



Hamburgisches  
WeltWirtschafts  
Institut

# Wie viel Soziale Marktwirtschaft steckt in den Wahlprogrammen zur Bundestagswahl 2017?

Christina Boll, Jens Boysen-Hogrefe, André Wolf

HWWI Policy  
Paper 105

**Ansprechpartnerin:**  
**Dr. Christina Boll**  
Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)  
Baumwall 7 | 20459 Hamburg  
Tel.: +49 (0)40 340576-668 | Fax: +49 (0)40 340576-776  
boll@hwwi.org

HWWI Policy Paper  
Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)  
Baumwall 7 | 20459 Hamburg  
Tel.: +49 (0)40 340576-0 | Fax: +49 (0)40 340576-776  
info@hwwi.org | www.hwwi.org  
ISSN 1862-4960

**Redaktionsleitung:**  
**Prof. Dr. Henning Vöpel**  
**Dr. Christina Boll**

© Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) | August 2017

Alle Rechte vorbehalten. Jede Verwertung des Werkes oder seiner Teile ist ohne Zustimmung des HWWI nicht gestattet. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmung, Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.



Hamburgisches  
WeltWirtschafts  
Institut



# Wie viel Soziale Marktwirtschaft steckt in den Wahlprogrammen zur Bundestagswahl 2017?

Dr. Christina Boll (HWWI)

Prof. Dr. Jens Boysen-Hogrefe (IfW)

Dr. André Wolf (HWWI)

**Eine Studie des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI) in Kooperation mit dem Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW)**

**im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)**

**Hamburg, 17.08.2017**

# Inhalt

	3
Inhalt	3
1 Einleitung	5
2 Bei der Konsolidierung auf Kurs bleiben	7
2.1 Ausgangslage und Perspektiven der öffentlichen Haushalte	7
2.2 Zur Schuldenbremse	9
2.3 Die Positionen der Parteien	9
2.4 Fazit	10
3 Investitionen strukturell ausrichten, nicht an der Kassenlage	10
3.1 Öffentliche Investitionen im Kontext des Konsolidierungskurses	10
3.2 Öffentliche Investitionen im Lichte kommunaler Finanzen	12
3.3 Die Positionen der Parteien	14
3.4 Fazit	14
4 Bildungsinvestitionen als Wachstumsinvestitionen begreifen	15
4.1 Bildungsteilnahme, Bildungserträge und Bildungsfinanzierung	15
4.2 Herausforderungen und Reformbedarf	18
4.3 Die Positionen der Parteien	20
4.4 Fazit	24
5 Arbeitsmarkt flexibel halten, Qualifikationen fördern, Potenziale nutzen	25
5.1 Die Lage am Arbeitsmarkt	25
5.2 Bedeutung von Flexibilität im Arbeitsmarkt	31
5.2.1 Flexibilität der Erwerbsformen	32
5.2.2 Flexibilität der Arbeitszeiten und –orte: Literatur und Parteipositionen	39
5.3 Förderung berufsnotwendiger Qualifikationen der Beschäftigten	44
5.3.1 Diskussionspunkte: Weiterbildungsorganisation und -finanzierung	44
5.3.2 Positionen der Parteien zur Weiterbildungsorganisation	49
5.3.3 Positionen der Parteien zur Weiterbildungsfinanzierung	51
5.4 Fazit	52
6 Soziale Sicherungssysteme tragfähig und generationengerecht aufstellen	54
6.1 Gesetzliche Krankenversicherung	54
6.1.1 Status Quo	54
6.1.2 Handlungsfelder	56

6.1.3 Komparative Programmanalyse	57
6.1.4 Zusammenfassende Bewertung	62
6.2 Gesetzliche Pflegeversicherung	64
6.2.1 Status Quo	64
6.2.2 Handlungsfelder	66
6.2.3 Komparative Programmanalyse	66
6.2.4 Zusammenfassende Bewertung	68
6.3 Gesetzliche Rentenversicherung	69
6.3.1 Status Quo	69
6.3.2 Handlungsfelder	71
6.3.3 Komparative Programmanalyse	72
6.3.4 Zusammenfassende Bewertung	75
7 Abgabenlast langfristig begrenzen – „kalte Progression“ vermeiden	77
7.1 Steuerentlastungen strukturell ausrichten, nicht an der Kassenlage	77
7.2 Bewertung der Parteiprogramme	78
7.2.1 Positionierung der Parteien zu Haushalt und Steuern im Überblick	78
7.2.2 Parteipositionen zur Steuerpolitik im Einzelnen	80
7.3 Fazit	88
8 Zusammenfassende Bewertung und abschließende Bemerkungen	89
Literaturverzeichnis	97

# 1 Einleitung

Am 24. September 2017 ist Bundestagswahl.

In den letzten Wochen und Monaten veröffentlichten die kandidierenden Parteien nach und nach ihre Wahlprogrammmentwürfe und setzten damit eine intensive Debatte in Öffentlichkeit und Medien in Gang, die seitdem von Wahlprognosen der Meinungsforscher, Landtagswahlen in drei Bundesländern, nachgeschobenen Zehn-Punkte-Programmen der Parteien als „Best of“-Hitlisten, hitzigen Talkshow-Runden und teils verstörenden Twitter Posts zusätzlich befeuert werden. Das Land ist schon lange im Wahlkampfmodus, und die täglich auf uns niederprasselnde Nachrichten- und Meinungsflut verstellt allzu leicht die eigentlich interessanten Fragen. Auf welchen Kurs halten die Parteischiffe zu? Wie viel Soziale Marktwirtschaft steckt in den Wahlprogrammen?

Die soziale Marktwirtschaft, entworfen in den 1940-er Jahren von Ludwig Erhard und Alfred Müller-Armack und eingeführt im Jahr 1948, hat in Deutschland zu einer Wohlstandssteigerung für breite Bevölkerungsschichten und einem hohen Maß sozialer Sicherheit geführt. Ihr Anspruch ist, die Vorteile einer freien Marktwirtschaft wie wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und nachfrageorientierte Güterversorgung zu verwirklichen und zugleich deren Risiken, u.a. Machtkonzentration und soziale Härten, durch staatliche Regulierung zu vermeiden bzw. zu mildern. Merkmale der sozialen Marktwirtschaft sind zum einen persönliche Freiheitsrechte, die wirtschaftliches Handeln Privater erst ermöglichen, wie etwa das Recht auf freie wirtschaftliche Betätigung oder das Privateigentum an den Produktionsmitteln. Hinzu kommen Institutionen, die marktwirtschaftlichen Wettbewerb gewährleisten, wie freie Preisbildung für Güter und Dienstleistungen auf Märkten, Gewinnstreben als Leistungsanreiz sowie eine funktionsfähige Wettbewerbsordnung. Weitere Gestaltungsmerkmale sind das Konzept der Tarifautonomie als das Recht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern bzw. ihrer Interessenvertretungen, Arbeitsbedingungen und Entlohnung selbstständig zu regeln sowie ein ausgebautes soziales Sicherungsnetz zum Schutz Alter, Kranker, Einkommensschwacher und Arbeitsloser gegen wirtschaftliche Not.

