

Gerhard Bäcker, Werner Eichhorst, Irene Gerlach, Thomas Gerlinger

Interviewführung und Aufzeichnung: Matthias Dietz

Rückblick auf die Entwicklung der Sozialpolitik im Jahr 2013

Vorbemerkung

Auch dieses Jahr hat die Redaktion der ZSR wieder gemeinsam mit mehreren Experten einen sozialpolitischen Jahresrückblick erstellt. Am Rückblick auf das Jahr 2013 wirkten dieselben renommierten Wissenschaftler/-innen wie im Vorjahr mit, welche in Interviews die Ereignisse des letzten Jahres analysierten und kommentierten. Die Gesprächsinhalte wurden anschließend von der Redaktion in einen Beitrag umgeformt.

Der Jahresrückblick ist folgendermaßen aufgebaut:

- (i) Im eröffnenden Abschnitt über Alterssicherungspolitik berichtet Gerhard Bäcker über die hohe Präsenz rentenpolitischer Themen im Jahr 2013. Die Sensibilisierung der Bevölkerung für das Thema soziale Gerechtigkeit und die volle Rentenkasse führten zur Ankündigung zahlreicher Leistungsverbesserungen. Diese sind allerdings sehr breit angelegt, so dass nicht nur von Armut durch Alter und Erwerbsminderung betroffene Personen profitieren und mit hohen Kosten zu rechnen ist.
- (ii) Werner Eichhorst beschreibt im Abschnitt über Arbeitsmarktpolitik die im Vergleich zu den Vorjahren ein weiteres Mal verbesserte Arbeitsmarktlage. 2013 nahmen viele Frauen sowie Zuwanderer eine Erwerbsarbeit auf und die Beschäftigungsquote von Älteren stieg an. Arbeitslose profitierten jedoch kaum und die gute Arbeitsmarktlage wird durch die geplante Einführung eines zu hohen Mindestlohns und den ungleichen Einfluss der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite bedroht.
- (iii) Im Rückblick auf die Familienpolitik 2013 bewertet Irene Gerlach das Inkrafttreten des Kitaplatzanspruchs als Erfolg, da dieser eine wichtige Lücke in der Betreuung von Kleinkindern schließt und die Ziele des Kitaplatzausbaus erreicht wurden. Angesichts der Gesamtevaluation ehe- und familienpolitischer Leistungen steht die Politik aber weiterhin vor großen Herausforderungen. Monetäre Fehlanreize müssen verringert und Betreuungsplätzen weiter ausgebaut werden, damit eine egalitäre Aufteilung der Erziehungs- und Erwerbsarbeit ermöglicht wird.
- (iv) Abschließend konstatiert Thomas Gerlinger ein in der Gesundheitspolitik eher ereignisarmes Jahr. Zwar gab es in der Pflege kleine Verbesserungen für Demenzerkrankte, die Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes kommt aber nur langsam voran. Auch werden die Vorhaben der neuen Regierung den Problemen des Gesundheitssystems nicht gerecht, da der immense Kostendruck dieses aufgrund der Beibehaltung der Zusatzbeiträge auch in Zukunft vor allem auf den Versicherten lastet und zu wenig für die Verbesserung der Versorgung getan wird.

Kommentare zum Jahresrückblick sind sehr willkommen und können an die Interviewten oder die Redaktion der ZSR (zsr@zes.uni-bremen.de) gerichtet werden.

1. JAHRESRÜCKBLICK ALTERSSICHERUNGSPOLITIK

von Gerhard Bäcker

1.1 Entwicklung der Alterssicherungspolitik

2013 war ein ereignisreiches Jahr für die Alterssicherungspolitik. Dies lag primär daran, dass Rententhemen im Wahlkampf zur Bundestagswahl wie auch in den Koalitionsverhandlungen eine wichtige Rolle spielten. Das Thema Alterssicherung war deutlich präsenter als noch im Bundestagswahlkampf 2009. Mit der Erweiterung der Kindererziehungszeiten für Mütter von Kindern, die vor 1992 geboren wurden, den Leistungsverbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente, der abschlagsfreien Rente mit 63 und der solidarischen Lebensleistungsrente sind vier große rentenpolitische Vorhaben im Koalitionsvertrag verankert.

Die wachsende Aufmerksamkeit für die Rentenpolitik steht im Zusammenhang mit der zunehmenden Sensibilisierung der Bevölkerung für das Thema „soziale Gerechtigkeit“. In den Debatten um die Folgewirkungen der Hartz-Reformen und wachsende Armutsrisiken auf der einen Seite sowie um hohe Managergehälter oder milliardenschwere Bankenrettungen auf der anderen Seite zeigt sich, dass viele Menschen den Eindruck haben, es gehe in der Gesellschaft ungerecht zu und die wachsende Ungleichverteilung bei Einkommen und Vermögen sei nicht mehr zu akzeptieren. Tatsächlich zeigen wissenschaftliche Untersuchungen, dass die Einkommensschere in Deutschland seit Anfang der 2000er Jahre deutlich auseinandergegangen ist.

Diese gesellschaftliche Grundstimmung übertrug sich auch auf den rentenpolitischen Diskurs und verschob dessen Argumentationsschwerpunkte: Ging es lange Jahre um die Themen Finanzierbarkeit und demografische Belastungen sowie um Leistungskürzungen in der Rentenversicherung, so werden seit einiger Zeit die zunehmenden Leistungsdefizite des öffentlichen und privaten Alterssicherungssystems kritisiert. Altersarmut ist zu einem wichtigen Thema geworden, auf das alle Parteien außer der FDP in ihren Wahlprogrammen mit Vorschlägen zur „Garantierente“ (Grüne), „Solidarrente“ (SPD), „Solidarischen Mindestrente“ (Linke) oder „Lebensleistungsrente“ (Union) reagiert haben. Hinzu kommt, dass die Riester-Rente auch 2013 in der Öffentlichkeit stark kritisiert wurde. Im Fokus standen dabei die aufgrund der Niedrigzinspolitik der Notenbanken sinkenden Renditen am Kapitalmarkt, in deren Folge die Riester-Verträge nur noch geringe Erträge abwerfen. Die zunehmende Skepsis gegenüber der Riester-Rente und ihre voranschreitende Delegitimierung kamen auch in der Anzahl neuer Riester-Verträge zum Ausdruck. So war diese 2013 erstmals rückläufig, nachdem die Abschlusszahlen in den Jahren zuvor nur noch leicht angestiegen waren (siehe Jahresrückblick Sozialpolitik 2011, ZSR 1/2012).

Die im Koalitionsvertrag getroffenen Vereinbarungen spiegeln den kritischen und zunehmend gerechtigkeitsorientierten Rentendiskurs wider, da sie Leistungsverbesserungen für ältere Mütter, Erwerbsgeminderte und Bezieher/-innen geringer Renten vorsehen. Allerdings sind diese Vorhaben insgesamt nicht in der Lage, grundlegende Probleme des Rentensystems zu beheben. So geht der Koalitionsvertrag auf zentrale Herausforderungen der Rentenpolitik nicht ein. Zu diesen zählen die Einführung einer verpflichtenden Alterssicherung für Selbstständige, die Ausweitung der

Rentenversicherung auf alle Erwerbstätigen (insbesondere auf Beamte und geringfügig Beschäftigte) und die Hinterfragung des absinkenden Rentenniveaus. Obwohl das sinkende Rentenniveau der entscheidende Faktor für das wachsende Armutsrisiko im Alter ist, bleibt die Rentenanpassungsformel, welche die Renten langsamer ansteigen lässt als die Löhne, unangetastet. Offensichtlich ist die Politik weiterhin der Auffassung, dass die Versorgungslücken im Alter durch Leistungen aus der privaten und betrieblichen Altersvorsorge ausgeglichen werden können. Aktuelle Forschungsbefunde lassen diesen Schluss allerdings nicht zu. Unverändert fehlt es an einer kritischen Evaluation der Riester-Rente. Insgesamt ist deshalb kein überzeugendes Konzept für die Zukunft der Alterssicherung zu erkennen.

Aus Gerechtigkeits- und Finanzierungssicht problematisch ist zudem, dass die geplanten Leistungsverbesserungen ausschließlich über Beitrags- und nicht über Steuermittel finanziert werden sollen. Höhere Mütterrenten (für Geburten vor 1992) oder eine Lebensleistungsrente sind gesamtgesellschaftliche Anliegen, denen keine oder nicht ausreichende Beitragszahlungen zugrunde liegen und die entsprechend nicht alleine von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und ihren Arbeitgebern getragen werden sollten. Der angekündigte Verzicht auf höhere Bundeszuschüsse in die Rentenkasse zur Finanzierung der Reformen lässt sich vor allem auf die Position der CDU/CSU zurückführen, die im Wahlkampf jegliche Steuererhöhungen ausgeschlossen hatte. Hingegen hatten die damaligen drei Oppositionsparteien SPD, Grüne und Linke im Wahlkampf Forderungen nach höheren Steuern für Spitzenverdiener vertreten. Diese führten in den Wochen vor der Bundestagswahl zu einer Debatte „allgemeine Steuererhöhungen ja oder nein“ und erhielten damit eine von der Opposition nicht intendierte, negative Ausrichtung. Trotz der ablehnenden Haltung der CDU/CSU muss bezweifelt werden, ob die im Koalitionsvertrag beschlossenen, über den Bereich der Sozialpolitik hinausgehenden Mehrausgaben gänzlich ohne Steuererhöhungen finanziert werden können. Zum einen ist eine Finanzierung über neue Schulden aufgrund der Schuldenbremse und des Fiskalpakts kaum möglich, zum anderen müssten bei einer Finanzierung über die Rentenkasse die Beiträge zur Rentenversicherung in den nächsten Jahren steigen, was in Öffentlichkeit und Wirtschaft auf Widerstand stoßen wird.

Die Wahniederlage der FDP und ihr verpasster Wiedereinzug in den Bundestag auf der einen Seite und die große Mehrheit der neuen Regierung auf der anderen Seite werden vermutlich dazu führen, dass sozialpolitikkritische Stimmen, die in den letzten Jahren recht stark waren, in Zukunft nur noch begrenzt im Bundestag zu hören sein werden. Umso mehr sind aber in der öffentlichen, medial vermittelten Debatte die im Koalitionsvertrag angekündigten Leistungsverbesserungen vor allem im Bereich Rente äußerst kritisch kommentiert worden. So wurden die Regierungsvorhaben als „unfinanzierbare Wohltaten“, „Geschenke“ und „Belastung der Jüngeren“ zu diskreditieren versucht. Der Diskurs über „Generationengerechtigkeit“, der im Vorfeld der Einführung der Riester-Rente seinen Höhepunkt hatte, ist damit wiederbelebt worden. Dieses Mal wird allerdings nicht eine Ausweitung der Kapitalfundierung der Alterssicherung gefordert. Die Kritik an den Rentenplänen ist dabei zumindest in Teilen unseriös, da die Kosten für die Regierungsvorhaben nicht pro Jahr angegeben, sondern für einen größeren Zeitraum addiert werden, ohne gleichzeitig auch die Einnahmen der Rentenversicherung für diesen Zeitraum zu berücksichtigen.

gen. Auch sollte beachtet werden, dass die Rentenpläne der Regierung zwar tatsächlich auf Verbesserungen für Ältere zielen, dies aus intergenerationeller Sicht aber nicht ungerecht sein muss. Aus einer politikfeldübergreifenden Perspektive kann argumentiert werden, dass insbesondere in der Familienpolitik (Ausbau der Kinderbetreuung) sowie in der Bildungspolitik in den letzten Jahren viel Geld in die junge bzw. zukünftige Generation investiert wurde. Auch muss eine höhere Belastung der nachfolgenden Generation durch steigende Beitragssätze nicht zum Problem werden, wenn die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und der allgemeine Wohlstand steigen. In einem solchen Fall könnte die zukünftige Generation höhere Sozialabgaben zahlen, ohne dass das Einkommensniveau und der Lebensstandard sinken.

Ein interessantes Element der rentenpolitischen Entwicklung betrifft schließlich die Betriebsrenten. Die Abschlusszahlen von Verträgen zur betrieblichen Altersvorsorge stagnieren. Dies verwundert, da die Beschäftigung wie in den Vorjahren gewachsen ist (siehe 2.1) und Betriebsrenten zumindest in der Fachöffentlichkeit als attraktive Alternative zur Riester-Rente gelten (siehe Jahresrückblick Sozialpolitik 2011, ZSR 1/2012). Ursache für die Stagnation könnten das Erreichen einer Sättigungsgrenze, aber auch die Veränderungen der Arbeitswelt sein. Die Portabilität der Betriebsrenten ist und bleibt schwierig. Dies wird zum Problem, wenn Arbeitnehmer kurzfristig die Arbeitsstelle wechseln, und könnte sie davon abhalten, solche Verträge abzuschließen. Zudem sind Betriebsrenten für Leiharbeiter/-innen, Niedriglöhner/-innen oder Mini-jobber/-innen zum einen schwer zu bezahlen und werden deshalb nicht in Anspruch genommen, zum anderen werden ihnen solche Verträge womöglich gar nicht angeboten. Gerade bei diesen Gruppen stellt sich oftmals das Problem zeitlich begrenzter Betriebszugehörigkeiten und der fraglichen Mitnahmefähigkeit der Betriebsrenten-Verträge. Da es aufgrund der verschiedenen privaten Anbieter und der mit den Betrieben vereinbarten, aber nicht veröffentlichten Konditionen der Verträge kaum Daten zum Thema Betriebsrente gibt, ist es schwer, ihre Entwicklung insbesondere hinsichtlich der individuellen Rentenhöhe und der Anpassungsdynamik zu bestimmen. Genauso wie bei der Riester-Rente würde eine wissenschaftliche Evaluation des Bereichs Betriebsrenten somit neue und relevante Erkenntnisse erbringen und ist deshalb wünschenswert.

1.2 Finanzlage der Rentenversicherung

Für die Rentenkasse war 2013 ein gutes Jahr. Trotz der Senkung des Beitragssatzes um 0,7 Prozentpunkte auf 18,9 Prozent Anfang 2013 kam es wie in den Vorjahren zu Einnahmeüberschüssen. Die Rücklagen der Rentenversicherung erhöhten sich auf etwa 30 Milliarden Euro. Die Höhe der Rücklagen überstieg im Laufe des Jahres die gesetzlich definierte Schwankungsreserve und hätte damit eine weitere Senkung des Beitragssatzes auf 18,3 Prozent möglich gemacht. Die Koalition beschloss aber, den Beitragssatz für das Jahr 2014 stabil zu halten. Ende 2013 wurde ein Gesetzesänderungsverfahren eingeleitet, um dies rückwirkend (ab 01.01.2014) zu erreichen. Hintergrund dieses Vorhabens sind nicht zuletzt die geplanten Ausgabensteigerungen der neuen Bundesregierung.

