlohn in der Zeitarbeit warb. Die Diskussion dieses Vorschlags auf dem Parteitag im November führte jedoch nicht zu einem entsprechenden Beschluss. Hingegen sprach sich dieser lediglich für die Festlegung von individuell unterschiedlichen Lohnuntergrenzen in jenen Bereichen aus, in denen keine Tarifverträge bestehen. Einen gewissen Einfluss auf diese Debatten hatten auch Studien im Auftrag des BMAS, welche für die in Deutschland in einigen Branchen bereits bestehenden tariflichen Mindestlöhne keine gravierenden negativen Beschäftigungswirkungen feststellen konnten.

Dennoch wird es in naher Zukunft keinen allgemeinen Mindestlohn in Deutschland geben. In der CDU stellten sich Kanzlerin Merkel und der Wirtschaftsflügel gegen die Vorschläge aus den eigenen Reihen und konnten diese wie aufgezeigt erheblich abschwächen. Auch aus wissenschaftlicher Sicht ist vor übertriebenen Hoffnungen zu warnen. Mindestlöhne müssen immer mit Blick auf ihre Wirkung auf Arbeitsmarkt, Verteilung und öffentliche Haushalte hin bewertet werden. Allgemeine Mindestlöhne in der Höhe, wie sie derzeit diskutiert werden, könnten massive Wir-

kung auf die Beschäftigung in jenen Branchen entfalten, die derzeit recht niedrige Löhne bezahlen. Dies wäre mit Risiken für die öffentlichen Haushalte aufgrund geringerer Einnahmen bei Steuern und Abgaben sowie möglichen Mehrausgaben bei der Arbeitslosenunterstützung verbunden. Auch leisten Mindestlöhne nur einen sehr eingeschränkten Beitrag zur Bekämpfung von Armut. Viele so genannte „Aufstocker“-Haushalte würden nach Einführung eines Mindestlohnes weiterhin von staatlichen Sozialleistungen abhängig bleiben, da sie auch bei Vollzeitätigkeit Stundenlöhne oberhalb der diskutierten Mindestlöhne verdienen müssten, um die Bedürftigkeitschwelle zu überschreiten.

Es ist vor diesem Hintergrund nicht unwahrscheinlich, dass das Thema Mindestlohn im Wahlkampf zur nächsten Bundestagswahl eine zentrale Rolle spielen und in der Folge weiter an Dynamik gewinnen wird. Eine Einigung, welche die skeptischen Stimmen aus der Wirtschaft und die Berechnungen der Wissenschaft berücksichtigt, könnte zu einem allgemeinen Mindestlohn unterhalb der derzeit diskutierten Höhe führen. Ein solcher Kompromiss erscheint auch sinnvoll, um den Arbeitsmarkt nach unten hin zu begrenzen und die Akzeptanz eines insgesamt sehr flexibel gewordenen Arbeitsmarktes zu sichern. Gesellschafts- und arbeitsmarktpolitisch vertretbar ist damit am ehesten ein moderater gesetzlicher Mindestlohn, der regelmäßig auf seine Wirkungen hin evaluiert und entsprechend angepasst wird.

#### **4.5 Frauenquoten-Debatte**

Im Jahr 2011 wurde in der Arbeitsmarktpolitik schließlich ebenfalls über die Einführung einer Frauenquote für Führungspositionen in der Wirtschaft debattiert. Die Diskussion blieb ohne rechtliche Folgen, lieferte im Detail aber interessante Einblicke und Ergebnisse.

Anfang des Jahres wurde das Thema durch einen Vorschlag von Arbeitsministerin von der Leyen aufgebracht, die eine verbindliche Frauenquote von 30 % in Vorständen und Aufsichtsräten forderte. Justizministerin Leutheusser-Schnarrenberger wie auch Familienministerin Schröder widersprachen ihr in der Folge. Schröder präsentierte kurze Zeit später einen eigenen Vorschlag, der für eine freiwillige und flexible Frauenquote warb, bei der Sanktionen anfallen, sobald die von den einzelnen Unternehmen individuell gesetzten Ziele nicht erreicht werden. Angela Merkel versuchte, die Debatte noch im Februar zu beenden, indem sie sich mit Verweis auf die ablehnende Haltung des Koalitionspartners gegen eine gesetzliche Quote aussprach.