Art und Umfang staatlicher Eingriffe in Wirtschaftsprozesse sind seit Bestehen der sozialen Marktwirtschaft immer wieder umstritten. Naturgemäß nimmt diese Frage auch in den Programmen der politischen Parteien zur Bundestagswahl 2017 einen großen Raum ein.

Diese Studie verfolgt das **Ziel**, die Positionen der Parteien zu den Themen Haushalt und Steuern, Bildung, Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung zu untersuchen und eine ökonomische Einordnung in die o.g. Frage vorzunehmen. Nur aus dem Grund, dass sie sich für eine ökonomische Analyse weniger anbieten, lassen wir damit wohlweislich viele andere, wichtige Themen-

bereiche aus. Grundlage sind die in den veröffentlichten Wahlprogrammen bzw. Programm-entwürfen der Parteien verlautbarten Informationen.<sup>1</sup> Es werden folgende fünf Parteien bzw. Fraktionen berücksichtigt: *CDU/CSU, FDP, SPD, Bündnis 90/Die Grünen* und *Die Linke*.

Die Studie ist wie folgt **aufgebaut**. Sie beginnt mit der Klammer um die Einzeletats, dem Haushalt. In Kapitel 2 werden die aktuelle Haushaltslage und künftige Herausforderungen beschrieben und vor diesem Hintergrund die Aussagen der Parteiprogramme eingeordnet. Unmittelbar haushaltswirksam und derzeit in der öffentlichen Debatte hoch im Kurs steht das Thema „öffentliche Investitionen“, dem Kapitel 3 gewidmet ist. Ein Teil der öffentlichen Investitionen fließt in den Bildungsbereich, dem eine Schlüsselrolle für unseren künftigen Wohlstand zukommt. Situation, Herausforderungen und Parteiprofile zum Thema Bildung werden in Kapitel 4 diskutiert. In Kapitel 5 geht es um Entwicklungen und Reformbedarfe am Arbeitsmarkt und die Haltungen der Parteien zu denselben. Das Bildungsthema scheint hier in der Rubrik „Weiterbildung und Qualifikation“ noch einmal auf. Kapitel 6 beschäftigt sich mit den einzelnen Aspekten des Sozialen Sicherheitssystems, Rente, Gesundheit und Pflege. Kapitel 7 adressiert Situation und Reformbedarf bei der Abgabenbelastung in Deutschland, und Kapitel 8 schließt mit einer Zusammenfassung der zentralen Parteipositionen im Überblick.

---

<sup>1</sup> Die Quellenangaben der Wahlprogramme finden sich am Ende der Studie im Literaturverzeichnis zu Kapitel 1.

## 2 Bei der Konsolidierung auf Kurs bleiben

### 2.1 Ausgangslage und Perspektiven der öffentlichen Haushalte

Die Lage der öffentlichen Haushalte stellt sich im Wahljahr ausgesprochen günstig dar. Im Jahr 2016 schloss der Gesamtstaat laut Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen mit einem Rekordüberschuss von über 26 Mrd. Euro ab. Im laufenden Jahr hat sich die Kassenlage von Bund und Ländern bis zum Monat Mai im Vergleich zum Vorjahreszeitraum zudem abermals deutlich verbessert. Die meisten Prognosen legen nahe, dass der Bruttoschuldenstand in der Maastricht-Abgrenzung in wenigen Jahren den Schwellenwert von 60 % in Relation zur Wirtschaftsleistung unterschreiten wird. Die Überschüsse signalisieren scheinbar Spielräume für merkliche Abgabensenkungen oder zusätzliche Ausgaben, ohne mit den Vorgaben der Schuldenbremse in Konflikt zu geraten.

Anlass, die Abgaben zu senken und zusätzliche öffentliche Ausgaben zu initiieren, gibt es durchaus. Die Abgabenbelastung der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland ist im internationalen Vergleich recht hoch (OECD 2017). Zudem wurden die Effekte der Progression in der Einkommensteuer, die auf Inflation und allgemeine Reallohnentwicklungen zurückgehen („kalte Progression“), in den vergangenen Jahrzehnten nur unzureichend durch diskretionäre Steuersatzänderungen ausgeglichen, so dass die relative Belastung gerade für die Bezieher mittlerer und gehobener Einkommen deutlich zugenommen hat (Boss et al. 2014, Dorn et al. 2016). Zugleich konnten die öffentlichen Investitionen gerade im Bereich der Kommunen über viele Jahre hinweg den Verzehr des Kapitalstocks durch Abschreibungen nicht ausgleichen, und zudem stehen viele Herausforderungen in den Bereichen Infrastruktur, Digitalisierung und Bildung an.

Trotz der guten Kassenlage ist fraglich, ob Mindereinnahmen durch Steuersenkungen oder Mehrbelastungen durch zusätzliche Ausgabenprogramme einfach mit den aktuellen Überschüssen verrechnet werden sollten, und ob nicht vielmehr die Möglichkeiten einer qualitativen Konsolidierung viel stärker in den Blick genommen werden sollten, um dauerhaft die Abgabenlast zu senken und hinreichend Möglichkeiten für investive Ausgaben zu erhalten. Die Frage der Haushaltspolitik sollte nämlich nie alleine von der aktuellen Kassenlage abhängig gemacht werden. Weitet man den Blick und betrachtet die Gründe der derzeitigen günstigen Haushaltssituation, fallen Phänomene auf, die transitorischer Natur sein dürften und dafür sprechen, dass in wenigen Jahren den öffentlichen Haushalten einiges an Gegenwind droht.

So befindet sich die deutsche Wirtschaft derzeit in einem lang anhaltenden Aufschwung, der allmählich in die Überauslastung münden dürfte (Ademmer et al. 2017). Mit zunehmender Überauslastung der Kapazitäten steigt aber auch das Rückschlagpotenzial. Dass die deutsche Wirtschaft in wenigen Jahren eine Phase konjunktureller Schwäche durchlaufen wird, wird somit immer wahrscheinlicher. Aktuell ist die gute Haushaltssituation demnach auch einem „vorübergehenden“ Konjunkturrhoch geschuldet. Hier muss allerdings darauf verwiesen werden, dass die Einschätzung der Konjunktur großen Unsicherheiten unterworfen ist und sich diese selbst für gerade vergangene Jahre in der Zukunft noch erheblich ändern kann.