Die Beibehaltung des bisherigen Beitragssatzes zur Rentenversicherung ist zu begrüßen, da dieser die Wirtschaft nicht belastet. Zudem wird die Beitragssatzentwicklung verstetigt. Auch unabhängig von den geplanten Leistungsverbesserungen werden die Ausgaben der Rentenversicherung in wenigen Jahren deutlich ansteigen,

was Beitragssatzerhöhungen erforderlich machen wird. Durch die Beibehaltung der jetzigen Beitragssätze werden diese Erhöhungen etwas abgefedert. Dies ist auch von Vorteil, da die Anhebung von Beitragssätzen politisch nur sehr schwer durchzusetzen ist. Die Ausgaben der Rentenversicherung werden in Zukunft steigen, da die *Baby-boomer-Generation* ab 2017/18 ins Rentenalter eintreten wird. Auch ist nicht sicher, ob der beschäftigungsbedingte deutliche Zuwachs der Beitragseinnahmen auch in Zukunft anhält. In den letzten Jahren zeigte sich, dass die Konjunktur ein extrem wichtiger Faktor für die Rentenkasse ist. Durch die Schaffung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze kann die Konjunktur die Folgen des demografischen Wandels für die Sozialversicherung zumindest zeitweise ausgleichen. Dies ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass die demografische Entwicklung nicht isoliert von den ökonomischen Bedingungen betrachtet werden sollte.

Die neue Regierung will die Rücklagen der Rentenversicherung zu einem großen Teil zur Finanzierung der geplanten Leistungsverbesserungen einsetzen. Bei Beurteilung dieses Vorhabens ist es wichtig, die absoluten Größenordnungen nicht aus dem Blick zu verlieren. Die Rücklagen von 30 Milliarden Euro entsprechen nicht mehr als 1,8 Monatsausgaben der Rentenversicherung. Es ist sinnvoll, die Rücklagen für Leistungsverbesserungen zu nutzen, wenn mit diesen auf relevante Problemlagen reagiert wird. Hierzu zählt beispielsweise die Verbesserung der Situation der Erwerbsminderungsrentner/-innen, welche im Schnitt sehr niedrige, unter dem Niveau der Grundversicherung liegende Rentenleistungen beziehen. In diesem Fall wäre auch die Finanzierung über die Rentenkasse gerechtfertigt, da es sich bei den Erwerbsminderungsrentnern ausschließlich um Mitglieder der Sozialversicherung handelt.

Neben der Konjunktur und den Ausgabeplänen der neuen Bundesregierung könnte der geplante Mindestlohn ebenfalls Einfluss auf die zukünftige finanzielle Lage der Rentenversicherung haben. Durch die flächendeckende Einführung und dessen Höhe sind nicht unerhebliche Einnahmesteigerungen der Rentenkasse zu erwarten. Allerdings folgen auf steigende Löhne aufgrund der Rentenformel zeitverzögert auch steigende Renten, was die Mehreinnahmen zum Teil wieder aufzehren würde und die Bedeutung des Mindestlohns für die Rentenkasse verringert.

1.3 Rente mit 63

Teil der Rentenpläne der Bundesregierung ist es, Arbeitnehmern, die 45 Beitragsjahre aufweisen, einen vorgezogenen Renteneintritt ohne Abschläge zu ermöglichen. Diese besonders langjährig Versicherten, die nach geltendem Recht eine abschlagsfreie Rente ab 65 Jahren in Anspruch nehmen können, sollen ab Mitte 2014 mit 63 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen dürfen. Die vorgesehene Altersgrenze von 63 soll allerdings parallel zur steigenden Regelaltersgrenze schrittweise wieder auf 65 Jahre erhöht werden.

Das Vorhaben der Rente mit 63 geht auf die SPD sowie Forderungen der Gewerkschaften zurück und ist eng mit der 2006 beschlossenen Rente mit 67 verbunden. Seitdem gibt es eine Debatte über das Verhältnis von steigendem Rentenalter und der Arbeitsfähigkeit der Betroffenen. So können viele Arbeitnehmerinnen und -nehmer, die über Jahre hinweg Tätigkeiten mit hohen körperlichen und auch psychischen Belastungen ausgeübt haben, die neue Regelaltersgrenze nicht erreichen und müssen vorzeitig aus dem Arbeitsleben ausscheiden. In der Folge sind sie von hohen und dauerhaften

Rentenabschlägen betroffen. Wie wenige Arbeitnehmer die reguläre Altersgrenze erreichen, zeigt bereits die Beschäftigungsquote der über 60-Jährigen, welche 2012 bei unter 50 Prozent lag. Bei den 63- und 64-Jährigen betrug diese Quote sogar nur 18 Prozent. Diesen Problemen soll nun mit der Rente mit 63 begegnet werden.

Die neuen Regelungen bieten jedoch mehrfach Anlass zur Kritik: Die erste Frage ist, ob die Richtigen von der Rente mit 63 profitieren. Dies ist zu bezweifeln, da 45 Beitragsjahre eine hohe Hürde sind. Es wird auch viele Versicherte geben, die weniger lang gearbeitet haben, aber dennoch nicht mehr oder nur noch eingeschränkt arbeitsfähig sind. Diese würden von den neuen Regelungen nicht profitieren und keine abschlagsfreie Rente erhalten. Vielmehr werden die Bedingungen für die Rente mit 63 vor allem von männlichen Beschäftigten in der Industrie und im öffentlichen Dienst erfüllt. Diese Gruppen haben bereits gesetzliche und meist auch betriebliche Rentenansprüche gesammelt, die höher liegen als bei kurzfristig Beschäftigten mit wechselnder Arbeitsstelle. Die zweite Frage ist, inwiefern die Rente mit 63 für Frühverrentungen missbraucht werden könnte. Diese Gefahr erscheint realistisch, da in Zukunft mehrere Jahre Arbeitslosigkeit bei der Berechnung der notwendigen 45 Beitragsjahre berücksichtigt werden sollen. In der Folge wäre es beispielsweise möglich, bereits mit 61 Jahren das Erwerbsleben zu beenden, zwei Jahre Arbeitslosengeld zu beziehen und anschließend abschlagsfrei in Rente zu gehen. In ähnlicher Form ist dies heute schon möglich: Arbeitslosigkeit mit 63 Jahren und anschließender abschlagsfreier Rentenbezug ab 65 Jahren. Dies gilt aber nur, wenn ohne Zeiten von Arbeitslosigkeit die notwendigen 45 Beitragsjahre erreicht wurden. Schließlich sind die finanziellen Folgewirkungen der geplanten Rentenreform zu bedenken. Die Bezugsvoraussetzungen für die Rente mit 63 sind zwar hoch, aber erste Berechnungen zeigen, dass der Kreis der Anspruchsberechtigten groß ist und mit entsprechenden Mehrkosten und Einnahmeausfällen gerechnet werden muss. Insgesamt gibt es somit zwar einen berechtigten Anlass für die abschlagsfreie Rente mit 63, diese trifft allerdings nicht zielgenau die vom ansteigenden Rentenalter benachteiligten Personen.

Trotz dieser Bedenken und Probleme wird die Rente mit 63 voraussichtlich zügig eingeführt werden, da sie nicht nur sachpolitisch, sondern auch koalitionspolitisch motiviert ist. So handelt es sich bei dieser vermutlich auch um Symbolpolitik von Seiten der SPD, um sich den Gewerkschaften und ihren Mitgliedern nach den Verwerfungen infolge der Agenda-Politik wieder anzunähern. Mit ihrem aktuellen Schwerpunkt auf sozialen Themen wie der Rente mit 63 oder dem Mindestlohn versucht die SPD ihre soziale Glaubwürdigkeit wiederherzustellen.

Da die abschlagsfreie Rente mit 63 ein Entgegenkommen bei der Frage der verringerten Arbeitsfähigkeit im Alter darstellt und die Härten des erhöhten Rentenalters etwas abmildert, ist damit zu rechnen, dass die Debatte um die Rente mit 67 nach Einführung und dem schnellen Auslaufen der neuen Regelungen zu Ende geht.

1.4 Erhöhung der Mütterrenten

Auch die Union hat ein rentenpolitisches Vorhaben in den Koalitionsvertrag eingebracht. Hierbei handelt es sich um die Erhöhung der Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992 – die sogenannte Mütterrente. Die Forderung wurde insbesondere von der CSU sowie den Frauen in der CDU aufgebracht und vorangetrieben. Es

ist vorgesehen, Frauen, deren Kinder vor 1992 geboren wurden, höhere Erziehungszeiten anzuerkennen. So sollen diese in Zukunft zwei Rentenpunkte pro Kind anstelle von bisher einem erhalten. Ziel ist eine Annäherung an die Erziehungszeiten von Müttern, deren Kinder 1992 oder später geboren wurden und die pro Kind drei Rentenpunkte erhalten.

Die Erhöhung der Mütterrenten ist ein legitimes Anliegen, da es sachlich nicht gerechtfertigt werden kann, dass ältere Mütter weniger Erziehungszeiten anerkannt bekommen als jüngere Mütter. Zudem war die erste Gruppe in gewisser Weise sogar benachteiligt, da es zu ihrer Zeit weniger Möglichkeiten gab, professionelle Kinderbetreuungsangebote in Anspruch zu nehmen und damit Erziehungsarbeit und Berufstätigkeit zu vereinbaren. Es sprechen somit keine grundsätzlichen Argumente gegen die geplante Änderung, vielmehr wäre aus Gerechtigkeitsgründen sogar eine komplette Angleichung der Erziehungszeiten angebracht. Zu einer solchen Gleichstellung von Müttern älterer und jüngerer Kinder wird es allerdings aufgrund fiskalischer Einwände in absehbarer Zeit nicht kommen. Bereits die Anhebung der Mütterrenten um einen Rentenpunkt kostet sehr viel Geld. Es wird mit jährlichen Mehrkosten von etwa sechs Milliarden Euro gerechnet, die, da sie zunächst aus den Rücklagen der Rentenkasse finanziert werden sollen, mittelfristig zu einer Erhöhung des Beitragssatzes der Rentenversicherung führen könnten. Die Regierung will die Mehrkosten für die Mütterrenten nicht über Steuermittel finanzieren, obwohl es sich um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt. Aufgrund der erheblichen Widerstände gegen die geplante Finanzierung des Vorhabens ist womöglich mit einem Mischmodell zu rechnen, sodass in den nächsten Jahren zumindest ein gewisser Anteil der Mehrkosten aus Steuergeldern bezahlt werden wird.

Neben Gerechtigkeitsgründen spricht für die Erhöhung der Mütterrenten auch, dass sie einen gewissen Beitrag gegen Altersarmut leisten kann, von welcher vor allem im Alter alleine lebende (d. h. ledige, geschiedene oder verwitwete) Frauen betroffen sind. Haben diese beispielsweise vier Kinder erzogen, bedeutet die Neuregelung eine Besserstellung von über 110 Euro im Monat. Haben sie drei Kinder erzogen und keine Versicherungszeiten etwa aus Beschäftigungsverhältnissen aufzuweisen, hatten sie bislang überhaupt keinen Rentenanspruch, da fünf Versicherungsjahre die Bezugsvoraussetzung für eine Altersrente sind. Durch die Verbesserung der Mütterrenten würden Frauen mit drei Kindern sechs Versicherungsjahre erreichen (zwei Jahre je Kind), sodass sie auch ohne weitere Versicherungszeiten einen Anspruch auf Altersrente hätten.

Allerdings werden die Mütterrenten unabhängig von der Einkommenssituation im Alter gezahlt, sodass auch jene Frauen mehr Geld erhalten würden, die ausreichend versorgt oder sogar wohlhabend sind. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Haushaltseinkommen im Alter betrachtet werden, die ganz wesentlich vom Alterseinkommen des Ehemannes geprägt sind. Die steigenden Mütterrenten können also nur unspezifisch gegen Altersarmut wirken, sind aber zumindest deutlich einfacher zu berechnen und umzusetzen als die explizit gegen Altersarmut gerichtete solidarische Lebensleistungsrente, welche die neue Regierung ebenfalls einführen möchte.

Grundlegend sind die Mütterrenten eine große sozialpolitische Errungenschaft. Bei Erziehungszeiten wie auch etwa bei Pflegezeiten oder dem früheren Wehr- bzw. Zivildienst handelt es sich um Tatbestände, durch deren Berücksichtigung in der Rentenversicherung die anfangs ausschließliche Erwerbsfähigkeit und Lohnabhän-

gigkeit der Sozialversicherung überwunden wurde. Dahinter steht die Erkenntnis, dass Arbeit mehr ist als Erwerbsarbeit und entsprechend auch andere Formen gesellschaftlich bedeutender Tätigkeiten wie Erziehung und Pflege anerkannt und solidarisch gefördert werden sollten. Als langfristige Herausforderung stellt sich dabei die komplette Angleichung der Erziehungszeiten von älteren und jüngeren Müttern sowie die Angleichung der Höhe der Mütterrenten im Osten und Westen. Da ein Rentenpunkt im Osten einen geringeren Geldwert als im Westen hat, erhalten die dortigen Mütter bisher auch weniger Rente.

1.5 Leistungsverbesserungen bei Erwerbsminderungsrenten

Ein weiteres rentenpolitisches Vorhaben der neuen Bundesregierung sind Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten. Zum einen sollen die Zurechnungszeiten verlängert werden: Bei der Berechnung der Höhe der Erwerbsminderungsrenten soll in Zukunft davon ausgegangen werden, dass die Betroffenen bis zum Alter von 62 Jahren gearbeitet hätten. Bislang reichen die Zurechnungszeiten nur bis zum 60. Lebensjahr. Zum zweiten soll eine Günstigerprüfung eingeführt werden: Bei der Berechnung der Zurechnungszeiten sollen sich Einkommensminderungen in den letzten vier Jahren vor Eintritt der Erwerbsminderung nicht mehr nachteilig auswirken. Es soll verhindert werden, dass eine Verringerung des Einkommens der Betroffenen in der Vorphase der Erwerbsminderung in Form von Krankheitszeiten oder reduziertem Arbeitsumfang negative Auswirkungen auf die Rentenberechnung hat. Die Günstigerprüfung wie auch die Erweiterung der Zurechnungszeiten um zwei Jahre zielen darauf, die finanzielle Situation von Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentnern zu verbessern. Gründe hierfür sind ihre steigende Anzahl und ihre sinkenden Bezüge. 2012 bezogen 20 Prozent der Neurentner/-innen Erwerbsminderungsrenten, die im Durchschnitt nur noch 660 Euro betragen. Der Anteil der Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner ist auch deshalb als nicht unerheblich einzuschätzen, da diese ein rigides Prüfverfahren mit einer Ablehnungsquote von über 50 Prozent durchlaufen müssen. Ursache der wachsenden Zahl von Erwerbsminderungsrentnern ist die Abschaffung der vorgezogenen Altersrenten wie auch das gestiegene Rentenalter, das aufgrund nachlassender Arbeitsfähigkeit nicht von allen Beschäftigten erreicht wird (siehe 1.3).