Das Thema wurde somit nicht von zivilgesellschaftlichen Gruppen wie Frauenverbänden oder den Medien auf die Agenda gebracht, sondern durch den womöglich nicht nur sach-, sondern auch profilierungsorientierten Vorstoß einer Einzelperson sowie die resultierenden Kompetenz-Konflikte mit einer Kabinettskollegin. Aktivierend auf die deutsche Debatte könnten zudem die Pläne der EU-Kommissarin Viviane Reding für eine europäische Frauenquote gewirkt haben. Hier deutet die enge zeitliche Verbindung der Vorstöße womöglich sogar auf eine Absprache oder Kooperation hin. Insofern bietet die 2011 recht überraschend aufgeflammete Debatte um die Frauenquote womöglich interessantes Untersuchungsmaterial für die Analyse von *Agenda-Setting*-Prozessen.

Während die Bevölkerung einer Frauenquote auch angesichts der sehr niedrigen Anzahl von Frauen in den Führungsetagen der deutschen Dax-Konzerne wohlwollend gegenübersteht, ist die Wissenschaft bei dem Thema uneins. Sie hat sich noch nicht intensiv mit der Frauenquote auseinandergesetzt und vertritt kein präferiertes Modell. Auch die Ursachen für die niedrigen Frauenquoten sind noch nicht vollständig erforscht. Es ist nicht eindeutig geklärt, in welchem Ausmaß ein bewusstes und diskriminierendes Fernhalten von Frauen aus Führungspositionen existiert. Vermutlich spielt deshalb auch die zu wenig beachtete Situation im Mittelbau von Unternehmen wie auch die womöglich abweichende Karriereorientierung von Frauen sowie die Familienfreundlichkeit von Unternehmen eine Rolle.

Obwohl Angela Merkel bereits im Februar ihre ablehnende Haltung gegenüber einer Frauenquote äußerte, wurde das Thema im Laufe des Jahres noch mehrmals aufgebracht. Beispielsweise sprachen sich im Dezember weitere Frauen aus der Union für eine Frauenquote aus, und Kristina Schröder präsentierte Pläne für eine flexible Frauenquote im öffentlichen Dienst. Jedoch ist auch hier nicht mit konkreten Festlegungen zu rechnen. Insgesamt kam es 2011 somit weder zu gesetzlichen, noch zu freiwilligen Regelungen bei der Frauenquote. Dennoch zeigten sich gewisse Folgen in der Wirtschaft, da Frauen zuletzt in mehreren großen Unternehmen in Führungspositionen aufgestiegen sind. Dies kann als eine indirekte Reaktion auf die von Teilen der Politik geäußerten Interventionsdrohungen gedeutet werden.

#### **4.6 Fazit**

Als Bilanz für die Ereignisse und Entwicklungen im Bereich Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2011 lassen sich abschließend folgende drei Punkte festhalten:

- (1) 2011 war ein arbeitsmarktpolitisch unerwartet positives und stabiles Jahr. Trotz der Finanz- und Eurokrise gab es keine negativen Folgen oder Überraschungen. Aus Sicht des Arbeitsmarktes war es somit eindeutig ein Erfolgsjahr.
- (2) Im Jahr 2011 wurde zudem deutlich, dass sich grundlegende, ideologische Gegensätze in der deutschen Beschäftigungspolitik langsam verringern. Bei kontroversen Themen wie dem Mindestlohn nähern sich die Positionen der Parteien an, so dass hier auf mittlere Sicht Kompromisse möglich erscheinen.
- (3) Schließlich scheint Deutschland zunehmend die Förderung der sozialen Dienstleistungen zu entdecken. Bereits seit längerem wird beispielsweise in Kitas und die Altenpflege investiert. 2011 setzte sich diese Entwicklung durch die Verabschiedung des Bildungspakets fort. Der Vorteil der Investitionen ist ein doppelter: Zum einen werden Arbeitsplätze geschaffen, zum anderen soziale Problemlagen aufgegriffen.