Ein gewichtiger Grund, warum zunehmende Konjunkturrisiken wahrscheinlich sein dürften, ist das fortdauernde niedrige Zinsniveau. Dieses hat auch dazu geführt, dass die Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte in den vergangenen Jahren erheblich gesunken sind. Die Vorgaben der Schuldenbremse konnten von Bund und vielen Ländern jeweils aus dem Stand erfüllt werden, auch weil die Zinslast immer kleiner als geplant ausfiel. Allmählich wird angesichts der konjunkturellen Erholung im gesamten Euroraum die Zinswende absehbar. Da die öffentlichen Haushalte auch weiterhin einen merklichen Schuldenstand aufweisen, wird die Zinswende, wenn auch nicht abrupt, zu steigenden Ausgaben in den kommenden Jahren führen. Die jährliche Entlastung der Ausgaben entfällt und wird sich zu einer steigenden Belastung umkehren.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt, der bei der Beurteilung der Haushaltslage zu berücksichtigen ist, ist zudem die demografische Situation. In den vergangenen Jahren war diese aus Sicht der öffentlichen Haushalte – insbesondere der Sozialversicherungen – eher günstig, was als demografisches Zwischenhoch oder demografische Atempause (Boysen-Hogrefe 2012, Werding 2014) bezeichnet wird. Demografisch bedingt war die Zahl der Renteneintritte relativ gering und zudem stieg die Erwerbsbeteiligung Älterer an. Die Rente mit 63 hat die zuletzt genannte Entwicklung gestoppt (IAB 2015) und die demografische Situation sorgt für eine steigende Zahl der Renteneintritte. Wegen der aktuell noch hohen Rücklagen der Rentenversicherung dürfte zwar der Beitragssatz noch einige Jahre stabil bleiben, doch sind die Projektionen für den Zeitraum nach dem Jahr 2020 eindeutig. Die steigende Zahl an Rentnerinnen und Rentnern wird die Rentenversicherung durch höhere Ausgaben und die Krankenversicherung über relativ geringere Einnahmen belasten. Durch analog steigende Bundeszuschüsse und durch die Anrechnung höherer Altersvorsorgeaufwendungen in der Einkommensteuer sind auch die Gebietskörperschaften direkt vom Anstieg des Rentenversicherungsbeitrags betroffen (Beznoska und Hentze 2017).

Schließlich waren die Steuereinnahmen des Jahres 2016 von besonders starken Zuwächsen, gerade bei der Körperschaftsteuer, geprägt. Der Anstieg der Körperschaftsteuereinnahmen um 40 % lässt sich mit der guten wirtschaftlichen Lage alleine nicht begründen und wirft die Frage auf, ob die Ursachen für diesen einmalig starken Anstieg dauerhafter oder vorübergehender Natur sind (Boysen-Hogrefe 2017). Bei der Beantwortung dieser Frage geht es schließlich darum, ob der Anstieg 2016 von etwa 7 Mrd. Euro in den kommenden Jahren zu einem Rückschlag in ähnlichem Umfang führt.

Die genannten Gründe sprechen dafür, dass die Lage der öffentlichen Haushalte mittel- bis langfristig ungünstiger sein könnte als die aktuelle. Wenn die derzeitigen Überschüsse komplett verausgabt würden, ist es entsprechend wahrscheinlich, dass man in den dann folgenden Jahren wiederum Maßnahmen ergreifen müsste, um die öffentlichen Haushalte konform mit den Vorgaben der Schuldenbremse aufzustellen.

Grundsätzlich ist unter konstanten Rahmenbedingungen die Stabilisierung und nicht die Tilgung einer „geerbten“ Schuldenlast fair, im Sinne von intergenerational gerecht, da durch die Tilgung die tilgende Generation über Gebühr belastet würde im Vergleich zu nachfolgenden Generationen. Die Vorgaben der Schuldenbremse dürften bei einer nominal ähnlich wie bisher expandierenden Wirtschaft zu einem sinkenden relativen Bruttoschuldenstand führen, also

die nachfolgenden Generationen zu Lasten der aktuellen Generation entlasten. Dabei sollte allerdings nicht vergessen werden, dass der Bruttoschuldenstand immer noch erheblich ist und dass es eine Reihe von Unwägbarkeiten bei der Haushaltsplanung gibt. Nicht zuletzt sind hier die Punkte zu nennen, die die aktuelle Haushaltslage vermutlich zu günstig erscheinen lassen. Insbesondere ist die derzeitige Sondersituation durch das Niedrigzinsumfeld zu berücksichtigen. Aktuell sind die Zinsausgaben der öffentlichen Hand trotz höherer Schulden deutlich niedriger als vor der Finanzkrise. Künftige Steuerzahlerinnen und Steuerzahler werden aber wohl steigenden Zinsausgaben gegenüberstehen. Entsprechend wäre es „unfair“, wenn aktuell die gesparten Zinsausgaben anderweitig komplett verausgabt werden und nicht zumindest teilweise in die Reduktion des relativen Schuldenstandes fließen.

## 2.2 Zur Schuldenbremse

Die Schuldenbremse ist vor dem Hintergrund der Entwicklung der Schulden der öffentlichen Haushalte der vergangenen Jahrzehnte ein großer Schritt, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland zu garantieren. Derzeit genießt sie eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung. Dies rührt vielleicht auch daher, dass auf Bundesebene – abgesehen vom sogenannten „Zukunftspaket“ aus dem Jahr 2010, das noch nicht einmal vollständig umgesetzt wurde – keine Leistungskürzungen oder Abgabenerhöhungen erfolgen mussten, um die Vorgaben zu erfüllen. Sollten zu Beginn der kommenden Legislaturperiode haushaltsbelastende Maßnahmen ergriffen werden, die die derzeitigen Überschüsse aufbrauchen, ist es sehr wahrscheinlich, dass entweder noch innerhalb der Legislaturperiode oder in der folgenden korrigierende Eingriffe in Form von Steuererhöhungen oder Leistungskürzungen nötig werden. Diese könnten dann zu Lasten der Akzeptanz der Schuldenbremse gehen.<sup>2</sup> Ein „Zuviel“ an Wohltaten heute könnte schließlich zu eigentlich unnötigen Sparmaßnahmen – mit den damit verbundenen politischen Kosten – morgen führen, an deren Ende der aktuelle Konsens zur Schuldenbremse in Frage gestellt werden könnte.

## 2.3 Die Positionen der Parteien

Abgesehen von der *Linken*, die die Schuldenbremse deutlich ablehnt, stellt keine der Parteien diese grundsätzlich in Frage. Die *CDU/CSU* nennt die Einhaltung der Schuldenbremse explizit als Politikziel.

Allerdings beklagt die *SPD*, dass die aktuellen Haushaltsspielräume, die auch unter der Schuldenbremse bestehen, nicht ausgeschöpft werden und sieht somit Spielräume für höhere Ausgaben.

---

<sup>2</sup> Die neue Erwartungstheorie nach Kahnemann und Tversky geht von einer Verlustaversion aus. Vorherige Steuerenkungen würden demnach weniger positiv wahrgenommen, als folgende Steuererhöhungen negativ wahrgenommen würden.