Angesichts dieser klaren Faktenlage ist es in der Fachöffentlichkeit schon seit längerer Zeit Konsens, dass Handlungsbedarf bei den Erwerbsminderungsrenten besteht. Auch die Rentenversicherung, welche nach ihrem Selbstverständnis nicht nur für die Absicherung des Alters, sondern auch für andere Risiken wie Erwerbsminderung zuständig ist, hat bereits seit einigen Jahren auf die wachsende Problematik aufmerksam gemacht. Die von der Regierung geplanten Verbesserungen der Erwerbsminderungsrenten sind somit eindeutig zu begrüßen, da sie zu Einkommensverbesserungen für diese von Altersarmut bedrohte Gruppe führen werden.

Dennoch gibt es auch Anlass zur Kritik: Trotz der klaren Faktenlage hat es sehr lange gedauert, bis das Thema auf die politische Agenda kam. Dies könnte zum einen an der komplexen Materie des Sachverhalts, zum anderen auch an der Altersarmutsdebatte der letzten Jahre gelegen haben. Deren Fokus war vor allem auf die Beziehender/-innen geringer regulärer Renten und damit nicht auf Erwerbsminderungsrentner

gerichtet. Weiterhin werden die geplanten Regelungen nur für Neuzugänge gelten, die Situation des Bestandes der Erwerbsminderungsrentner wird hingegen nicht verbessert. Schließlich bleibt grundsätzlich zu hinterfragen, warum Erwerbsminderungsrentner gegenüber Altersrentnerinnen und -rentnern überhaupt Abschläge hinnehmen müssen. Weder werden sie freiwillig berufsunfähig noch ist es leicht, eine Erwerbsminderungsrente zu erhalten.

Trotz dieser Defizite ist nicht damit zu rechnen, dass die Regierung ihre Pläne zur Verbesserung der Erwerbsminderungsrenten ausweitet oder das Thema nach Umsetzung der aktuellen Pläne mittelfristig nochmals aufgreift. Neben der Verringerung oder gar Streichung der Abschläge und der Verbesserung der Situation des Bestandes an Erwerbsminderungsrentnern wäre es nötig, insbesondere die Prävention zu stärken, damit möglichst wenige Menschen erwerbsgemindert werden. Auch spricht manches dafür, über die bisherige Definition von Erwerbsunfähigkeit nachzudenken. Nach den Regeln im SGB VI ist erwerbsgemindert, wer weniger als drei Stunden am Tag arbeiten kann. Diese Grenzziehung zur Erwerbsfähigkeit könnte zu eng sein.

1.6 Bilanz und Ausblick

Beim Vergleich der Rentenpläne der neuen Bundesregierung mit der Rentenpolitik der letzten Jahre wird ein gewisser Bruch deutlich. So wurde das Rentenalter zunächst erhöht und die Leistungen der Rentenversicherung verringert, nun soll für langfristig Versicherte das Rentenalter gesenkt und Geld für Leistungsverbesserungen ausgegeben werden. Auf die Sparpolitik der letzten Jahre folgen nun Ausgabenerhöhungen. Mehrere Faktoren können für diesen Bruch verantwortlich gemacht werden: Zunächst hat sich die rentenpolitische Auseinandersetzung von Finanzierungsproblemen hin zu Leistungsproblemen und -zielen verschoben. Dies zeigt sich etwa an der Debatte um Altersarmut. Hinzu kommt, dass die Euphorie und Erwartungen hinsichtlich der privaten Altersvorsorge deutlich zurückgegangen sind, weshalb der gesetzlichen Rentenversicherung wieder eine größere Bedeutung zugemessen wird. Schließlich ermöglichen die erhöhten Einnahmen und das finanzielle Polster der Rentenversicherung ein Umschwenken der Politik hin zu Leistungsverbesserungen und Mehrausgaben.

Angesichts dieser zahlreichen erklärenden Faktoren, zu denen noch das Einlösen von Wahlversprechen und parteipolitische Profilierung hinzukommen, ist mit der zügigen Verabschiedung der Rentenpläne der neuen Regierung zu rechnen. Einwände hinsichtlich Finanzierung und Belastung der jungen Generation werden die Reformen nicht verhindern können, auch da viele Menschen finanziell von diesen profitieren werden. Voraussichtlich werden die neuen Regelungen zur Mütterrente, der Erwerbsminderungsrente sowie die Rente mit 63 – womöglich mit kleinen Korrekturen – zum ersten Juli 2014 in Kraft treten. Die resultierenden Mehrausgaben werden das Rentensystem spätestens mittelfristig belasten. Die Einführung einer solidarischen Lebensleistungsrente ist hingegen erst für 2017 angedacht. Aufgrund der vagen Formulierungen, welche im Koalitionsvertrag zu dieser getroffen werden, und des langen Zeitraums bis zur geplanten Umsetzung ist es fraglich, ob sie im Laufe der aktuellen Legislaturperiode überhaupt realisiert wird.

2. JAHRESRÜCKBLICK ARBEITSMARKTPOLITIK

von Werner Eichborst

2.1 Entwicklung des Arbeitsmarktes

Der Arbeitsmarkt hat sich auch 2013 positiv entwickelt. Die Arbeitslosigkeit ist im Vergleich zu den Vorjahren nochmals leicht gesunken und betrug im Jahresdurchschnitt etwas unter drei Millionen. Die Erwerbstätigkeit erreichte im Herbst 2013 mit 42 Millionen Erwerbstätigen ein neues Rekordniveau. 29 Millionen von diesen waren in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen aktiv. Verbesserungen gab es insbesondere bei der Beschäftigung von Frauen und Älteren. In den Bereichen Gesundheit, Bildung und unternehmensnahe Dienstleistungen entstanden besonders viele Arbeitsplätze. Auch im verarbeitenden Gewerbe waren 2013 mehr Menschen als zuvor beschäftigt, obwohl es hier in den letzten Jahren einen Rückgang von Arbeitsplätzen gegeben hatte. Während bei den Akademikern inzwischen eine massive Voll- oder sogar Überbeschäftigung herrscht – allerdings arbeiten nicht alle Akademiker/-innen für einen ihrer Qualifizierung angemessenen Lohn –, sind auch im Niedriglohnssektor positive Wachstumsdynamiken zu beobachten. Geografisch betrachtet profitierten 2013 vor allem Regionen von der günstigen Lage am Arbeitsmarkt, in denen es bereits in den letzten Jahren eine gute wirtschaftliche Entwicklung und entsprechend viele Arbeitsplätze gegeben hatte. Hierzu zählen etwa Süddeutschland, Düsseldorf, Frankfurt und Hamburg.

Trotz der insgesamt positiven Lage am Arbeitsmarkt müssen die Entwicklungen differenziert betrachtet werden, wodurch auch Schattenseiten deutlich werden. So sind zwar die Arbeitslosenzahlen in wirtschaftlich schwächeren Regionen, etwa in Ostdeutschland, inzwischen ebenfalls recht niedrig und ist damit eine gewisse Einebnung der Arbeitslosigkeit zu erkennen. Der Grund hierfür ist aber nicht das Entstehen von Arbeitsplätzen in diesen Regionen, sondern das Abwandern von Arbeitskräften in wirtschaftlich stärkere Gebiete. Weiterhin ist eine Erhöhung der Beschäftigung bei Älteren zu beobachten, welche auf die Anhebung des Rentenalters, den Mangel an Fachkräften und die zunehmende Bereitschaft der Unternehmen, altersgerechte Arbeitsplätze anzubieten, zurückzuführen ist. Allerdings bleiben vor allem Menschen länger erwerbstätig, die bereits berufstätig sind. Ältere Arbeitslose, unter ihnen auch Akademiker/-innen, haben es weiterhin schwer, einen Job zu finden.

Auch profitieren die Arbeitslosen insgesamt nur begrenzt von der guten Arbeitsmarktlage. Viele neue Stellen werden von Personen besetzt, die zuvor weder als arbeitslos noch arbeitssuchend gemeldet waren. Hierbei handelt es sich um die sogenannte stille Reserve. Insbesondere Frauen nehmen Beschäftigungen in Gastronomie, Handel und im sozialen Bereich, aber auch in Büroberufen auf. Hintergrund dieser Entwicklung ist neben einem sich ändernden Rollenverständnis zwischen den Geschlechtern das Bedürfnis der Wirtschaft nach Arbeitskräften. Der Arbeitsmarkt benötigt dringend qualifizierte Arbeitskräfte und findet diese oftmals in der stillen Reserve. Zugehörige dieser Gruppe treten zunehmend in den Arbeitsmarkt ein, da sich ihnen die Gelegenheit hierfür bietet, es also freie Arbeitsplätze gibt. Als Resultat dieser Prozesse ist zum einen zu beobachten, dass der Arbeitsmarkt weiblicher wird.

Zum anderen verfestigt sich aber der Kern der Arbeitslosen, welche dauerhaft keine Beschäftigung finden. Rund zwei Drittel der drei Millionen Arbeitslosen erhalten Grundsicherung nach SGB II. Bei einem Teil dieser handelt es sich um einen sich verfestigenden Kern von Langzeitarbeitslosen.

Für die Zukunft ist eine weitere Reduzierung der Arbeitslosenzahlen möglich, welche auch dauerhaft arbeitslose Personen einschließen könnte. Hierzu wäre es allerdings nötig, gezielt in die Arbeitslosen zu investieren und damit mehr Geld auszugeben. Zum einen müssten bestehende Aktivierungs- und Qualifizierungsinstrumente intensiv eingesetzt, zum anderen die Arbeitslosen individueller betreut werden. Aktuell erreichen die arbeitsmarktpolitischen Instrumente einen Teil der Arbeitslosen nicht. Eine Ursache hierfür könnte sein, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit für sehr viele Fälle zuständig sind und eine individuell angepasste Betreuung der Arbeitslosen in der Folge oft nicht möglich ist. Bis zu einer Million Arbeitslose könnten durch verstärkte Anstrengungen bei gleichbleibender konjunktureller Lage in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden.

Es ist allerdings auch bei intensiver Betreuung und dauerhaft guter wirtschaftlicher Lage mit einer gewissen Arbeitslosigkeit zu rechnen. So ist zum einen der Arbeitsmarkt immer in Bewegung und nie im perfekten Gleichgewicht zwischen Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage. Dies ist bereits aufgrund qualifikatorischer oder regionaler Unterschiede und der resultierenden Notwendigkeit zur geografischer (oder beruflicher) Mobilität auf der Arbeitnehmerseite, der beispielsweise Ältere häufig weniger leicht folgen können, der Fall. Ein weiterer Grund für die Existenz dauerhafter Arbeitslosigkeit liegt in den Lebenslagen der Betroffenen. Ein Teil dieser ist etwa aufgrund von gesundheitlichen Einschränkungen, mangelnden beruflichen Qualifikationen oder anderen wichtigen Gründen nicht arbeitsfähig. Auf Deutschland bezogen ist es vor dem Hintergrund dieser Problematik aber erfreulich, dass sich das Missverhältnis zwischen Arbeitskräftemangel und gleichzeitiger Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren verbessert hat und die Armut zumindest leicht zurückgeht. Zudem liegen die Ursachen für Armut jenseits des Arbeitsmarkts – auch das Arbeiten in Niedriglohnbereichen macht nicht arm, sondern die Armutsgefährdung ist mit Faktoren wie Familien- und Haushaltsstrukturen sowie dem Gesundheitszustand verbunden.

Die insgesamt positive Lage am Arbeitsmarkt wird von einer guten wirtschaftlichen Situation getragen, deren Ende noch nicht zu erkennen ist. Diese Sonderkonjunktur hält bereits seit 2010 an und soll sich auch in den nächsten zwei Jahren fortsetzen. Laut Prognosen werden Bruttoinlandsprodukt und Exporte 2014 sogar stärker steigen als 2013. Es wird mit einem Wirtschaftswachstum von etwa zwei Prozent gerechnet. In der Folge wird sich auch die Lage am Arbeitsmarkt noch weiter verbessern. 2014 könnte die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erstmals über die Marke von 30 Millionen steigen. International gehört Deutschland damit zur Spitze der G7-Staaten und befindet sich auch in der EU in der Spitzengruppe, zu der u. a. Österreich und die Niederlande zählen. Die sich langsam abzeichnende Bewältigung der Eurokrise sowie die Erholung der Weltwirtschaft werden die exportstarke deutsche Wirtschaft stützen und ihr womöglich weiteren Auftrieb verleihen.

Da die Prognosen positiv sind und auch mittelfristig keine Eintrübung zu erwarten ist, sollte die Politik von Eingriffen in den Arbeitsmarkt möglichst absehen. Aufgrund des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften und der sich verfestigenden Ar-

beitslosigkeit sollte allerdings in Weiterbildung und Qualifizierung investiert werden. Auch könnte versucht werden, Teilzeitarbeitsverhältnisse und geringfügige Beschäftigung etwa durch eine Reform des Ehegattensplittings und die Abschaffung der Mini-jobregelung zu reduzieren, da hierdurch qualifizierte Potentiale – meist Frauen – gebunden werden, die eigentlich mehr und in anspruchsvolleren Tätigkeiten arbeiten könnten. Durch Erhöhung der Arbeitszeitanteile von Arbeitnehmern, die in Teilzeit arbeiten, wäre es auch möglich, dem demografischen Wandel und der mit diesem verbundenen Belastung der Sozialkassen entgegenzuwirken. Eine Entwicklung hin zu mehr Vollzeitstellen oder vollzeitähnlichen Arbeitsverhältnissen könnte die Wirtschaft stärken und die Einnahmen der Steuer- und Sozialkassen steigern.

Grundsätzlich sind Teilzeitarbeitsverhältnisse zumindest von Arbeitgeberseite nicht problematisch, da sie in vielen Branchen intensiv genutzt werden und Teilzeitkräfte bezogen auf die Arbeitszeit oft produktiver als Vollzeitkräfte sind. Ein Rückkehrrecht zu Vollzeit für Arbeitnehmer/-innen, die etwa aufgrund ihrer Familie die Arbeitszeit reduziert haben, wie dies im Rahmen der von Familienministerin Schwesig vorgeschlagenen Familienarbeitszeit diskutiert wird, ist allerdings kritisch zu sehen. Eine Regulierung erscheint hier überflüssig und womöglich sogar schädlich, da es für Arbeitgeber natürliche Anreize gibt, jungen Eltern mit den Arbeitszeiten entgegenzukommen, um qualifizierte Arbeitskräfte zu binden. Auch ist bei Einführung solch starrer Regelungen wie eines „Rückkehrrechts zur Vollzeit“ mit Umgehungsversuchen durch ein stärker selektives Einstellungsverhalten zu rechnen. Genauso ist schließlich vor Eingriffen wie dem geplanten Mindestlohn und der Erhöhung der Rentenausgaben abzuraten, da dies viele Firmen stark belasten und zu einem Abbau von Arbeitsplätzen und einer Schwächung des Wirtschaftswachstums führen könnte.