## 5. STELLUNGNAHME DES BMAS ZUM GESETZ ZUR VERBESSERUNG DER EINGLIEDERUNGSCHANCEN AM ARBEITSMARKT

Folgende Fragen wurden von der Redaktion der ZSR erstellt und in Form eines schriftlichen Interviews von Dr. Elisabeth Neifer-Porsch beantwortet. Sie ist Leiterin der Abteilung II „Arbeitsmarktpolitik, Ausländerbeschäftigung, Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung für Arbeitsuchende“ im Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

*Welche relevanten Neuregelungen bringt das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt?*

Die gesetzlichen Regelungen wurden von Grund auf neu strukturiert: Die Trennung nach arbeitgeber-, arbeitnehmer- und trägerorientierten Maßnahmen wurde zugunsten einer Systematisierung nach Arbeitsmarktkontexten aufgegeben. Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB III finden sich in einem neuen Kapitel Drei „Aktive Arbeitsförderung“, das 8 Abschnitte hat. Dabei wurden Arbeitsmarktinstrumente mit ähnlicher Zielrichtung zusammengeführt (z. B. Eingliederungszuschuss) und Instrumente mit keiner oder geringer Integrationswirkung gestrichen (z. B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen). Die Zahl der Instrumente wurde deutlich reduziert, während der Handlungsspielraum erhalten oder sogar ausgebaut wurde. Die gesetzlichen Regelungen beschränken sich künftig auf Kerninhalte und Rahmenbedingungen, die zu einer einheitlichen Anwendung des Rechts unbedingt notwendig sind.

*Welche Ziele und Motive stehen hinter dem Gesetz?*

Gute Arbeitsmarktpolitik ist ein wichtiger Erfolgsfaktor der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung. Sie unterliegt in modernen und leistungsfähigen Volkswirtschaften einer kontinuierlichen Anpassung. Mit dem Gesetz werden folgende Zielsetzungen umgesetzt:

*Mehr Dezentralität* gewährleistet eigenverantwortliche Gestaltungsfreiheit und dezentrale Entscheidungskompetenzen bei der Auswahl der Handlungsansätze. Höhere Flexibilität erlaubt, je nach vorliegenden Voraussetzungen die Instrumente anzuwenden, die dem konkreten Fall entsprechen.

*Größere Individualität* ermöglicht passgenaue Maßnahmen und individuell zugeschnittene Leistungen, die den Erwartungen der Ausbildungs- und Arbeitsuchenden und der Arbeitgeber gerecht werden.

*Qualitätssicherung* wird als durchgängiges Prinzip der aktiven Arbeitsförderung gesetzlich verankert, um Effektivität und Effizienz zu steigern.

*Mehr Transparenz* erleichtert die Handhabung des Instrumenteneinsatzes durch eine möglichst klare Adressatenorientierung der Dienstleistungen und macht deutlich, welche Dienstleistungen bei welchem konkreten Handlungsbedarf erbracht werden können.

*Wie werden durch das Gesetz die Eingliederungschancen auf dem Arbeitsmarkt verbessert, wo doch in erheblichem Umfang finanzielle Mittel gestrichen werden?*

Durch das Gesetz selbst ist nur der Gründungszuschuss so verändert worden, dass auch Einsparungen realisiert werden können. Dazu wurde der Gründungszuschuss von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung umgewandelt. Das folgt der Philosophie, dass dem Arbeitslosen eine *passgenaue* Förderung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit angeboten werden soll. Weitere Einsparungen sind mit dem Gesetzentwurf nicht verbunden. Allerdings wird durch die durchgängige Erweiterung der dezentralen Entscheidungskompetenzen ein wirksamerer Mitteleinsatz möglich sein, so dass angesichts sinkender Arbeitslosenzahlen mit dem geringeren Mittelvolumen gleiche oder sogar bessere Integrationseffekte erzielbar sein werden.

*Auf welche Gesamtanzahl werden die 1-Euro-Jobs infolge des Gesetzes sinken? Welchen Grund haben die Reduktionen in diesem Bereich?*

Die Entscheidung über den Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten trifft das zuständige Jobcenter im konkreten Einzelfall. Dies gilt auch für den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten. Es gibt keinerlei zentrale Vorgaben zur Anzahl möglicher Arbeitsgelegenheiten. Die gesetzliche Neuregelung sieht für die Förderung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung vor, dass nur noch die eigentliche Beschäftigung und eine damit verbundene Betreuung gefördert werden können. Dementsprechend können Qualifizierungen, Praktika und Maßnahmen der Stabilisierung und Unterstützung zukünftig nur auf Basis der dafür vorgesehenen Instrumente durchgeführt werden. Grund für diese Veränderung ist, dass Arbeitsgelegenheiten stärker nachrangig und auf einen arbeitsmarktfernen Personenkreis ausgerichtet werden sollen. Wissenschaftliche Untersuchungen haben gezeigt, dass Arbeitsgelegenheiten vor allem dann zu signifikant schlechteren Beschäftigungschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt führen, d. h. negative Wirkungen entfalten, wenn die Teilnehmer/innen vergleichsweise arbeitsmarktnah sind.