*Bündnis 90/Die Grünen* lehnen die Schuldenbremse zwar nicht ab, streben aber, auch in Kritik an in jüngerer Zeit vergleichsweise geringen öffentlichen Investitionsquoten, eine Modifikation mit Blick auf die Investitionshaushalte an, um hier die Möglichkeiten der Schuldenfinanzierung öffentlicher Investitionen zu stärken.

Die *FDP* spricht sich sogar – gerade angesichts der anhaltenden aber wohl endlichen Niedrigzinsphase – für eine darüberhinausgehende Schuldentilgung aus. Zugleich unterstellt die *FDP* allerdings, dass es erhebliche Spielräume für Steuersenkungen gäbe, die derzeitigen Überschüsse es also erlauben, beide Politikziele – Schuldenabbau und Steuersenkungen – spannungsfrei synchron zu verfolgen. Zudem betont die *FDP* die Haushaltsverantwortung der einzelnen Länder.

Die *Linke* sieht hingegen in der Schuldenbremse ein wesentliches Hindernis für die optimale Bereitstellung öffentlicher Investitionen und Dienstleistungen und fordert deren Abschaffung.

## **2.4 Fazit**

Auch wenn es generell kein Ziel der öffentlichen Haushalte sein sollte, Überschüsse zu erzielen, und eine vollständige Schuldentilgung nicht notwendig erscheint bzw. die tilgende Generation zu stark belasten würde, sind aktuelle Überschüsse in den öffentlichen Haushalten angesichts der günstigen vorübergehenden Umstände und der kommenden Herausforderungen sowie mit Blick auf eine kontinuierliche und verlässliche Finanzpolitik sinnvoll und derzeit zu empfehlen.

# **3 Investitionen strukturell ausrichten, nicht an der Kassenlage**

## **3.1 Öffentliche Investitionen im Kontext des Konsolidierungskurses**

Wie verhält sich die kritische Sicht auf die aktuellen Überschüsse mit dem ökonomisch durchaus berechtigten Einwurf, dass öffentliche Investitionen, solange deren gesamtgesellschaftliche Renditen die daraus entstehende Zinslast übersteigt, durch Verschuldung finanziert werden sollten? Schließlich ist nicht von der Hand zu weisen, dass es viele Ausgaben bei Verkehrswegen, Digitalisierung und im Bildungssystem gibt, die lohnenswert erscheinen. Wie eine Studie von Krebs und Scheffel (2016) im Auftrag des BMWi zeigt, erzielen öffentliche Investitionen im Mittel in Kitas und Schulen eine fiskalische Rendite von 14,3 %, in Hochschulen von 8,7 % und in Infrastruktur von 7,0 %. Das aktuelle Zinsniveau, das auch als Hinweis dafür gelten kann, dass grundsätzlich hinreichend viel Ersparnis gebildet wird, um Investitionen zu realisieren, wird deutlich überstiegen, und selbst bei nennenswerten Zinssteigerungen sollten entsprechende öffentliche Investitionen forciert werden. Da die fiskalische Amortisationszeit bei 11, 18 bzw. 20 Jahren liegt, würden die Einnahmen des Staates erst in vielen

Jahren deutlich profitieren, sodass die Zwischenzeit durch Schuldenfinanzierung überbrückt werden müsste.

Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass der Staat derzeit Zinszahlungen auf vormalige Investitionsprojekte zu bedienen und die Abschreibungen auf diese Projekte zu berücksichtigen hat. Zugleich erzielt der Staat Einnahmen infolge der vorherigen Investitionen. Diese sind mit den laufenden Investitionsausgaben zu saldieren, wenn man die Frage beantworten möchte, ob die Investitionshaushalte ein Defizit „erlauben“. Als Faustregel kann dabei gelten, dass bei gegebener Rentabilität die Schuldenfinanzierung für Nettoinvestitionen statthaft ist. Trotz der jüngst gestiegenen öffentlichen Bruttoinvestitionstätigkeit dürften diese die rechnerischen Abschreibungen jedoch noch nicht übersteigen. Die Investitionshaushalte können also keine plausible Begründung für Budgetdefizite liefern. Berücksichtigt man dann zudem die verschiedenen Faktoren, die für eine vorsichtige Finanzpolitik sprechen, bedürfte es wohl einer Ausweitung der öffentlichen Bruttoinvestitionen, die die derzeitigen Planungskapazitäten mehr als ausreizen würde, um eine Schuldenfinanzierung zu rechtfertigen.

Die Finanzpolitik sollte angesichts der genannten Renditen bestrebt sein, langfristig Raum für investive Ausgaben zu schaffen. Ein generelles Problem dürfte dabei sein, dass Investitionen dem Wesen nach häufig vereinzelte Projekte sind und solche Projekte für sich nicht regelmäßig, sondern nur einmalig im Haushalt auftauchen. Wenn ein noch nicht bestehendes Projekt verschoben wird oder gar nicht erst aufgegriffen wird, fällt die Kürzung von Investitionsausgaben nicht unbedingt sofort auf – dies ist erst über die Jahre der Fall, angesichts schwindender Infrastruktur. Die Kürzung regelmäßiger Ausgaben hingegen dürften zumindest die Begünstigten dieser Leistungen sofort wahrnehmen. Entsprechend hoch dürften die politischen Kosten sein. Während diese Art der Problematik in vielen vorangegangenen Jahren durch Neuverschuldung oft genug auf die folgende Generation verschoben wurde, hat die Schuldenbremse hier einen Riegel vorgeschoben. Bisher allerdings war die Schuldenbremse selten eine merklich bindende Restriktion im Haushaltsprozess, da Konjunktur und Zinsausgaben immer wieder für Spielräume sorgten, sodass jüngst auch die öffentlichen Investitionen deutlich zulegen konnten. Doch ist augenfällig, dass die Investitionsausgaben bei anstehenden Haushaltsmittelknappheiten schlechte politische Argumente auf ihrer Seite haben könnten. Letztlich sind hier die Erfahrungen mit den Haushalten vieler Kommunen in den frühen 2000er Jahren einschlägig, die, gedeckelt durch die Kommunalaufsichten, keine unbegrenzten Neuverschuldungsmöglichkeiten hatten.

Um dem zu begegnen, schlägt die *SPD* eine Investitionsverpflichtung vor und *Bündnis 90/Die Grünen* wollen Investitionen von der Schuldenbremse ausnehmen. Wie gut diese Ideen helfen, das zuvor genannte Problem anzugehen, wird sehr von der Ausgestaltung abhängen. Es könnte gut sein, dass eine Investitionsverpflichtung, die von der Haushaltslage abhängig gemacht wird, letztlich nicht greifen wird. Eine Ausnahme von der Schuldenbremse zu schaffen, könnte wiederum dazu führen, dass die Schuldenbremse im Allgemeinen umgangen wird, z.B. durch die Dehnung des Investitionsbegriffs.