2.2 Zuwanderung

Die Zuwanderung nach Deutschland hat 2013 deutlich zugenommen. Nachdem es in den Vorjahren meist eine Nettozuwanderung von ungefähr 100.000 Personen gab, lag diese Zahl 2013 bei 400.000. Deutschland wirkt als Magnet in Europa und zieht vor allem Zuwanderer aus Ost- und Südeuropa an. Beide Zuwanderergruppen wachsen, wobei aus Spanien, Portugal und Griechenland im Gesamtverhältnis und angesichts der dortigen Krisen immer noch relativ wenige Menschen nach Deutschland kommen. So wanderten im ersten Halbjahr 2013 fast 93.000 Polen und 67.000 Rumänen ein, aber nur 26.000 Italiener, jeweils 15.000 Spanier und Griechen und 7.000 Portugiesen. Gründe für dieses ungleiche Verhältnis könnten eine generell größere Wanderungsbereitschaft der Polen sowie starke familiäre und soziale Netzwerke in Südeuropa sein.

Die Zuwanderer haben gute Chancen, einen Arbeitsplatz in Deutschland zu finden, zumal überdurchschnittlich viele Akademiker/-innen unter ihnen sind. Beispielsweise nehmen viele der Zuwanderer eine Beschäftigung im Gesundheitswesen auf. Die Einwanderung hat positive Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft und die Sozialkassen, kann aber den demografischen Wandel bei Weitem nicht auffangen. Hierfür wäre eine Nettozuwanderung von etwa einer Million Menschen pro Jahr nötig. Ein solcher Anstieg der Zuwanderungszahlen ist nicht zu erwarten. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass die deutsche Arbeitsvermittlung auch Pro-

gramme zur Anwerbung von Zuwanderern von außerhalb der EU unterhält. Dies wird auch durch die im Juli 2013 in Kraft getretene Neufassung der Beschäftigungsverordnung unterstützt, welche u. a. auf außereuropäische Fachkräfte ohne akademische Ausbildung zielt. Programme für die Einwanderung von akademischen Fachkräften von außerhalb der EU nach Deutschland gibt es mit der „Blauen Karte EU“ bereits, wenngleich dieses Instrument wenig genutzt wird.

2.3 Koalitionsvorhaben I: Mindestlohn

Im Koalitionsvertrag haben CDU und SPD die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns vereinbart. Dieser soll nach einer Übergangsfrist 2017 in Kraft treten, für alle Branchen und verschiedene Beschäftigungsverhältnisse gelten und 8,50 Euro betragen. Auch ist die Einrichtung einer Mindestlohnkommission geplant, die nach Einführung des Mindestlohns über dessen zukünftige Höhe entscheiden soll.

Die aktuellen Mindestlohnpläne der Regierung sind aus mehrfacher Sicht zu kritisieren und könnten die aktuell gute wirtschaftliche Situation in Deutschland gefährden:

So ist erstens die Höhe des geplanten Mindestlohns problematisch. 8,50 Euro liegen deutlich über den Stundenlöhnen, die aktuell in etlichen Branchen und Regionen gezahlt werden. Laut einer DIW-Studie (DIW Wochenbericht 39/2013) verdienen ein Viertel aller gegenwärtig in Ostdeutschland Beschäftigten weniger als den geplanten Mindestlohn. Das Gleiche gilt für etwa 40 Prozent aller Beschäftigten in Deutschland, die in angelernten Tätigkeiten aktiv sind. Auch liegt das Einkommen von 50 Prozent der Minijobber/-innen unter 8,50 Euro pro Stunde. Die Lohndifferenzen sind dabei erheblich und betragen oft mehrere Euro. Aufgrund dieser Differenz wird es nicht möglich sein, alle durch den Mindestlohn entstehenden Mehrkosten über steigende Preise für Produkte und Dienstleistungen an die Verbraucherinnen und Verbraucher weiterzugeben, was zu Arbeitsplatzverlusten und Umgehungsversuchen führen wird. Angesichts dieser Situation wäre vermutlich ein Mindestlohn zwischen 6,00 und 6,50 Euro pro Stunde angemessen. Hintergrund des vergleichsweise hohen Mindestlohns ist dessen politische Festsetzung durch Gewerkschaften und Parteien. Besser und sachgerechter wäre es gewesen, diesen unter Einbeziehung von Wirtschafts- und Arbeitsmarktexperten zu bestimmen.

Anknüpfend hieran ist zweitens zu kritisieren, dass die geplante Kommission zur zukünftigen Bestimmung der Höhe des Mindestlohns vor allem aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern zusammengesetzt werden soll und Experten wiederum eine zu geringe Rolle spielen werden. Auch sind die Handlungsmöglichkeiten der Kommission begrenzt, da sie erst 2017 einberufen werden soll und den Mindestlohn aufgrund gesetzlicher Vorgaben und der öffentlichen und politischen Erwartung nur nach oben, nicht aber nach unten anpassen können wird. Besser wäre es gewesen, eine von der Politik und den Sozialpartnern unabhängige Kommission nach Vorbild der „Low Pay Commission“ in Großbritannien mit der Evaluierung und Anpassung des Mindestlohns zu beauftragen.

Drittens ist aufgrund Millionen Betroffener und begrenzter Kontrollmöglichkeiten eine Unterwanderung des Mindestlohns in erheblichem Umfang zu erwarten. Die zuständige Finanzkontrolle Schwarzarbeit ist personell viel zu schwach besetzt, um eine flächendeckende Kontrolle des Mindestlohns zu gewährleisten. Personalaufsto-

ckungen wären in erheblichem, vermutlich nicht realisier- und finanzierbarem Umfang notwendig. Zudem sind Manipulationen nur schwer zu erkennen, wenn diese etwa über unbezahlte Überstunden oder im Arbeitsvertrag verankerte, zu hohe Leistungsanforderungen pro Stunde vorgenommen würden.

Viertens könnte der geplante Mindestlohn zu erheblichen Verschiebungen und Störungen am Arbeitsmarkt führen. Der Mindestlohn könnte nicht nur illegal, sondern auch legal durch die Umwandlung von regulären in selbstständige Arbeitsverhältnisse umgangen werden. Arbeitgeber könnten ihre angestellten Mitarbeiter/-innen entlassen, um sie anschließend als selbstständige Kleinunternehmer wieder für sich arbeiten zu lassen. Dies würde den Verdienst und die Arbeitsbedingungen der Betroffenen vermutlich deutlich verschlechtern. Auch sind weitere negative Folgen zu erwarten: Werden Mitarbeiterstellen reduziert, steigt die Zahl der Arbeitslosen und erhöht das den Druck auf die verbleibende Belegschaft. Werden die höheren Lohnkosten eingepreist, steigt womöglich die Inflation und sinkt womöglich der Konsum, was der Wirtschaft schaden könnte.

Grundlage dieser zahlreichen Kritikpunkte bildet aber nicht der Mindestlohn an sich oder dessen flächendeckende Anwendung, da dies aufgrund gesellschaftlicher Forderungen und Gleichbehandlungsgründen gerechtfertigt werden kann, sondern seine geplante Höhe. Die große Differenz zu vielen bestehenden Löhnen setzt erhebliche Anreize zu Entlassungen, Umgehungen und Manipulationen genauso wie zu deutlichen Preissteigerungen. Eine Lohnkostensteigerung von 20-30 Prozent kann von den Arbeitgebern nicht folgenlos aufgefangen werden. Auch die zeitlich verzögerte Einführung des Mindestlohns verringert diese Problematik kaum, da das allgemeine Lohnniveau in zwei Jahren nur um wenige Prozent gestiegen sein wird und in vielen Bereichen immer noch eine Differenz von über 20 Prozent zum geplanten Mindestlohn zu erwarten ist.

2.4 Koalitionsvorhaben II: Einschränkung Zeitarbeit und Werkverträge

Neben der Einführung des Mindestlohns plant die neue Regierung auch, die Nutzung von Zeitarbeit und Werkverträgen stärker zu regulieren. Statt bisher ohne zeitliche Begrenzung sollen Arbeitnehmer/-innen für nur noch maximal 18 Monate an Firmen ausgeliehen werden dürfen. Zudem sollen die Zeitarbeiter spätestens neun Monate nach Beginn ihres Einsatzes die gleiche Bezahlung wie die Stammbesellschaft erhalten.

Die geplanten Regelungen sind zu kritisieren, da ihre Ausgestaltung unflexibel ist und auch ihre grundsätzliche Notwendigkeit angezweifelt werden kann. So sind die vorgesehenen Fristen zu starr, da es Situationen und Betriebe gibt, in denen es erforderlich ist, Zeitarbeiter/-innen länger als 18 Monate zu beschäftigen. In diesen Fällen wären die neuen Regelungen für beide Seiten nachteilig, da das Arbeitsverhältnis der 18 Monate lang eingesetzten Leiharbeiter/-innen beendet und neue Zeitarbeiter engagiert und eingearbeitet werden müssten. Des Weiteren gibt es in Tarifverträgen und auf Betriebsebene zum Teil bereits fortschrittliche Regelungen zur Arbeitnehmerüberlassung, welche Lohnzuschläge und Übernahmemöglichkeiten vorsehen. Auch ist der Umfang der Zeitarbeit in den letzten Jahren gesunken, u. a. da die Betriebe im verarbeitenden Gewerbe aufgrund des Fachkräftemangels mehr Zeitarbeiter/-innen übernommen bzw. direkt eingestellt haben. Somit sind durchaus „Klebe-

effekte“ der Zeitarbeit zu beobachten, auch wenn diese nicht so groß ausfallen, wie dies 2003 bei der Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes erhofft wurde. Schließlich sprechen auch die einfachen Umgehungsmöglichkeiten – Austausch von Zeitarbeitern nach neun Monaten oder Verschiebung in die Selbstständigkeit – gegen das Koalitionsvorhaben.

Die geplanten Regelungen zu Werkverträgen sind im Koalitionsvertrag noch sehr unkonkret ausgeführt und entsprechend schwierig zu bewerten. Generell ist hierbei zu bedenken, dass Werkverträge ein normales und viel genutztes Element der Wirtschaft sind und Einschränkungen in der Folge problematisch sein könnten. Es fehlen Zahlen und Belege, in welchem Umfang Werkverträge zur verdeckten Arbeitnehmerüberlassung missbraucht werden. Auch wenn sich dieses Problem als erheblich herausstellen sollte, wäre zunächst keine gesetzliche Änderung nötig, sondern es sollte mit stärkeren Kontrollen reagiert werden.

Aufgrund dieser schwierigen Faktenlage und der unkonkreten Vorgaben im Koalitionsvertrag ist nicht damit zu rechnen, dass es in naher Zukunft zu einer gesetzlichen Regulierung im Bereich Werkverträge kommt. Die geplanten Regelungen zur Zeitarbeit werden aber vermutlich zügig umgesetzt werden, da sie konkreter formuliert sind und öffentlich stärker gefordert werden.

2.5 Entwicklung Gewerkschaften

2013 war ein äußerst erfolgreiches Jahr für die Gewerkschaften in Deutschland. Gewerkschaftliche Forderungen wie etwa nach Einführung eines Mindestlohns, Begrenzung der Leiharbeit oder abschlagsfreier Rente für langjährige Versicherte wurden nahezu vollständig in den Koalitionsvertrag übernommen und werden mit großer Sicherheit zeitnah eingeführt. Sowohl die SPD wie auch die CDU suchen den Kontakt zu den Gewerkschaften und zeigen sich deren Positionen gegenüber sehr aufgeschlossen. Beispielsweise traten Angela Merkel und Sigmar Gabriel 2013 mehrfach als Redner auf Gewerkschaftsveranstaltungen auf. Weiterhin erzielten die Gewerkschaften gute Lohnabschlüsse – in der Metallindustrie wurde ein Plus von 3,4 Prozent für 2013 und ein Plus von 2,2 Prozent für 2014 vereinbart –, und mehrere Gewerkschaften konnten eine Stabilisierung ihrer Mitgliederzahlen erreichen. Besonders erfolgreich sind die großen Industriegewerkschaften sowie die kleinen Spartengewerkschaften insbesondere im Verkehrswesen (vgl. Jahresrückblick Sozialpolitik 2012, ZSR 1/2013). So verzeichnete die IG-Metall 2013 im dritten Jahr in Folge einen Mitgliederzuwachs. Auch verhandelten die Lokführer 2013 über ihre Forderung nach einer vom Arbeitgeber getragene Berufsunfähigkeitsversicherung, welche sie nach Streikandrohungen Anfang 2014 durchsetzen konnten. Weniger gut geht es hingegen der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, welche weiterhin Mitglieder verliert, massiv Personal abbauen muss und sich 2013 zwar erfolgreich für den Mindestlohn engagierte, aber beispielsweise mit ihren Streiks bei Amazon keinen Erfolg hatte.

Parallel zur aktuellen Präsenz und Stärke der Gewerkschaften ist eine gewisse Marginalisierung der Arbeitgeberverbände in der politischen Diskussion zu beobachten. Diese werden von Politik und Öffentlichkeit deutlich weniger wahrgenommen und berücksichtigt als vor etwa zehn Jahren und spielten entsprechend auch im

Wahlkampf eine unbedeutende Rolle. Auch innerhalb der Unionsparteien scheinen sie an Einfluss auf die Regierungspolitik verloren zu haben.

Im Vergleich zur Situation vor einigen Jahren überrascht die momentane Stärke der Gewerkschaften. So gerieten die Gewerkschaften mit der Agenda 2010 in eine Krise, weil sie von deren politischer Gestaltung ausgeschlossen wurden und sie trotz großer Mobilisierung der Öffentlichkeit und Protesten nicht verhindern konnten. Während sich die SPD mit den Inhalten und der Durchsetzung der Agenda-Politik von den Gewerkschaften abwendete, war zu dieser Zeit auch die CDU gewerkschaftskritisch eingestellt, was etwa in ihrem 2003 verabschiedeten, „neo-liberalen“ Leipziger Parteiprogramm zum Ausdruck kam.

Die Agenda-Politik und ihre Folgen sind allerdings nicht nur Ursache der Schwäche der Gewerkschaften, sondern auch ein erster wichtiger Baustein zur Erklärung ihres Wiedererstarkens. Die Hartz-Reformen lösten in Deutschland eine anhaltende und kritische öffentliche Debatte aus, welche mit Gründung der Linkspartei und programmatischen Anpassungen der übrigen Parteien zu einer Verschiebung des politischen Koordinatensystems nach links führte. Durch diese Entwicklung und die zunehmende Forderung der Öffentlichkeit nach mehr sozialer Gerechtigkeit wurden die Gewerkschaften wieder anschlussfähiger und ihre Themen – beispielsweise die Kritik an der Zeitarbeit – populärer. Auch trugen die Gewerkschaften mit ihrer Zustimmung zur Kurzarbeit zur Bewältigung der Finanzkrise in Deutschland bei, was ihre politischen Kontakte verbesserte und ihren Einfluss erhöhte. Ein weiterer Grund für die Stärke der Gewerkschaften ist die gute wirtschaftliche Lage und die resultierenden Überschüsse in den Sozialkassen, welche es der Politik ermöglichen, kostenintensive Forderungen umzusetzen. Schließlich kommen innerparteiliche Faktoren hinzu, da der Wirtschaftsflügel der CDU in den letzten Jahren schwach war und die Union unter Angela Merkel ihre Profilschärfe verloren hat und sich in Richtung politischer Mitte und Sozialdemokratie entwickelt.