*Warum wird mit dem Gesetz das erfolgreiche Arbeitsmarktinstrument der Selbstständigkeitsförderung eingeschränkt und nicht an anderer Stelle gekürzt?*

Grundlegende Förderphilosophie im SGB III ist, für eine Eingliederung in Arbeit das jeweils am besten passende Förderinstrument für die arbeitslose Person zu identifizieren. Ein pauschaler Rechtsanspruch, wie er bisher in der ersten Förderphase beim Gründungszuschuss bestand, widerspricht diesem Gedanken, weil er die Suche nach alternativen Eingliederungs- und Fördermöglichkeiten verhindert. Die vollständige Ermessensleistung sichert eine Förderentscheidung, die am Maßstab des individuellen Einzelfalles ausgerichtet ist. Das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt justiert den Gründungszuschuss daher gezielt neu. Eine Förderung mit dem Gründungszuschuss wird künftig gleichwertig neben allen anderen Arbeitsmarktinstrumenten als eine Alternative geprüft.

*Gibt es in Deutschland angesichts der neuen Zulassungsregelungen Defizite bei der Leistung und Seriosität von Weiterbildungs- und Beschäftigungsträgern? Wie äußern sich diese und in welchem Umfang existieren sie?*

Bei den Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung bestanden Qualitätsprobleme in der Vergangenheit teilweise dadurch, dass Anbieter die in Aussicht gestellte Leistung nicht erbringen konnten. Unzufriedene Teilnehmende und wirkungslose Ausgaben waren die Folge. Um sicherzustellen, dass der Wettbewerb zwischen den Arbeitsmarktdienstleistern nicht zulasten der Qualität der Leistungen der Arbeitsförderung geht, bedürfen künftig alle Träger, die Maßnahmen der Arbeitsförderung durchführen, einer externen Zulassung. Dies gilt unabhängig davon, ob sie an Ausschreibungen teilnehmen oder Gutscheinmaßnahmen anbieten wollen. Die konkrete Maßnahme muss hingegen nur zugelassen sein, wenn sie mit einem Gutschein – d. h. einem Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein oder einem Bildungsgutschein – in Anspruch genommen werden kann. Für die Zulassung sind die so genannten fachkundigen Stellen zuständig. Das Zulassungsverfahren bzw. die Anforderungen an die Träger- bzw. Maßnahmezulassung wurden bewusst einfach gehalten.

## **Kontakt**

Prof. Dr. Dr. Thomas Gerlinger  
Universität Bielefeld  
Fachbereich Gesundheitswissenschaften  
Universitätsstraße 25  
33615 Bielefeld  
E-Mail: [thomas.gerlinger@uni-bielefeld.de](mailto:thomas.gerlinger@uni-bielefeld.de)

Prof. Dr. Irene Gerlach  
Evangelische Fachhochschule  
Rheinland-Westfalen-Lippe  
Immanuel-Kant-Str. 18-20  
44803 Bochum  
E-Mail: [i.gerlach@efh-bochum.de](mailto:i.gerlach@efh-bochum.de)

Prof. Dr. Gerhard Bäcker  
Universität Duisburg-Essen  
Institut für Soziologie  
Lotharstr. 65  
47057 Duisburg  
E-Mail: [gerhard.baecker@uni-due.de](mailto:gerhard.baecker@uni-due.de)

Dr. Werner Eichhorst  
Forschungsinstitut zur Zukunft  
der Arbeit (IZA)  
Schaumburg-Lippe-Strasse 5-9  
53113 Bonn  
E-Mail: [eichhorst@iza.org](mailto:eichhorst@iza.org)

Dr. Elisabeth Neifer-Porsch  
Bundesministerium für Arbeit und Soziales  
Leiterin der Abteilung II  
Wilhelmstraße 49  
10117 Berlin  
E-Mail: [II@bmas.bund.de](mailto:II@bmas.bund.de)