Letztlich sollte das Ziel sein, investive Ausgaben strukturell zu stärken und die Konkurrenz zu anderen Ausgaben bzw. Einnahmeänderungen sachgerecht zu gestalten, sodass diese nicht von kurzfristigen politischen Erwägungen dominiert werden. Eine Stärkung der kommunalen

Finanzen und die jüngste Initiative zur Schaffung einer Bundesautobahnagentur, die mit eigenen Einnahmequellen, wie der Maut, und festen Finanzierungszusagen ausgestattet werden muss, gehen hier in die richtige Richtung.

### 3.2 Öffentliche Investitionen im Lichte kommunaler Finanzen

Über viele Jahre hinweg waren die öffentlichen Bruttoinvestitionen niedriger als die rechnerischen Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock (Kooths 2015). Diese Entwicklung ging vor allem auf die Situation in den Kommunen zurück. Deren Nettoinvestitionen – also die Investitionsausgaben abzüglich rechnerischer Abschreibungen – gerieten fast schlagartig in den frühen 2000er Jahren in den negativen Bereich. Nahezu zeitgleich wurden die Sozialsysteme im Zuge der Agenda 2010 umfassend reformiert und die finanziellen Verpflichtungen in diesem Bereich zwischen den Gebietskörperschaften neu zugeordnet (Boysen-Hogrefe et al. 2012). Die Investitionsschwäche der Kommunen ist nicht gleichmäßig über diese verteilt. Viele Kommunen sind durchaus sehr gut in der Lage, das Niveau der öffentlichen Infrastruktur zu erhalten oder gar auszubauen. Vielmehr zeigt sich ein merklicher Zusammenhang zwischen den Sozialausgaben und der Investitionstätigkeit auf kommunaler Ebene (Arnold et al. 2015). Ein ähnliches Bild, nur mit umgekehrtem Vorzeichen, zeigt sich auch bei der Verschuldung im kommunalen Bereich. Höhere Sozialausgaben gehen häufig mit einer höheren Verschuldung einher (Boysen-Hogrefe 2015).<sup>3</sup>

Auf die Schwäche der kommunalen Investitionen wurde auch in den Länderberichten der Europäischen Kommission hingewiesen (Europäische Kommission 2015). In der Folge hat der Bund einen Investitionsfonds eingerichtet, der insbesondere finanzschwachen Kommunen zur Verfügung stehen soll. Allerdings werden die Mittel aus dem Sondervermögen des Bundes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen nur schleppend abgerufen, was wohl daran liegen dürfte, dass in mehreren Kommunen nach vielen Jahren schwacher Finanzen auch entsprechende Planungskapazitäten eingespart wurden. Zudem ist zu bedenken, dass Neuinvestitionen neben den Entstehungskosten häufig auch fortlaufende zusätzliche Ausgaben für den Betrieb nach sich ziehen. Das Programm der *SPD* ist dahingehend zu verstehen, dass weitere Bundesmittel für die Schulsanierung zur Verfügung gestellt werden sollen.

Eine grundlegende strukturelle Veränderung mit Blick auf die Investitionen auf kommunaler Ebene dürfte der Investitionsfonds bzw. dessen Aufstockung nicht auslösen. Das eigentliche Problem, dass die Kommunen für Sozialleistungen in die Pflicht genommen werden, über deren Höhe und Ausprägung sie gar nicht befinden können (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2016), wird damit nicht gelöst. Bei entsprechender Sozialstruktur werden kommunale Haushalte von Ausgaben dominiert, die sie kaum selber beeinflussen können.

---

<sup>3</sup> Durch die Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern, die im Jahr 2020 in Kraft tritt, bekommt die Finanzkraft der Kommunen ein höheres Gewicht. Sofern die Länder die daraus resultierenden Änderungen im Finanzausgleich der Länder an ihre Kommunen weiterreichen, würden finanzschwache Kommunen stärker unterstützt. Der Finanzausgleich berücksichtigt aber nicht die Sozialstruktur, so dass der Zusammenhang zwischen Sozialausgaben und Investitionen bzw. Verschuldung durch diese Reform kaum tangiert werden dürfte.

Dabei ist zu bedenken, dass die Niedrigzinsphase den hoch verschuldeten Kommunen derzeit eine Atempause liefert und die Problematik, die mit hohen Sozialausgaben, hoher Verschuldung und geringen öffentlichen Investitionen einhergeht, nach einer möglichen Zinswende von nochmals höherer Dringlichkeit sein dürfte. Die Anhebung des Bundesanteils für die Kosten der Unterkunft und Heizung in den kommenden Jahren, die von der aktuellen Koalition auf den Weg gebracht wurde, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Bündnis90/Die Grünen fordern darüber hinaus alle Sozialleistungen, die nicht von den Kommunen selbst beschlossen wurden, aus deren finanzieller Verantwortung zu nehmen. Zusätzlich soll ein Altschuldentilgungsfonds aufgelegt werden, um die Konsequenzen der verfehlten Politik der vergangenen Jahre auf mehrere Schultern zu verteilen. Beide Maßnahmen sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass Sozial- und Zinsausgaben mit Ausgaben für Investitionen konkurrieren und erstere jeweils Vorrang haben. Gerade für „schwächere“ Kommunen dürfte die Begrenzung von Sozial- und Zinsausgaben daher merkliche Investitionsspielräume schaffen.

Ähnlich positioniert sich auch die *Linke*. Sie geht in mehreren Punkten aber noch merklich weiter. So soll aus Sicht der *Linken* z.B. die Gewerbesteuerumlage abgeschafft werden. Dies dürfte bemerkenswerterweise selbst oder gerade, wenn die Gewerbesteuer zu einer kommunalen Wirtschaftsteuer deutlich ausgeweitet wird, vor allem Kommunen zugutekommen, die bereits jetzt hinreichende finanzielle Spielräume haben, sofern nicht zeitgleich entsprechenden Regelungen in den kommunalen Finanzausgleichssystemen dies auffangen.

Dass Sozialausgaben von den Gebietskörperschaften bezahlt werden, deren politische Gremien ihren Umfang festlegen, ist sehr wünschenswert und sollte gerade mit Blick auf die Lage in vielen Kommunen mit schwacher Sozialstruktur umgesetzt werden (Konnexitätsprinzip). Dies bedeutet im Gegenzug nicht, dass Schulsanierungsprogramme abzulehnen sind. Vielmehr wäre es erstrebenswert, dauerhafte Lösungen für ein Engagement des Bundes zu finden, sodass die Ausstattungen von Schulen – und somit auch die Chancen der Kinder – nicht von der Leistungsfähigkeit der Gemeinde abhängen, in der sie sich befinden (vgl. Kap. 4 ). Ein stärkeres Engagement des Bundes bei Sozial- und Bildungsausgaben würde bedeuten, dass der Bund dann merklichen zusätzlichen Belastungen gegenüberstehen wird. Hier wiederum wäre es dann angezeigt, die Steuereinnahmen von Bund, Länder und Kommunen zu Gunsten des Bundes zu verschieben und die Gesamtheit der Kommunen im Gegenzug zu niedrigeren Sozialausgaben entsprechend auf der Einnahmeseite zu belasten – zum Beispiel durch eine höhere Gewerbesteuerumlage (und nicht durch deren Abschaffung) oder durch einen höheren Bundesanteil an der Umsatzsteuereinnahmen.