Die Gewerkschaften sind somit aktuell in einer komfortablen Situation. Ihre Themen kommen in der Öffentlichkeit gut an, die großen Parteien zeigen aufgrund der öffentlichen Stimmung und gefüllter Kassen Entgegenkommen, und die resultierenden politischen und tariflichen Erfolge, welche auch auf neue Streikstrategien und innergewerkschaftliche Dynamiken zurückgehen, verstärken diesen positiven Trend. Die aktuelle Situation könnte somit anhalten, solange die Konjunktur nicht nachlässt und provokatives Streikverhalten der Spartengewerkschaften oder überzogene Lohnforderungen nicht zu einer veränderten öffentlichen Meinung führen.

2.6 Bilanz und Ausblick

Insgesamt war 2013 aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ein gutes Jahr, da viele Menschen – insbesondere aus der stillen Reserve und dem Ausland – Beschäftigung gefunden haben und damit die Erwerbstätigenzahlen merklich erhöht wurden. Es bleibt abzuwarten, ob die aus Arbeitsmarktsicht problematischen Pläne der Regierung hinsichtlich Mindestlohn und Rentenausgaben sowie die neue Durchsetzungsstärke der Gewerkschaften diese Entwicklung in Zukunft womöglich gefährden werden.

3. JAHRESRÜCKBLICK FAMILIENPOLITIK

von Irene Gerlach

3.1 Entwicklung der Familienpolitik 2013

Das Jahr 2013 bildete in der Familienpolitik das unerfreuliche Ende einer Legislaturperiode, welche von einem Bruch mit der um Konsistenz bemühten familienpolitischen Entwicklung der vorherigen Jahre gekennzeichnet war.

Ein großer konzeptioneller Rückschritt bestand in der Einführung des Betreuungsgeldes zum 1. August 2013. Mit der Einführung wurde eine lang anhaltende Diskussion vorerst beendet, die in ihrer Schärfe und Absurdität einmalig war. Die Regierung setzte das Betreuungsgeld trotz massiver politischer Widerstände und einer deutlichen Ablehnung durch die Fachöffentlichkeit durch. Studien und Analysen über die negative Wirkung und selektive Inanspruchnahme des Betreuungsgeldes in Thüringen oder im Ausland wurden ignoriert und die Einführung mit dem Scheinargument der Wahlfreiheit gerechtfertigt (siehe Jahresrückblick 2012, ZSR 1/2013). Um ein Scheinargument handelte es sich, weil eine Wahl nur möglich ist, wenn Alternativen in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen. Diese ergäben sich im Vergleich zur traditionellen Aufgabenteilung in den Familien aber nur, wenn familienunterstützende Betreuung in nachfragegemäßem Ausmaß existieren, was oftmals nicht der Fall ist. Weitere Rückschritte und Schwächen der Familienpolitik in der vergangenen Legislaturperiode bestanden in der Ablehnung einer verbindlichen Frauenquote oder der unzureichenden Ausgestaltung der Familienpflegezeit. Letzterer fehlt ein Rechtsanspruch, wodurch die Zustimmung der Vorgesetzten benötigt wird, um in Pflegezeit gehen zu können. Dies bildet eine erhebliche Hürde und hat maßgeblich dazu beigetragen, dass bisher nur sehr wenige Personen die Familienpflegezeit genutzt haben.

Die vergangene Legislaturperiode unter Familienministerin Kristina Schröder war von einem Abrücken vom zuvor zentralen Ziel, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, gekennzeichnet. Dies verwundert nicht zuletzt deshalb, weil international vergleichende Studien eindeutig die große Bedeutung belegen, welche die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für viele Menschen und damit für die Gründung und Vergrößerung von Familien hat.

Positiv fällt im Rückblick auf, dass die schwarz-gelbe Koalition das von der Vorgängerregierung und der damaligen Familienministerin von der Leyen angestoßene Großprojekt zum Ausbau der Betreuungsangebote für unter dreijährige Kinder (U3) erfolgreich fortführte, wobei die Länder und Kommunen hieran erheblichen Anteil hatten.

Im Koalitionsvertrag für die nächste Legislaturperiode nimmt die Familienpolitik geringeren Raum ein, als diese im Wahlkampf hatte. Dennoch gehen von der Koalitionsvereinbarung positive Signale für die Familienpolitik aus: Das geplante Elterngeld Plus deutet wie der Vorschlag einer Familienarbeitszeit darauf hin, dass das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wieder gestärkt und dabei eine egalitäre Aufteilung der Erziehungs- und Erwerbsarbeit zwischen Frauen und Männern ermöglicht werden soll. Im Bereich Pflege soll es mit Einführung eines Rechts-

anspruchs für die Familienpflegezeit sowie der geplanten Lohnfortzahlung für den maximal zehntägigen, bisher unbezahlten Sonderurlaub bei plötzlicher Pflegebedürftigkeit eines Angehörigen deutliche Verbesserungen geben. Beim Thema Gleichstellung sind gesetzliche Vorschriften für eine verbindliche Frauenquote für die Vorstände von DAX-Unternehmen geplant. In beiden Bereichen besteht allerdings ein über die vorgesehenen Regelungen hinausgehender Handlungsbedarf. Zum einen ist etwa die auf den Schultern der Betroffenen lastende Risikoabsicherung der Finanzierung der Familienpflegezeit zu kritisieren, zum anderen kann der Anteil von Frauen in Führungspositionen dauerhaft und in der Breite nur durch Verbesserung bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhöht werden. Weitere familienpolitische Herausforderungen für die Zukunft, welche im Koalitionsvertrag nicht angegangen werden, sind die Qualitätssicherung in der Kinderbetreuung sowie eine Reform der föderalen Aufgabenteilung in der Kinderbetreuung hin zu einer stärkeren Rolle des Bundes. Durch das Ermöglichen der Zweckbindung von Bundesmitteln könnte etwa verhindert werden, dass – wie beim Kitausbau geschehen – vom Bund bereitgestellte Gelder von den Bundesländern zum Teil für andere Zwecke verwendet werden.

Trotz der zu Oppositionszeiten geäußerten Absichten der SPD, das Betreuungsgeld schnellstmöglich wieder abschaffen zu wollen, ist hiermit mittelfristig nicht zu rechnen. Aufgrund der Beteiligung der CSU an der neuen Bundesregierung und des Fehlens einer entsprechenden Vereinbarung im Koalitionsvertrag wird die neue Familienministerin Schwesig das Betreuungsgeld nicht abschaffen können. Es ist aber durchaus möglich, dass die Ministerin eine Evaluation des neuen Förderinstrumentes in Auftrag gibt, auf dessen Grundlage dann ein Ausstieg aus dem Betreuungsgeld möglich wäre. Sollte eine solche Evaluation die schädliche Wirkung des Betreuungsgeldes oder auch einen ineffizienten Mitteleinsatz nachweisen, könnte auch die CDU einer Abschaffung ohne Gesichtsverlust zustimmen, zumal es bereits heute etliche innerparteiliche Zweifler an dem Förderinstrument gibt. Eine wissenschaftliche Evaluation des Betreuungsgeldes wäre auch deshalb zu begrüßen, da sie zu einem sachlicheren und weniger emotionalen Umgang mit dem Thema beitragen könnte. Die Chancen eines Scheiterns des Betreuungsgeldes vor dem Bundesverfassungsgericht infolge der Klage Hamburgs sind eher gering, da die Einführung und Zahlung der Förderung durch den Bund nach Einschätzung vieler Juristen verfassungskonform ist.

3.2 Inkrafttreten des Kitaplatzanspruches

Zum ersten August 2013 trat der bundesweite Anspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder in Kraft. Das im Gesetz definierte Ziel, für 35 Prozent der berechtigten Kinder einen Betreuungsplatz zu schaffen, wurde durch einen zuletzt noch einmal beschleunigten Ausbau erreicht. Das Ausbauziel wurde sogar übertroffen, da es Mitte 2013 Betreuungsplätze für über 40 Prozent der berechtigten Kinder gab. Dies ist als großer Erfolg zu werten, da zahlreiche Betreuungsplätze in relativ kurzer Zeit geschaffen wurden, das Erreichen des Ausbauziels zwischenzeitlich als unwahrscheinlich galt und über eine Verschiebung des Beginns des Rechtsanspruchs diskutiert worden war. Auch Nordrhein-Westfalen, lange Zeit das Schlusslicht bei den Ausbauzahlen, erreichte durch Einsatz von Bundes- und Landesmitteln sowie eine Schlussphase unter Hochdruck noch rechtzeitig die vorgeschriebene Betreuungsplatzquote.

Trotz Erreichen des Zielwertes geht der Ausbau der Betreuungsplätze weiter. Insbesondere in Ballungsräumen, Großstädten und Universitätsstädten wie dem Ruhrgebiet, München oder Münster besteht ein großer, noch nicht gedeckter Bedarf an Betreuungsplätzen, da es hier viele doppelt berufstätige Eltern, meist Akademikerinnen und Akademiker gibt. Der Bund stellt weiterhin Mittel für den Ausbau der Betreuungsplätze zur Verfügung, etwa in Programmen für betriebliche Kitas und solche in Brennpunktgebieten.

Die neu geschaffenen Betreuungsplätze in Kitas und der Tagespflege werden intensiv nachgefragt. Aufgrund fehlender Plätze bzw. der übergroßen Nachfrage kam es auf Grundlage des Rechtsanspruchs bereits zu ersten Klagen gegen die zuständigen Kommunen. Allerdings handelt es sich hierbei um Einzelfälle und keine Klagewelle. Auch zeichnet sich in der Rechtssprechung der Gerichte bisher keine einheitliche Linie ab.

Neben dem weiteren Ausbau der Betreuungsplätze stellen sich der Politik aktuell mindestens zwei weitere Aufgaben bei der Betreuung von Kindern unter drei Jahren:

Zum einen schwanken die Gebühren der Kitas deutlich. Beispielsweise ist der Kitabesuch in Düsseldorf kostenlos, in Wuppertal hingegen sehr teuer. Die Gebührenhöhe hängt mit der Finanzlage der Kommunen zusammen und führt nicht selten zu einer doppelten Ungleichheit: Kommunen, die relativ arm sind, verlangen hohe Kitagebühren, obwohl auch ihre Bewohnerinnen und Bewohner oft ein eher unterdurchschnittliches Einkommen haben. Finanziell bessergestellte Kommunen mit oftmals besser verdienenden Eltern erheben hingegen geringe oder gar keine Gebühren. Eine grundlegende Lösung des Problems unterschiedlicher Kitagebühren wäre über eine Reform der Finanzverfassung möglich, welche bisher eine direkte Zuweisung von Finanzmitteln an die Kommunen durch die Länder oder den Bund verhindert. Da hierfür aber eine verfassungsrechtliche Änderung nötig wäre und die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen eingeschränkt würde, ist eine Realisierung unwahrscheinlich.

Eine zweite Aufgabe für die Zukunft ist die Sicherung der Qualität der U3-Betreuung. So ist der Betreuungsschlüssel in den Kitas oft sehr unterschiedlich. Auch schwankt sowohl die Anzahl von Hilfskräften ohne Erzieherinnenausbildung wie auch die Anzahl akademischer Fachkräfte deutlich. Zur Qualitätssicherung der Kleinkinderbetreuung werden im Koalitionsvertrag aber nur sehr unkonkrete Formulierungen getroffen. Die Regierung will lediglich „Fragen der Personalausstattung, Qualifikation und Weiterbildung der Fachkräfte [...] regeln“. Denkbar und wirksam wäre es beispielsweise, die Finanzierung der Betreuungsplätze an Qualitätsstandards zu binden. Zudem könnte die Anzahl akademischer Fachkräfte in der Kinderbetreuung durch Verbesserung der Verdienstmöglichkeiten erhöht werden. Studiengänge zur Ausbildung solcher Fachkräfte gibt es hingegen bereits genug.

Insgesamt kann der Betreuungsplatzausbau für unter dreijährige Kinder trotz der aufgetretenen Probleme und noch zu bewältigenden Herausforderungen als grundsätzlich gelungen bewertet werden. Das Inkrafttreten des Rechtsanspruchs für die U3-Betreuung und der Ausbau der Betreuungsplätze bilden gemeinsam mit dem Elterngeld einen großen Fortschritt in der deutschen Familienpolitik. Die hierdurch ermöglichte Betreuung von Kindern in den ersten drei Lebensjahren schließt die Lücke bis zum Beginn des Anspruchs auf einen Kindergartenplatz ab dem dritten Lebensjahr und erleichtert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erheblich.

3.3 Evaluationsstudie Familienpolitik

Ein weiteres wichtiges Thema in der Familienpolitik des Jahres 2013 war die Fertigstellung und Veröffentlichung einer großen Studie zur Gesamtevaluation der in Deutschland existierenden ehe- und familienbezogenen Leistungen. Die Studie wurde von der Prognos-AG koordiniert und besteht aus insgesamt 11 Einzelgutachten. Ursula von der Leyen konzipierte die Studie 2009 als Familienministerin in Zusammenarbeit mit dem damaligen Finanzminister Peer Steinbrück. Die Studie untersucht die Wirkung der in Deutschland existierenden 156 familienpolitischen Förderinstrumente hinsichtlich sechs zuvor festgelegter Ziele, zu denen u. a. die „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“, „Wirtschaftliche Stabilität von Familien“ und „Erfüllung von Kinderwünschen“ zählen.

Die beteiligten Forscher/-innen kamen u. a. zu dem Ergebnis, dass etliche familienpolitische Instrumente keine Wirkung entfalten und einige dieser sogar kontraproduktiv im Hinblick auf die definierten Ziele sind. So haben das Ehegattensplittung und die kostenlose Mitversicherung von Ehepartnern in der GKV negative Auswirkungen auf die mütterliche Erwerbstätigkeit und die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Positive Erkenntnisse gab es hingegen zur U3-Betreuung und zum Elterngeld. Während Erstere eine wirtschaftlich positive Wirkung entfaltet und zur Förderung von Kindern beiträgt, steigert das Elterngeld die Geburtenrate. Insgesamt beeinflussen monetäre Instrumente der Familienpolitik wie Elterngeld und Kindergeld die Geburtenrate nur in geringem Maße. Größere Wirkung entfalten hingegen Infrastrukturangebote zur Kinderbetreuung sowie externe Faktoren wie der kulturelle Hintergrund und die Kirchenbindung der Eltern.