Die Einrichtung eines Altschuldentilgungsfonds – wie von *Bündnis 90/Die Grünen* und der *Linken* gefordert – ist per se problematisch, da durch eine solche Maßnahme die Verantwortlichkeiten für das Haushaltsgebaren verwischt werden. Eine vollständige Vergemeinschaftung kommunaler Schulden erscheint daher unfair. Eine Teillösung, die sich an den nicht zu verantwortenden Sozialausgaben der vergangenen Jahre und länderspezifischen Gegebenheiten orientiert, könnte hier eine Alternative sein.

### 3.3 Die Positionen der Parteien

Alle Parteien sprechen sich für eine Stärkung öffentlicher Investitionen aus.

Die *SPD* will den öffentlichen Haushalten Investitionsverpflichtungen auferlegen. Jedoch ist die Forderung eher vage und der mögliche Nutzen einer solchen Verpflichtung unklar. Zudem strebt die *SPD* Investitionshaushalte auf europäischer Ebene, die über die derzeitigen Förderinstrumentarien hinausgehen, an. Dies dürfte aber für die öffentlichen Investitionen in Deutschland von geringerer Bedeutung sein.

*Bündnis 90/Die Grünen* streben eine Modifikation der Schuldenbremse an, um eventuelle Investitionshindernisse, die dieser Regelung innewohnen könnten, zu beseitigen. Dazu ist anzumerken, dass derzeit die Nettoinvestitionen negativ sind, die Schuldenbremse die öffentlichen Investitionen nicht stärker restringiert als es andere Budgetregeln, die explizit Verschuldungsmöglichkeiten für positive Nettoinvestitionen vorsehen, tun. Derzeit sind die Hindernisse für höhere öffentliche Investitionen wohl anderer Natur.

Sowohl *Bündnis 90/Die Grünen* und die Linke nehmen die Bedeutung der Kommunen als Träger öffentlicher Investitionen in den Fokus und diskutieren die Konkurrenz zwischen Sozialausgaben und Investitionen im kommunalen Bereich. Eine Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Länder und Kommunen könnte für eine strukturelle Veränderung sorgen, so dass mehr öffentlichen Investitionen gerade in Kommunen, die derzeit sehr wenig investieren (können), angeregt werden.

Die *Linke* will die öffentlichen Investitionen intensiv ausweiten und, wie in Kapitel 7 dargelegt, zum Zwecke der Finanzierung Einkommen- und Vermögensteuern merklich anheben. Insgesamt geht es um eine Verlagerung vieler Aktivitäten in den Staatssektor.

### 3.4 Fazit

Die derzeit gute Lage der öffentlichen Haushalte sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den kommenden Jahren diverse Herausforderungen bevorstehen. Ein weiterer Anstieg gerade der Sozialbeiträge zeichnet sich deutlich ab. Gerade vor diesem Hintergrund sollten die öffentlichen Haushalte zukunftsfest aufgestellt werden. Es gilt, investive Ausgaben in mehreren Bereichen nachhaltig zu stärken und zugleich die langfristige Abgabenbelastung zu begrenzen. Eine Reform der Kommunalfinanzen, an deren Ende Sozialausgaben von der Stelle bezahlt werden, an der sie auch beschlossen wurden, dürfte das Potenzial haben, gerade den Kommunen Spielräume für investive Ausgaben zu eröffnen, die in den vergangenen Jahren einen Verfall der öffentlichen Infrastruktur zu beklagen hatten. Durch eine entsprechende strukturelle Veränderung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen dürfte mehr und vor allem langfristiger gewonnen werden, als durch vorübergehende Investitionsprogramme des Bundes. Zudem kann die jüngste Initiative für die Einrichtung einer überregionalen Verkehrsweageagentur dazu führen, Planung, Bau und Instandhaltung von Verkehrswegen effizienter zu gestalten. Das Ziel sollte es sein, die Bereitstellung von Infrastruktur langfristig und verlässlich auszurichten und nicht nach Kassenlage zu betreiben.

## 4 Bildungsinvestitionen als Wachstumsinvestitionen begreifen

### 4.1 Bildungsteilnahme, Bildungserträge und Bildungsfinanzierung

#### *Bildungsteilnahme*

Der durchschnittliche Bildungsstand der Bevölkerung hat sich in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich verbessert. Der Anteil von Personen mit einer Hochschulzugangsberechtigung oder einem Studienabschluss ist gestiegen und wird sich voraussichtlich auch weiter erhöhen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 13f.). Für den Zeitraum 1976-2013 ist beispielsweise zu konstatieren, dass der Anteil der Personen ohne berufsqualifizierenden Abschluss unter den 18- bis 65-Jährigen von 38 % im Jahr 1976 (Westdeutschland) auf 16 % im Jahr 2013 (Gesamtdeutschland) gesunken ist. Zur gleichen Zeit hat sich der Bevölkerungsanteil der Akademikerinnen und Akademiker von 6 % (1976) auf 18 % (2013) erhöht (Kugler et al. 2017, S. 13). Auch unter den 20- bis 64-jährigen Erwerbspersonen ist der durchschnittliche Bildungsstand unter den Erwerbspersonen gestiegen. Zwischen 2005 und 2014 hat der Akademikeranteil bei den Frauen (Männern) von 22 % (28 %) auf 25 % (30 %) zugenommen, zugleich hat der Anteil der geringqualifizierten Frauen (Männer) von 16 % (14 %) auf 11 % (11 %) abgenommen.<sup>4</sup>

Auch der positive Trend in der Weiterbildungsbeteiligung hält an. Im Jahr 2014 nahmen in den letzten 12 Monaten vor der Befragung 51 % der 18- bis 64-Jährigen an Weiterbildung teil, 2010 waren es noch 42 % (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 144). Die Teilnahme an betrieblicher Weiterbildung war mit 37 % geringer. Die Weiterbildungsbeteiligung nimmt mit dem Alter ab und liegt in der Gruppe der 55- bis 64-Jährigen bei nur noch 39 %, im Vergleich mit 53 % unter den 45- bis 54-Jährigen. Auch bildeten sich Hochqualifizierte mit 67 % deutlich häufiger weiter als Geringqualifizierte mit 39 %. Zudem sind Erwerbstätige mit 58 % häufiger in Weiterbildungsmaßnahmen als Arbeitslose (32 %) und sonstige Nichterwerbstätige mit 25 % (vgl. Destatis/WZB 2016 (auf Basis des Adult Education Survey 2014), S. 96).