Trotz der negativen Bewertung des Ehegattensplittings durch die Evaluationsstudie wird dieses in der Bevölkerung oft befürwortet. Hintergrund der Zustimmung ist, dass in vielen Partnerschaften und Familien Frauen oft noch in deutlich geringerem Umfang als Männer und in Teilen auch gar nicht erwerbstätig sind. Für diese Gruppen entstehen in der Folge finanzielle Vorteile durch das Ehegattensplittung. Die Entwicklung der Arbeitswelt hin zu egalitäreren Arbeitszeit- und Beschäftigungsformen dürfte in Zukunft aber zu einer Verringerung des ökonomischen Nutzens des Ehegattensplittings und damit auch zu einer Verringerung seiner Akzeptanz führen. Dies könnte die Abschaffung des Förderinstruments erleichtern.

Der politische Umgang mit der Präsentation der Studienergebnisse ist als problematisch einzuschätzen und löste in Wissenschaft und Medien mehrfach Unverständnis und Widerspruch aus. So wurde unter der schwarz-gelben Regierung von ministerieller Seite zunächst versucht, die Veröffentlichung der Studie zu verzögern. Als dies nicht gelang, präsentierten Familienministerin Schröder und Finanzminister Schäuble die Studie im Juni ohne Beisein der Autorinnen und Autoren und stellten die Ergebnisse selektiv und in Teilen sogar falsch dar. Durch das – im Rahmen einer Wirkungsanalyse widersinnige – nachträgliche Hinzufügen der Wahlfreiheit als siebtes familienpolitisches Ziel der Evaluation wurden die von der Studie mehrheitlich negativ bewerteten Instrumente wie das Ehegattensplittung und das Kindergeld aufgewertet und als wirksam und förderlich für die Familienpolitik dargestellt. Als Reaktion darauf veranstalteten die beteiligten Forschungsinstitute Anfang Oktober eine eigene Pressekonferenz, auf der sie die ursprünglichen Ergebnisse der Studie vorstellten und sich von deren politischer Auslegung distanzieren. Insgesamt ist damit ein

unprofessioneller und ideologischer Umgang der Politik mit der Evaluationsstudie zu beklagen. Dies ist auch deshalb überaus bedauerlich, da das Projekt im internationalen Vergleich einzigartig ist und erheblich zu einer stärkeren Evidenzbasierung der Familienpolitik hätte beitragen können.

Auch wenn die Studie bereits fertiggestellt und von verschiedenen Seiten präsentiert wurde, erfordert sie eine intensive Auseinandersetzung mit ihren Ergebnissen. So bietet sie zwar einen großen Fundus an empirischen Erkenntnissen, eine systematische Gesamtauswertung der vielen Teilstudien fehlt allerdings noch. Die Ergebnisse der Studie müssten von unabhängiger Seite zusammengeführt und analysiert werden. Bisher existiert lediglich eine Zusammenfassung auf Ministerialebene, welche von der Prognos AG erstellt wurde. Auch kann die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Befunden der Studie nun beginnen. Alle Teilstudien sind auf der *Webseite* des Familienministeriums zugänglich. Schließlich wäre die Politik gefordert, die Ergebnisse der Studie durch Anpassung und Streichung von Förderungsinstrumenten umzusetzen.

Für die Zukunft wäre neben einer intensiven Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Gesamtevaluation eine Verstärkung der Evaluation wünschenswert.

3.4 Elterngeld Plus

Im Koalitionsvertrag hat die neue Regierung vereinbart, das Elterngeld Plus einzuführen. Dabei handelt es sich um eine Variante des Elterngeldes, welche für einen Zeitraum von bis zu 28 Monaten an Eltern gezahlt werden soll, die nach Geburt ihres Kindes ihren Arbeitsumfang auf Teilzeit reduzieren und damit keine komplette berufliche Auszeit nehmen möchten. Die Verbindung von Elterngeld und Teilzeitarbeit war auch bisher möglich, allerdings soll nun die Bezugszeit verlängert (zuvor waren es 14 Monate) sowie ein Partnerbonus in Form weiterer vier Monate Elterngeld eingeführt werden, der gewährt wird, wenn beide Elternteile nach der Geburt ihres Kindes ihren Arbeitsumfang verringern. Hintergrund des Vorhabens ist es, mehr Flexibilität und Wahlmöglichkeiten beim Elterngeld zu schaffen sowie eine größere Berufsnähe zu ermöglichen. Zudem wird mit der Regelung auf einen handwerklichen Fehler in den bisherigen Regelungen reagiert, der zu Kritik seitens der Elterngeldbezieher/-innen geführt hatte. Bisher erhielten Eltern, die ihren Arbeitsumfang auf Teilzeit reduzierten, insgesamt weniger Elterngeld als solche, die komplett pausierten. Dies wurde als ungerecht empfunden.

Die geplante Einführung des Elterngeld Plus ist begrüßenswert, da dieses eine egalitäre Aufteilung der Erziehungs- und Erwerbsarbeit ermöglicht. Die Erwerbstätigkeit von Müttern könnte genauso wie das Mitwirken der Väter an der Erziehungsarbeit gesteigert werden. Bisher werden bereits knapp 30 Prozent der Elterngeldanträge von Vätern gestellt. Es ist zu erwarten, dass dieser angesichts der Rollenverteilung in der Vergangenheit bereits positive Wert durch das Elterngeld Plus in Zukunft weiter steigen wird. Eine wichtige Grundlage für die gemeinsame Nutzung des Elterngeldes in Teilzeit ist allerdings, dass beide Partner ein ähnliches Gehalt beziehen, da ansonsten ökonomische Anreize für die teilweise oder komplette Reduzierung des Arbeitsumfangs des Partners mit dem niedrigeren Gehalt bestehen. Das Elterngeld

Plus wird somit voraussichtlich verstärkt von einer bestimmten Gruppe – Akademiker/-innen mit qualifizierten Stellen – genutzt werden.

Das Elterngeld Plus ist schließlich auch von ergänzenden Betreuungsangeboten für Kleinstkinder abhängig. Sind beide Elternteile nach der Geburt ihres Kindes jeweils 25-30 Stunden pro Woche erwerbstätig, reicht die verbleibende freie Zeit nicht aus, um ihr Kind vollständig selbst zu betreuen. Deshalb sind professionelle Betreuungsplätze für unter einjährige Kinder nötig. Diese gibt es zwar zum Teil schon, sie müssen aber weiter ausgebaut werden. Solche Angebote für unter Einjährige können an die Betreuungseinrichtungen für Ein- bis Dreijährige angegliedert werden, allerdings ist für Kleinstkinder ein höherer Personalschlüssel notwendig. Auch sind bei vielen bestehenden Angeboten die Betreuungskontingente zu unflexibel. Es kann oftmals lediglich zwischen einer 40-stündigen oder 20-stündigen Betreuung pro Woche gewählt werden. Dies passt aber nur selten zu den Bedürfnissen der in Teilzeit arbeitenden Eltern.

Das Elterngeld Plus wird voraussichtlich zügig eingeführt werden. Hierfür spricht, dass Eltern und Experten die Neuregelung begrüßen, die Kosten für diese begrenzt sind und sich bisher kein relevanter öffentlicher oder politischer Widerstand gegen das Vorhaben abzeichnet.

3.5 Familienarbeitszeit

Das von der neuen Familienministerin Manuela Schwesig Anfang Januar 2014 vorgeschlagene Modell der Familienarbeitszeit verfolgt einen ähnlichen Ansatz wie das Elterngeld Plus, zielt allerdings auf einen deutlich längeren Zeitraum und ist noch wenig ausgearbeitet. Der Vorschlag ist bereits seit dem siebten Familienbericht der Bundesregierung von 2006 in der Diskussion und erhielt im November 2013 durch die Vorstellung einer Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung neuen Auftrieb. Die Familienarbeitszeit sieht vor, dass beide Eltern für mehrere Jahre ihren Arbeitsumfang jeweils auf 80 Prozent der regulären Arbeitszeit verringern, damit sie mehr Zeit für ihre Kinder haben. Auch ist ein Lohnausgleich für die Arbeitszeitreduzierung der Mütter und Väter angedacht.

Insgesamt handelt es sich bei der Familienarbeitszeit um eine sinnvolle Ergänzung der bisherigen Instrumente zur Unterstützung junger Familien, da sie deren Bedürfnissen entgegenkommt und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter verbessern könnte. Laut Umfragen würden Väter gerne etwas weniger arbeiten als bisher, um mehr Zeit mit ihrer Familie verbringen zu können. Frauen möchten hingegen etwas mehr arbeiten, als dies aktuell oft der Fall ist. Die vollzeitnahe Teilzeit, wie sie das 80-Prozent-Modell der Familienarbeitszeit vorsieht, kommt diesen Wünschen sehr nahe und ist entsprechend gut gewählt. Auch ist es zu begrüßen, dass ein finanzieller Ausgleich für den entfallenden Lohn geplant ist, da ohne diesen aufgrund der langen Zeitspanne der Arbeitszeitreduzierung nicht unerhebliche finanzielle Einbußen entstehen könnten, welche die Familienarbeitszeit unattraktiver machen würden. Genauso ist das angedachte Rückkehrrecht zur Vollzeit zu begrüßen, da dies den Eltern Sicherheit für ihre Lebens- und Karriereplanung ermöglichen würde.

Für die Finanzierung der Familienarbeitszeit könnte über neue Wege nachgedacht werden. So wäre die Einführung eines neuen Zweigs der Sozialversicherung,

konkret die Erhebung eines Familien-Solidaritätszuschlags, eine interessante Möglichkeit, diese und womöglich auch andere familienpolitische Förderinstrumente zu finanzieren. Für ein solches Modell spräche, dass die Einnahmen aus dem Familien-Soli eindeutig zweckgebunden wären, keine weiteren Steuermittel für die bereits sehr kostenintensive Familienpolitik aufgebracht werden müssten und auch die finanzielle Belastung von Familien reduziert werden könnte. So tragen Familien durch ihre Steuerzahlungen etwa ein Drittel der Kosten steuerfinanzierter Familienleistungen selbst. Würden die Gelder für diese Leistungen über die Sozialversicherung und damit ausschließlich über die Arbeitnehmer/-innen generiert, säne der auf den Familien lastende Anteil der Kosten. Kinderlose würden hingegen mehr zu den familienpolitischen Leistungen beitragen als bisher.

In absehbarer Zeit ist nicht mit der Einführung der Familienarbeitszeit zu rechnen, da das Modell weder im Koalitionsvertrag verankert noch genügend ausgearbeitet ist und es bereits Kritik an den resultierenden Kosten gab. Auch ist eine mögliche Finanzierung der Familienarbeitszeit ohne Steuermittel, wie dies zuvor skizziert wurde, schwierig umzusetzen, da es sich um einen neuen Ansatz handelt. Obwohl sie gut zu den bisherigen Förderinstrumenten passen würde und der gesellschaftliche Bedarf vorhanden ist, erscheint eine Realisierung der Familienarbeitszeit somit erst mittel- bis langfristig möglich.

3.6 Ausblick

Nach ersten positiven Weichenstellungen im Koalitionsvertrag etwa zum Ausbau des Elterngeldes und der Weiterförderung des Kitaausbaus bleibt abzuwarten, wie die neue Regierung mit den Herausforderungen der Gesamtevaluation ehe- und familienpolitischer Leistungen, der Betreuung von unter einjährigen Kindern oder den generellen Problemen der Finanzierungsstrukturen in der Familienpolitik umgeht. Bisher deutet vieles darauf hin, dass die Familienpolitik in der 18. Legislaturperiode zur inhaltlichen Konsistenz der 16. Legislaturperiode zurückkehrt.

4. JAHRESRÜCKBLICK GESUNDHEITSPOLITIK

von Thomas Gerlinger

4.1 Reformen und Reformvorhaben

2013 war ein eher ruhiges Jahr in der Gesundheitspolitik. Aufgrund des Endes der Legislaturperiode und des Bundestagswahlkampfes wurden keine größeren Reformvorhaben verabschiedet. Vielmehr war das Jahr bis zum Beginn des Wahlkampfes und der anschließenden Koalitionsverhandlungen von den Folgen der politischen Entscheidungen der Vorjahre geprägt. So trat im Februar das Patientenrechtegesetz in Kraft. Dieses brachte keine wesentlichen Neuerungen, da es sich weitgehend darauf beschränkte, bestehende gesetzliche Regelungen und Richterrecht zusammenzuführen. Es beinhaltet aber vereinzelte kleinere Verbesserungen. Beispielsweise sollen die Krankenkassen Versicherte bei der Verfolgung von Schadenersatzansprüchen, die aus Behandlungsfehlern entstanden sind, unterstützen. Früher war dies lediglich eine Kann-Regelung. Darüber hinaus hat eine Krankenkasse nun in der Regel innerhalb von drei Wochen über einen Antrag auf Leistungen zu entscheiden. Schafft sie dies nicht, muss sie dem Antragssteller den Grund der Verzögerung mitteilen, ansonsten gilt der Antrag als genehmigt. Alternativ kann der Versicherte sich selbst um die Inanspruchnahme der Leistung bemühen und die Rechnung zur Kostenerstattung bei seiner Krankenkasse einreichen.

Außerdem trat Anfang 2013 eine neue Bedarfsplanungsrichtlinie in Kraft. Der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA) hatte im GKV-Versorgungsstrukturgesetz die Aufgabe erhalten, die bisher geltende Richtlinie zu überarbeiten. Ausgangspunkt der neuen Bedarfsplanung ist die Überlegung, dass die hausärztliche Versorgung möglichst vor Ort gewährleistet werden muss, während Fachärztinnen und -ärzte mit höherem Spezialisierungsgrad erheblich größere Einzugsgebiete versorgen können. Daher sieht das neue Verfahren eine Differenzierung der Planungsbereiche vor, denen die unterschiedlichen Arztgruppen in Abhängigkeit vom jeweiligen Spezialisierungsgrad zugewiesen werden. Die alleinige Orientierung des vorherigen Planungsverfahrens an den Landkreisen und den Grenzen der kreisfreien Städte wird damit durch ein differenzierteres Planungsraster ersetzt. Die Planung für die hausärztliche Versorgung erfolgt nun im neuen Mittelbereich. Dieser entspricht dem Bereich der mittleren und großen kreisangehörigen Städte und ist damit kleiner als die zuvor zugrunde gelegten Landkreise und kreisfreien Städte. Die Planungsbereiche für die fachärztliche Versorgung (z. B. HNO-Ärzte, Augenärzte, Orthopäden) sind wie bisher die Kreise und kreisfreien Städte. Die spezialisierte fachärztliche Versorgung (z. B. Anästhesisten und Radiologen) wird in der neuen Raumordnungsregion (z. B. Rhein-Main) geplant, die gesonderte fachärztliche Versorgung (z. B. Neurochirurgen) im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Gesamt-KV. Mit dieser Neuausrichtung wird die hausärztliche Versorgungsplanung kleinräumiger, um zu einer gleichmäßigeren Verteilung von Hausärzten zu gelangen. Durch diese Neustrukturierung gibt es nun rund 3.000 zusätzliche Hausarztsitze. Zudem wurden zusätzliche Arztgruppen in die Bedarfsplanung aufgenommen. Wenige Monate nach Inkrafttreten der neuen Regelungen kann allerdings noch nicht abgeschätzt werden, ob diese Wirkung zeigen.