#### *Bildungserträge*

Bildung geht mit hohen privaten und sozialen *Erträgen* einher.<sup>5</sup> Neben einem geringeren Arbeitslosigkeitsrisiko und höheren Einkommen für den Einzelnen zahlt sich Bildung auch für

---

<sup>4</sup> In der Gesamtbevölkerung haben Männer noch immer einen Qualifikationsvorsprung, wodurch sich Deutschland von seinen Nachbarn unterscheidet: Deutschland war 2014 das einzige Land, in dem der Akademikeranteil in der Gruppe der unter den 20- bis 64-jährigen weiblichen Erwerbspersonen geringer als in der gleichaltrigen Gruppe der männlichen Erwerbspersonen war. Allerdings haben Frauen jüngerer Jahrgänge ihre männlichen Altersgenossen inzwischen überholt: Im Jahr 2014 hatten unter 25- bis 29-jährigen Frauen bereits 30 % einen hohen Bildungsabschluss, unter Männern waren es nur 25 % (Statistisches Bundesamt 2016a, S. 34-36).

<sup>5</sup> Dass in diesem Beitrag wichtige Aspekte des Bildungswesens nicht berücksichtigt werden (z.B. Inklusion), liegt an der Seitenbegrenzung, die eine Auswahl der aus ökonomischer Sicht diskussionswürdigsten Aspekte zur Folge hatte. Die Ausführungen dieses Abschnitts sind eng angelehnt an Boll (2017): Humanressourcen als Schlüsselfaktor



die Gesamtwirtschaft in vielfacher Hinsicht aus.<sup>6</sup> Die empirische Evidenz zeigt, dass die positiven Externalitäten<sup>7</sup> insbesondere am Beginn der Bildungslaufbahn hoch sind (Robertson/Symons 2003, Mas/Moretti 2009). Hingegen nimmt der Anteil der Bildungserträge, der von den Bildungsteilnehmern privat vereinnahmt wird, in den späteren Bildungsphasen – im Wege der zunehmend beruflichen Ausrichtung der Bildungsinhalte – zu. Doch der Erstberuf trägt zunehmend weniger durch ein ganzes Leben. Lebenslanges Lernen ist erforderlich, um auch in Zeiten des Wandels am gesellschaftlichen Leben teil zu haben und beschäftigungsfähig zu bleiben. Für den Einzelnen kann berufliche Weiterbildung auch im fortgeschrittenen Erwerbsverlauf noch attraktive Erträge in Form höherer Einkommen abwerfen und zur Erreichung nicht-monetärer Ziele wie Zufriedenheit, bessere Gesundheit und gesellschaftliche Teilhabe beitragen. Auch aus makroökonomischer Sicht lohnt sich lebenslanges Lernen. Die Aktivierung älterer Erwerbskohorten im Wege der Weiterbildung kann einen Teil der demografisch bedingten Dämpfung des Produktionspotenzials kompensieren, die Volkswirtschaft also auf einem günstigeren Wachstumskurs halten.

### *Bildungsfinanzierung*

Das Bildungssystem muss die Menschen mit den nötigen Qualifikationen und Kompetenzen ausstatten, die am Arbeitsmarkt benötigt werden. Um dieser Aufgaben gerecht zu werden, erhöhte Deutschland zwischen 2008 und 2013 trotz sinkender Schülerzahlen seine Ausgaben für Bildungseinrichtungen vom Primar- bis zum postsekundären nichttertiären Bereich<sup>8</sup>. Die Ausgaben je Schülerin und Schüler sind in diesen Bereichen deutlich schneller gestiegen als im OECD-Durchschnitt. Im Tertiärbereich hingegen konnte das Ausgabenniveau nicht mit den steigenden Studierendenzahlen Schritt halten (OECD 2016c, S. 1).

Gemessen am Bruttoinlandsprodukt sind die *Bildungsausgaben* Deutschlands, trotz der nennenswerten Ausgabensteigerungen in den letzten Jahren, im internationalen Vergleich noch immer eher unterdurchschnittlich.<sup>9</sup> So betragen die öffentlichen Bildungsausgaben für den Primar- bis Tertiärbereich im Jahr 2013 4,3 % des Bruttoinlandsproduktes. Der betreffende OECD (und EU-22)-Durchschnitt lag bei 4,5 % ((Statistisches Bundesamt 2016c, S. 89). In einer *pro-Kopf-Betrachtung* lassen sich die Ausgaben je Schülerin und Schüler (ISCED 1-8) in Bezug

---

für mehr Wachstum, Innovation und Beschäftigung, Studie im Auftrag des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, HWWI Policy Paper Nr. 104, Hamburg.

<sup>6</sup> So zeigen Studien, dass eine gute vorschulische Bildung u.a. den künftigen Gesundheitszustand erhöht, Vertrauen und politisches Engagement begünstigt (OECD 2016a) sowie das Sozialverhalten verbessert, in dem es beispielsweise die Kriminalitätsneigung senkt (Cascio 2009, O'Neill 2009). Auch generiert höhere Bildung höhere Einnahmen des Fiskus bei Steuern und Abgaben bzw. Minderausgaben in Form von Sozial- und Unterstützungsleistungen (Allmendinger et. al. 2012). Auf individueller Ebene sind, zusätzlich zu materiellen Einbußen, mit geringerer Bildung u. a. auch eine geringere Wahlfreiheit in Bezug auf die Berufswahl, eine weniger informierte Entscheidungsfindung (Oreopoulos/Salvanes 2011) sowie eine geringere Lebenszufriedenheit verbunden (Cuñado/de Gracia 2012).

<sup>7</sup> Positive Externalitäten von Bildung sind gesellschaftlich vorteilhafte Wirkungen, die die Bildungsteilnehmer/innen in ihren individuellen Entscheidungen nicht berücksichtigen (beispielsweise die erwähnten positiven Effekte auf Gesundheit und Sozialverhalten). Daher kommt es tendenziell zu einer Unterinvestition in Bildung.

<sup>8</sup> Beispiele: Abendgymnasium, Berufs-/ Technische Oberschule, Fachoberschule.