Schließlich legte die schwarz-gelbe Regierung im April 2013 einen Entwurf für ein Präventionsgesetz vor. Dieser Entwurf stieß bei den Oppositionsparteien und auch in weiten Kreisen der Fachwelt auf erhebliche Kritik. Zum einen setzte der Gesetzesentwurf einseitig auf eine Förderung der Verhaltensprävention, welche jedoch die soziale Ungleichheit von Gesundheitschancen kaum verringern kann. Zum anderen enthielt er keine geeigneten Instrumente zur partizipativen Strukturveränderung von Lebenswelten, ohne die nachhaltige Präventionserfolge nicht zu erzielen sind. Schließlich war nicht ersichtlich, wie auf der Grundlage des Entwurfs die erforderliche Vernetzung und Strukturbildung auf regionaler Ebene gelingen sollte. Zwar passierte der Entwurf den Bundestag, scheiterte dann aber im September im Bundesrat an der Ablehnung der SPD-geführten Länder. Dabei spielte neben der Kritik an der Ausrichtung des Gesetzes auch noch ein weiterer Punkt eine wichtige Rolle: Die damalige schwarz-gelbe Regierungskoalition verknüpfte die Verabschiedung des Präventionsgesetzes mit der Absicht, ein Verbot der Korruption im Gesundheitswesen im Sozialgesetzbuch zu verankern und nicht – wie von der Opposition gefordert – im Strafgesetzbuch.

4.2 Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD

Die Gesundheitspolitik spielte im Bundestagswahlkampf 2013 nur eine untergeordnete Rolle. Die Oppositionsparteien drangen mit ihren Reformvorschlägen zur Gesundheits- und Pflegepolitik nicht an die breite Öffentlichkeit durch. In den Koalitionsverhandlungen konnten sich die Delegationen der Parteien lange Zeit auf keinen Kompromiss einigen. Zu einem relativ späten Zeitpunkt kamen sie dann aber doch zu einer Verständigung.

Die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung

Der Koalitionsvertrag sieht eine Reihe von Veränderungen in der Finanzierung der GKV vor, die aber keine Abkehr von dem mit der Etablierung des Gesundheitsfonds geschaffenen Finanzierungssystem darstellen. Künftig sollen Arbeitgeber und Versicherte jeweils einen Krankenversicherungsbeitrag in Höhe von 7,3 Prozent zahlen. Der Beitragssatz der Arbeitgeber wird bei diesem Wert eingefroren. Der 2005 eingeführte Sonderbeitrag der Versicherten in Höhe von 0,9 Prozentpunkten wird in der bisherigen Form abgeschafft, fließt aber nun in den neu konstruierten Zusatzbeitrag ein. Künftig erheben die Krankenkassen also einen Beitragssatz von 14,6 Prozent. Kommen sie mit diesem Beitrag nicht aus, werden die Versicherten wie bisher über einen kassenindividuellen Zusatzbeitrag zur Deckung des Defizits herangezogen. Dieser Zusatzbeitrag ist – wie bereits seit 2011 – in seiner Höhe nicht begrenzt, kann künftig aber nur noch als Prozentsatz vom Arbeitseinkommen und nicht mehr als einkommensunabhängige Pauschale erhoben werden. Aus diesem Grund entfällt auch der steuerfinanzierte „Sozialausgleich“ des Zusatzbeitrags, welcher bisher an Geringverdiener/-innen gezahlt wurde. Der steuerfinanzierte Bundeszuschuss zum Gesundheitsfonds bleibt grundsätzlich bestehen, wird in seiner Höhe aber nicht näher festgelegt.

Zwar wird dem Koalitionsvertrag zufolge ein paritätischer Beitragssatz bei 14,6 Prozent festgelegt. Da aber in den kommenden Jahren gemessen am Bruttoinlandsprodukt und an den Arbeitnehmerinkommen mit überdurchschnittlichen Ausgaben-

steigerungen in der gesetzlichen Krankenversicherung zu rechnen ist und zukünftige Mehrausgaben alleine von den Versicherten über den Zusatzbeitrag zu decken sind, handelt es sich um eine Scheinparität. Zwar wurde mit der Neukonstruktion des Zusatzbeitrags eine einkommensunabhängige Finanzierungskomponente wieder aus dem GKV-Finanzierungssystem verbannt, allerdings fällt dies gegenüber der Festreibung einer systematischen Mehrbelastung der Versicherten kaum ins Gewicht. Zudem erzeugt der nunmehr einkommensabhängige Zusatzbeitrag auch seine eigenen Steuerungsprobleme: Jene Krankenkassen, deren Mitglieder überdurchschnittlich hohe Einkommen haben, benötigen bei einem gleich hohen Fehlbetrag einen geringeren prozentualen Zusatzbeitrag als Krankenkassen mit besonders vielen Geringverdienern. Damit entstehen für die Krankenkassen neue Anreize zur Risikoselektion, insbesondere in Form der bevorzugten Umwerbung von Besserverdienenden. Weil der allgemeine Beitragssatz zur Krankenversicherung mit dem neuen Finanzierungsmodell auf 14,6 Prozent reduziert werden soll, wird der auf den Krankenkassen lastende Druck zur Vermeidung eines Zusatzbeitrags erheblich zunehmen.

An der Koexistenz von GKV und PKV sowie an den Beziehungen der beiden Versicherungszweige will die neue Bundesregierung dem Koalitionsvertrag zufolge keine Veränderungen vornehmen.

Versorgung und Versorgungsstrukturen

In der Versorgungssteuerung will die Koalition die Qualität der Versorgung stärker berücksichtigen. Das betrifft insbesondere den stationären Sektor und hier wiederum die Krankenhausplanung und die Krankenhausvergütung. In der Krankenhausplanung soll das Kriterium der Qualität in der Leistungserbringung aufgewertet werden. Der Medizinische Dienst der Krankenversicherung soll unangemeldete Kontrollen in den Krankenhäusern durchführen können. Der G-BA soll Vorgaben für die Qualitätsberichte der Krankenhäuser machen, u. a. um die Verständlichkeit und Aussagekraft dieser Berichte zu erhöhen. Erbringt ein Krankenhaus Leistungen von nachweisbar hoher Qualität, so sollen die betreffenden Leistungen von Abstaffelungen (Mehrleistungsabschlägen) ausgenommen werden können. Für besonders gute Qualität sollen Zuschläge, für unterdurchschnittliche Qualität bei einzelnen Leistungen auch höhere Abschläge ermöglicht werden. Dabei soll die Qualität risikoadjustiert (z. B. nach Alter) und anhand wichtiger Indikatoren gemessen werden. Große Herausforderungen bestehen allerdings in der detaillierten Ausgestaltung des Vorhabens: Noch wurde kein Konzept entwickelt, wie Qualität zuverlässig und gerichtsfest gemessen werden kann. Von einem solchen hängt aber die Umsetzbarkeit einer qualitätsorientierten Vergütung ab.

Darüber hinaus sollen die Patienten bei vom G-BA zu definierenden sogenannten „mengenunabhängige[n] planbare[n] Behandlungen“ laut Koalitionsvertrag „regelmäßig die Möglichkeit [erhalten, d. Verf.], eine Zweitmeinung bei einem weiteren Facharzt oder Krankenhaus einzuholen“. Dies ist eine Reaktion auf die zum Teil extrem hohen Fallzahlsteigerungen bei einigen besonders lukrativen Eingriffen wie Hüft- oder Kniegelenkoperationen, die weder durch den demografischen Wandel noch durch den medizinischen Fortschritt erklärt werden können. Die Ärztinnen und Ärzte müssen die Patienten bei der Indikationsstellung (mindestens zehn Tage vor der Operation) über diese Möglichkeit aufklären. Die Krankenkassen haben die Kosten für die Einholung der Zweitmeinungen zu tragen.

Schließlich sollen die Krankenkassen laut Koalitionsvertrag von 2015 bis 2018 die Möglichkeit erhalten, für ausgewählte planbare Leistungen „modellhaft Qualitätsverträge mit einzelnen Krankenhäusern“, also Selektivverträge ähnlich den Vereinbarungen über besondere Versorgungsformen in der vertragsärztlichen Versorgung, abschließen zu können. Der G-BA soll hierfür vier planbare Leistungen auswählen. Die Krankenkassen legen die Kriterien für diese Qualitätsverträge auf Landesebene einheitlich und gemeinsam fest. Die freie Krankenhauswahl für die Patienten soll erhalten bleiben, die Verträge selbst sollen evaluiert werden. Es wird abzuwarten sein, wie sich diese Verträge auf die Qualität der Leistungen und auf die Präsenz der Krankenhäuser in der Fläche auswirken werden.

In der ambulanten Versorgung will die Koalition vor allem gegen lange Wartezeiten für Kassenpatienten vorgehen. Hier sollen die Kassenärztlichen Vereinigungen (KVen) „Terminservicestellen“ einrichten, an die sich die Patientinnen und Patienten bei Überweisung zum Facharzt wenden können. Die Terminservicestelle soll binnen einer Woche einen Termin vermitteln, der im Regelfall innerhalb einer Wartezeit von vier Wochen stattfinden soll. Wenn dies nicht gelingt, muss die Terminservicestelle einen Termin zur ambulanten Behandlung im Krankenhaus vermitteln. Die Behandlungskosten gehen in diesem Fall zulasten des KV-Budgets.

Des Weiteren will die Regierungskoalition *Disease-Management-Programme* (DMPs) für Depression und Rückenleiden einführen. DMPs sind strukturierte Behandlungsprogramme für ausgewählte chronische Erkrankungen. Im Zentrum von DMPs steht die Anwendung evidenzbasierter Leitlinien, also symptom- oder indikationsbezogener Empfehlungen zum diagnostischen und therapeutischen Vorgehen, die den jeweils aktuellen Stand des medizinischen Wissens wiedergeben. Zu wichtigen Instrumenten dieser Programme zählen eine verbesserte Kooperation der beteiligten Leistungserbringer, ein kontinuierliches Qualitätsmanagement und Schulungen für Patientinnen und Patienten. DMPs sollen auf diese Weise eine hochwertige medizinische Versorgung gewährleisten. In vielen Fällen sind sie sektorenübergreifend konzipiert. Seit 2002 erhalten die Krankenkassen für Patientinnen und Patienten mit bestimmten chronischen Erkrankungen, die im Rahmen strukturierter Behandlungsprogramme versorgt werden, zusätzliche Mittel aus dem Risikostrukturausgleich zwischen den Krankenkassen. Mit der Zuweisung von Finanzmitteln für jeden Versicherten, der im Rahmen von DMPs versorgt wird, sollen die Krankenkassen einen Anreiz erhalten, solche Programme aufzulegen.

Einige Veränderungen sind auch für den Bereich der hausarztzentrierten Versorgung vorgesehen. Dortige Versorgungsmodelle sollen durch geeignete Instrumente zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Qualitätssicherung weiterentwickelt werden. Bestehende Vergütungsbeschränkungen werden aufgehoben.

Prävention

Noch im Jahr 2014 will die Koalition ein Präventionsgesetz verabschieden. Dieses Gesetz soll vor allem die Prävention und Gesundheitsförderung in Lebenswelten wie Schule und Betrieb stärken und sämtliche Sozialversicherungsträger einbeziehen. Für diese Projekte sollen bindende Rahmenvereinbarungen verabschiedet werden, die die Kooperation von Sozialversicherungsträgern, Ländern und Kommunen regeln.

Pflegepolitik und Pflegeversicherung

Die Koalitionsparteien haben sich darauf verständigt, zur Ermittlung von Leistungsansprüchen in der Pflegeversicherung in dieser Legislaturperiode so schnell wie möglich einen neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff einzuführen. Als Grundlage sollen die Empfehlungen des Expertenbeirates dienen, welcher zur Entwicklung eines neuen Pflegebegriffs eingesetzt wurde und dessen erster Bericht schon seit 2009 vorliegt. Durch den neuen Pflegebegriff sollen insbesondere die Leistungen für Demenzkranke verbessert werden, bisherige Leistungsempfänger aber nicht schlechtergestellt werden.

Der Beitragssatz zur Pflegeversicherung soll in den nächsten Jahren um 0,5 Prozentpunkte angehoben werden. Davon sollen 0,2 Prozentpunkte zur Finanzierung von Mehrleistungen verwendet werden. Insbesondere für Personen mit besonderem Betreuungs- und Beaufsichtigungsaufwand soll es kurzfristige Leistungsverbesserungen geben. Auch sollen die Mehreinnahmen für die ab 2015 vorgesehene Dynamisierung der Leistungen der Pflegeversicherung eingesetzt werden. Weitere 0,1 Prozentpunkte fließen in einen von der Bundesbank zu verwaltenden „Pflegevorsorgefonds“, der künftige Beitragssteigerungen abfedern soll. Darüber hinaus sollen 0,2 Prozentpunkte für die Finanzierung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs zur Verfügung gestellt werden. Die vorgesehenen Anhebungen stellen eine erhebliche Steigerung angesichts der bisherigen Beitragshöhe von 2,05 Prozent bzw. 2,3 Prozent für Kinderlose dar. Die aus der Beitragssteigerung resultierenden Mehreinnahmen von etwa fünf Milliarden Euro im Jahr werden aber nicht ausreichen, um die steigenden Kosten in der Pflege zu decken. Zudem ist der Nutzen des Pflegevorsorgefonds umstritten. Der Mackenroth-These zufolge können Sozialausgaben immer nur aus der laufenden Periode, also der Wirtschaftstätigkeit im Zeitraum der Umverteilung, finanziert werden. Die Wirksamkeit des Fonds wäre somit fraglich, da er erheblichen Risiken wie der Entwicklung der Finanzmärkte ausgesetzt ist.

Darüber hinaus bekräftigen die Koalitionsparteien, dass sie am Vorrang der Pflege durch Angehörige festhalten und deren Tätigkeit durch professionelle Pflege begleitet und ergänzt werden soll. In diesem Zusammenhang werden das Pflegezeit- und Familienpflegezeitgesetz unter einem Dach zusammengeführt und ein Rechtsanspruch auf die Familienpflegezeit eingeführt.

Gesamtbewertung des Koalitionsvertrags

Insgesamt dominiert im Abschnitt „Gesundheit und Pflege“ des Koalitionsvertrags die Kontinuität zur Politik der Vorgängerregierungen. Dies gilt insbesondere für die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung. Zwar kann der Zusatzbeitrag künftig nur noch prozentual erhoben werden, allerdings werden wie auch schon zuvor ausschließlich die Versicherten zur Deckung zukünftiger Defizite herangezogen. Auch die Versorgungssteuerung ist überwiegend von Kontinuität geprägt. Die Koalition will an der Vergütung von stationären Leistungen über diagnosebezogene Fallpauschalen festhalten und sich darauf beschränken, eingetretene Fehlsteuerungen durch Feinjustierungen zu korrigieren. Allerdings könnte sich die Erprobung von Selektivverträgen im Krankenhaussektor als ordnungspolitisch bedeutsam erweisen. Denkbar ist, dass damit auch in der stationären Versorgung ein Vertragswettbewerb zwischen den Leistungsanbietern etabliert wird. Wie die Koalition die vorgesehene Orientierung von Krankenhausplanung und Krankenhausvergütung an Qualitätskri-

terien ausgestalten und die Schwierigkeiten einer Qualitätsmessung bewältigen will, wird abzuwarten sein. Insgesamt spielt damit die Versorgungssteuerung in der Gesundheitspolitik der neuen Regierung wieder eine etwas größere Rolle als bei der schwarz-gelben Vorgängerregierung, die hauptsächlich auf Finanzierungsfragen fokussiert war und die sich vor allem aus klientelpolitischen Motiven – aller Wettbewerbsrhetorik zum Trotz – bei der Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Anbietern von Gesundheitsleistungen sehr zurückhielt.

Insgesamt sind vom Koalitionsvertrag keine großen gesundheitspolitischen Impulse zu erwarten. Er wird damit den Herausforderungen des Politikfelds nicht gerecht. So fehlen z. B. Maßnahmen zur Beseitigung der dysfunktionalen und sozial ungerechten Koexistenz von GKV und PKV, durchgreifende Initiativen zur Verbesserung der Versorgung chronisch Kranker und zur Beseitigung der Fehlsteuerungen v. a. in der Vergütung von Krankenhausleistungen. Auch vorliegende Vorschläge zu einer weiteren Verfeinerung des Risikostrukturausgleichs zwischen den Krankenkassen greift der Koalitionsvertrag nur zum Teil auf. Insbesondere wird darauf verzichtet, die Zahl der im Ausgleich zu berücksichtigenden Krankheiten zu erhöhen.

4.3 Finanzlage des Gesundheitssystems

Die finanzielle Situation der gesetzlichen Krankenversicherung ist 2013 wie in den Vorjahren sehr stabil. Aufgrund der guten Konjunktur sind sowohl die Einnahmen als auch die Rücklagen bei den Krankenkassen und im Gesundheitsfonds weiter gestiegen und beliefen sich am Ende des dritten Quartals 2013 auf etwa 27 Milliarden Euro. Allerdings wiesen mehrere Kassen Ende des Jahres darauf hin, dass ihre Ausgaben jüngst ihre Einnahmen überstiegen hätten. Womöglich könnten die Rücklagen 2014 somit wieder deutlich zurückgehen, zumal Krankenkassen wie die Techniker Krankenkasse 2013 Prämien an ihre Mitglieder ausgeschüttet haben und dies 2014 wiederholen wollen. Auch ist es wichtig, die Rücklagen im Verhältnis zu den Gesamtausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung von über 180 Milliarden Euro im Jahr zu sehen. Die Rücklagen decken damit nur knapp zwei Monatsausgaben der Krankenversicherung. Relevant für die zukünftige finanzielle Lage des Gesundheitssystems ist zudem die Höhe des Bundeszuschusses zum Gesundheitsfonds. So schwankt dieser deutlich: Vor 2010 stieg er deutlich an, zwischen 2010 und 2013 ging er dann von 15,7 auf 11,5 Milliarden Euro zurück. 2014 soll er sich auf nur noch 10,5 Milliarden Euro belaufen. Dies weist auf die Gefahr hin, dass die Bundesregierung die Höhe des Zuschusses von der Haushaltslage des Bundes abhängig machen könnte – ein Umstand, der die Planungssicherheit der Krankenkassen erheblich erschwert. Zu einer dauerhaften Festschreibung der Höhe des Bundeszuschusses hat sich auch die neue Bundesregierung nicht durchringen können.

2013 wurde in der Öffentlichkeit mehrfach die Finanzlage der Krankenhäuser thematisiert. So ergab die Befragung des Deutschen Krankenhaus-Instituts, dass im Jahr 2012 jede zweite Klinik rote Zahlen schrieb. Zwar führen die Defizite zumeist nicht zu Schließungen, da diese bei Kliniken in öffentlicher Trägerschaft in der Regel von den Kommunen ausgeglichen werden, um die medizinische Versorgung vor Ort und in der Region zu gewährleisten. Allerdings dürfte sich der finanzielle Druck auf die Krankenhäuser in den kommenden Jahren weiter erhöhen. Dies liegt erstens am

Vergütungssystem. Da sich die Höhe der diagnosebezogenen Fallpauschalen an den einschlägigen Durchschnittskosten ausgewählter Krankenhäuser orientiert, wird durch Kosteneinsparungen einzelner Häuser ein „Kellertreppeneffekt“ erzeugt: Die Bemühungen zur Kostensenkung führen zu einer weiteren Absenkung der Durchschnittskosten und damit der Vergütung der diagnosebezogenen Fallgruppen (DRG). In der Folge liegt ein erheblicher Teil der Kliniken über diesem Durchschnitt und bekommt nicht seine vollen Kosten erstattet. Zweitens sind Kommunen angesichts ihrer desolaten Haushaltssituation häufig nicht mehr bereit oder in der Lage, die Defizite ihrer Häuser auszugleichen. Deshalb üben sie Druck auf die Krankenhäuser aus, Kosten zu sparen und ihre Defizite zu verringern. Auch der Druck von dieser Seite wird in den kommenden Jahren mit dem Einstieg in die Schuldenbremse ab dem Jahr 2016 weiter steigen. In der Folge sind weitere Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen, möglicherweise auch der Versorgungssituation und weitere Veräußerungen öffentlicher Kliniken an private Betreiber zu erwarten.

Ende 2013 kam es in diesem Kontext zu einem wichtigen Urteil des Landgerichts Tübingen über die Zulässigkeit eines Defizitausgleichs durch öffentliche Krankenhausträger. Dort hatte der Bundesverband Deutscher Privatkliniken gegen den Landkreis Calw geklagt, der solche Zahlungen leistete. Dabei handele es sich, so die Kläger, im Sinne des europäischen Wettbewerbsrechts um eine rechtswidrige staatliche Beihilfe, die zu einer Wettbewerbsverzerrung zulasten privater Kliniken führe. Das Gericht stufte den Defizitausgleich aber als rechtmäßig ein, weil die Sicherstellung der Krankenhausversorgung zu den Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge zähle, der sich der Landkreis – anders als ein privater Betreiber – nicht entziehen könne.

4.4 Entwicklung der Pflegepolitik

Im Jahr 2013 hielt der Problemdruck in der Pflege und der Pflegeversicherung an: Die Zahl der Leistungsempfänger stieg wie in den Vorjahren an, und auch der Anteil nichtprofessioneller Pflege ging zurück, auch wenn Angehörige und Ehrenamtliche weiterhin einen Großteil der Pflegelast tragen. Zudem nahm der Mangel an qualifizierten Fachkräften weiter zu, und das Problem angemessener Leistungen vor allem für Demenzerkrankte blieb ungelöst. Dabei war die finanzielle Situation der Pflegeversicherung weiterhin recht stabil. Allerdings ist absehbar, dass die bestehenden Einnahmen nicht mehr lange reichen werden, um den wachsenden Bedarf an Pflegeleistungen zu finanzieren.

Aufgrund dieser Probleme besteht großer Handlungsbedarf in der Pflegepolitik. Neben der Sicherung der Finanzierung privater und professioneller Pflegeleistungen ist es vor allem erforderlich, mehr Fachkräfte für die Pflege zu gewinnen. Zwar kommen zahlreiche Fachkräfte aus Osteuropa nach Deutschland und werden hier im Pflegesektor tätig, allerdings reicht ihre Anzahl zur Deckung des Bedarfs bei Weitem nicht aus. Zudem entzieht die Bundesrepublik damit ärmeren Ländern ausgebildete Fachkräfte, welche diese selbst benötigen. Eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und eine Erhöhung der Einkommen sind unerlässlich, um die Attraktivität des Pflegeberufs zu erhöhen. Dies ist umso wichtiger, da angesichts der guten konjunkturellen Lage auch andere Wirtschaftsbereiche dringend nach Arbeitskräften suchen und diesen womöglich bessere Arbeitsbedingungen bieten können.

Auch 2013 schaffte es die Politik nicht, einen neuen, insbesondere den besonderen Bedarf Demenzkranker berücksichtigenden Pflegebedürftigkeitsbegriff gesetzlich zu verankern, obwohl entsprechende Konzepte seit Anfang 2009 vorliegen. Immerhin legte der Pflegebeirat der Bundesregierung im Juni 2013 seinen zweiten Bericht zur konkreten Ausgestaltung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs vor. Ungeachtet dessen findet sich im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung nur ein allgemeines Bekenntnis zu dessen Umsetzung. Da zudem der neue Bundesgesundheitsminister Hermann Gröhe erklärte, die Vorschläge des Pflegebeirats zunächst erproben zu wollen, ist es fraglich, ob der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff im Laufe der aktuellen Legislaturperiode tatsächlich umgesetzt wird.

Das Pflege-Neuausrichtungsgesetz (PNG), das zum 01.01.2013 in Kraft trat, sieht die Erhöhung des Pflegegeldes und der Pflegesachleistungen für Personen mit erheblichem allgemeinem Betreuungs- und Beaufsichtigungsbedarf, darunter vor allem Demenzkranke, vor. Diese Maßnahmen sollen die Zeit bis zur Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs überbrücken, sind aber als unzureichend einzustufen.

Von paradigmatischer Bedeutung könnte eine andere Bestimmung des PNG sein: die Einführung einer freiwilligen privaten Pflegezusatzversicherung, des sogenannten „Pflege-Bahrs“. Für den Abschluss einer solchen Versicherung erhalten Versicherte einen steuerfinanzierten Zuschuss von fünf Euro pro Monat. Die geförderten Versicherungsverträge müssen bestimmte Bedingungen erfüllen: Sie dürfen von den Versicherern nicht an eine Gesundheitsprüfung geknüpft werden. Auch sind Risikozuschläge und Leistungsausschlüsse nicht erlaubt, allerdings können die Versicherer die Prämien in Abhängigkeit vom Alter differenzieren. Die Versicherungsleistung muss sich im Pflegefall in der Pflegestufe III auf mindestens 600 Euro monatlich belaufen, wobei ein Leistungsanspruch erst nach einer Karenzzeit von fünf Jahren entsteht.

Die Einführung der privaten Pflegezusatzversicherung markiert in mehrfacher Hinsicht eine Abkehr von den Grundsätzen der solidarischen Beitragsfinanzierung: Die Höhe der Versicherungsprämie ist unabhängig vom Einkommen, kann – wie erwähnt – nach dem Alter differenziert werden und muss von den Versicherten ohne Beteiligung des Arbeitgebers aufgebracht werden. Zudem sind nicht erwerbstätige Familienmitglieder nicht beitragsfrei mitversichert. Daher stieß der Pflege-Bahr bei Sozialverbänden, der Opposition und auch in der Wissenschaft auf deutliche Kritik. Vermutlich hätte die bereitgestellte Fördersumme eine größere Wirksamkeit und Verteilungsgerechtigkeit erzielen können, wenn der Gesetzgeber sie als Zuschuss der sozialen Pflegeversicherung zur Verfügung gestellt und damit dort Leistungsverbesserungen finanziert hätte. Dessen ungeachtet stieß der Pflege-Bahr im Jahr 2013 auf eine recht große Resonanz: Bis Mai 2013 kam es zum Abschluss von 65.000 Pflegezusatzversicherungsverträgen mit staatlicher Förderung.

Im Unterschied zum Pflege-Bahr wurde die Familienpflegezeit bisher nur sehr selten in Anspruch genommen. Ob die von der Bundesregierung geplante Einführung eines Rechtsanspruchs auf die Familienpflegezeit dieses Instrument zur Förderung häuslicher Pflege attraktiver macht, scheint fraglich. Personen, welche die Familienpflegezeit in Anspruch nehmen, werden auch in Zukunft die Teilkompensation ihres Lohnausfalls zurückzahlen müssen. Trotz der von ihnen erbrachten Pflegeleistung werden sie damit finanziell nicht entlastet.

4.5 Fazit

2013 war gesundheitspolitisch ein eher ereignisarmes Jahr. Allerdings wurde in diesem Jahr mit der Verabschiedung des Koalitionsvertrags der Fahrplan für die neue Legislaturperiode vereinbart. Insgesamt beinhalten die dort vorgesehenen Leitlinien und Maßnahmen insbesondere auf dem Gebiet der Finanzierung des Gesundheitssystems ein hohes Maß an Kontinuität. Hier soll der Zusatzbeitrag künftig zwar nur noch einkommensabhängig erhoben werden, allerdings hält die neue Regierung daran fest, dass alleine die Versicherten die künftigen Mehrausgaben der Krankenkassen tragen müssen. Die Beziehungen und Grenzen zwischen GKV und PKV bleiben unverändert. Bei der Versorgungssteuerung dominiert ebenfalls Kontinuität, auch wenn dieses Handlungsfeld wieder eine etwas größere Rolle zu spielen scheint als unter der schwarz-gelben Vorgängerregierung. Im Bereich der Pflegepolitik und der Pflegeversicherung ist der Handlungsdruck außerordentlich groß. Substanzielle Schritte zur Lösung der Probleme in der Pflege blieben 2013 aus. Die vorgesehene Erhöhung der Finanzmittel für die soziale Pflegeversicherung ist zwar beträchtlich, wird aber mittelfristig zur Deckung des Bedarfs nicht ausreichen. Insgesamt war die finanzielle Situation der gesetzlichen Krankenversicherung im Jahr 2013 aufgrund der hohen Beschäftigtenzahlen weiterhin stabil. Daher traten auch die Umverteilungswirkungen des Zusatzbeitrags bisher nicht zutage. Allerdings kann sich die Situation bei einer Verschlechterung der konjunkturellen Lage recht schnell ändern, sodass es spätestens mittelfristig zur Erhebung einkommensabhängiger Zusatzbeiträge und somit zu Beitragssatzunterschieden zwischen den einzelnen Krankenkassen kommen wird.

Kontakt

Prof. Dr. Gerhard Bäcker
 Universität Duisburg-Essen
 Institut für Soziologie
 Lotharstraße 65
 47057 Duisburg
 E-Mail: 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

Prof. Dr. Irene Gerlach
 Evangelische Fachhochschule
 Rheinland-Westfalen-Lippe
 Immanuel-Kant-Straße 18-20
 44803 Bochum
 E-Mail: i.gerlach@efh-bochum.de

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