<sup>9</sup> Allerdings variieren die Zahlen je nach Messkonzept und Referenzgröße.

zum BIP je Einwohnerin und Einwohner setzen. Mit 26 % schnitt Deutschland hier vergleichsweise günstiger ab – der deutsche Wert liegt aber auch hier (leicht) unterhalb der Durchschnittswerte von OECD mit 27 % und EU-22 mit 28 % (Statistisches Bundesamt 2016c, S. 90). Allerdings gibt es Unterschiede zwischen den Bildungsbereichen. Die Schaffung bzw. der Erhalt eines leistungsfähigen Bildungssystems gehört zu den Kernaufgaben der öffentlichen Hand. Deshalb ist es von besonderem Interesse, den Stellenwert von Bildung *in Relation zu anderen öffentlichen Aufgaben* darzustellen. Auch hier lag Deutschland im Jahr 2013 mit 9,5 % unter den internationalen Vergleichswerten (OECD-Durchschnitt= 11,2 %, EU-22-Staaten= 9,9 %). Bei der Interpretation ist jedoch u.a. zu berücksichtigen, dass sich in Deutschland die Wirtschaft im Rahmen der dualen Ausbildung stark an der beruflichen Bildung beteiligt, während in anderen Staaten die berufliche Bildung in einem stärkeren Maße in öffentlichen Schulen erfolgt (Statistisches Bundesamt 2016c, S. 92).

Der Großteil der Bildungsausgaben wird für den laufenden Betrieb der Einrichtungen, nur ein kleiner Teil für Investitionen verwendet, also etwa für den Bau neuer Lehrgebäude, für die Modernisierung bestehender Einrichtungen oder die Anschaffung von Sachgütern. Im Jahr 2013 betrug der Investitionsanteil in Deutschland 7,6 % und lag damit unter dem Durchschnitt der OECD-Länder mit 8,3 %, aber gleichauf mit der EU-22 (Statistisches Bundesamt 2016c, S. 94).

Im deutschen Bildungssystem dominiert im Schul- und Hochschulbereich die öffentliche Finanzierung, während im Elementarbereich, in der beruflichen Bildung und in der Weiterbildung private Haushalte, Organisationen ohne Erwerbszweck und Unternehmen traditionell stärker an der Finanzierung beteiligt sind (Statistisches Bundesamt 2016c, S. 30). Private Quellen (hauptsächlich die privaten Haushalte) trugen im Jahr 2013 einen deutlich höheren Anteil an den Ausgaben für die frühkindliche Bildung (23,7 %) als an den Ausgaben für die Tertiärbildung (14,1 %; Statistisches Bundesamt 2016c, S. 31). Im OECD-Durchschnitt liegt der private Finanzierungsanteil für den Tertiärbereich bei 30 % (OECD 2016c, S. 2). Nur wenige Länder weisen einen höheren Anteil der privaten Finanzierung bei Einrichtungen der frühkindlichen Bildung auf (OECD 2016c, S. 7). Um ein gesellschaftlich optimales Bildungsniveau zu erreichen, sollten Bildungsanstrengungen daher grundsätzlich umso stärker staatlich gefördert werden, je höher der soziale und je niedriger der private Nutzenanteil aus den insgesamt erzielten Bildungserträgen ist. Nach dieser Maßgabe wäre im Bereich der vorschulischen und schulischen Bildung wohl die anteilig höchste öffentliche Förderung vorzusehen. Die Lastenverteilung der Bildungskosten zwischen Privaten und Staat steht daher in Deutschland gewissermaßen „auf dem Kopf“ (Kronberger Kreis 2013, S. 39). Ein zweites Argument spricht für eine hohe öffentliche Förderung zu Beginn der Bildungslaufbahn. Früh gemachte positive Bildungserfahrungen sind komplementär zu positiven Bildungsanstrengungen auf nachfolgenden Stufen der Bildungskarriere, d. h., die Bildungsanstrengungen verstärken sich gegenseitig (sogenannter Effekt der Selbstproduktivität der Bildung; Cunha/Heckman 2007). Im Umkehrschluss erschweren Bildungsdefizite im jungen Alter den Bildungserfolg auf nachgelagerten

Stufen. Daher erzielen öffentliche Bildungsinvestitionen am Beginn der Bildungslaufbahn die höchsten gesellschaftlichen Renditen.

Der finanzielle Handlungsspielraum der Bildungspolitik wird durch die Lage der öffentlichen Haushalte und damit durch die wirtschaftliche Situation in den Ländern und Kommunen geprägt. Dabei entspricht die föderale Lastenverteilung der Bildungsausgaben nicht der Nutzenverteilung. Die Länder stellten im Jahr 2013 mit 71,6 % fast drei Viertel der Bildungsausgaben, auf den Bund entfielen 6,9 %, auf die Gemeinden mit 21,5 % der Rest (Statistisches Bundesamt 2016c, S. 20). Anreize, in Bildung zu investieren, bestehen aber vornehmlich dort, wo attraktive Erträge locken. Aus ökonomischer Sicht spricht daher einiges dafür, die Kostenbeteiligung einer föderalen Ebene an deren Nutzenanteil zu orientieren (Kronberger Kreis 2013, S. 23f.). Dies ist gegenwärtig jedoch nicht der Fall. Zwar ist eine Ertragsaufschlüsselung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nicht trennscharf durchführbar. Dennoch ist unbestritten, dass die sozialen Erträge aus vorschulischer Bildung nicht ausschließlich auf kommunaler Ebene vereinnahmt werden: Sie bestehen vornehmlich aus eingesparten Sozialleistungen und einem Mehr an Sozialbeiträgen und Steuereinnahmen – hiervon profitieren ebenso Bund und Länder.

## **4.2 Herausforderungen und Reformbedarf**

### *Soziale Disparitäten in der Bildungsteilnahme*

An der steigenden Bildungsbeteiligung haben in Deutschland nicht alle sozialen Gruppen gleichmäßig teil. Nach wie vor ist in Deutschland ein enger Zusammenhang zwischen familiären Lebensverhältnissen, Bildungsbeteiligung und Kompetenzerwerb nachweisbar. Hinsichtlich der sozialen Herkunft lassen sich drei Risikolagen unterscheiden: die Risikolage formal gering qualifizierter Eltern, die soziale sowie die finanzielle Risikolage. In Deutschland ist mit 28 % mehr als jedes vierte Kind von mindestens einer dieser Risikolagen betroffen (vgl. für die Aussagen im Folgenden Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 27-29). Kinder Alleinerziehender und Kinder mit Migrationshintergrund sind multiplen Risikolagen ausgesetzt. Die „Vererbung“ niedriger Bildungsstände vollzieht sich in noch höherem Maße, wenn ein Migrationshintergrund vorliegt. Vor diesem Hintergrund erlangt die sprachliche Bildung in den Kindertageseinrichtungen für Kinder, die darauf angewiesen sind, die deutsche Sprache innerhalb des Bildungssystems zu erlernen, einen sehr hohen Stellenwert (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 11).

Ganztagschulen haben das Potenzial, soziale Ungleichheit in den Bildungschancen zu reduzieren (und zudem die mütterliche Erwerbstätigkeit zu erhöhen, vgl. beispielsweise Beblo et al. 2005, Tobsch 2013, Boll/Hoffmann 2017). Insgesamt machen inzwischen 60 % der Schulen in Deutschland Ganztagsangebote, die von mehr als einem Drittel der Schülerinnen und Schüler in Anspruch genommen werden. Dabei dominiert weiterhin das offene Organisationsmodell mit unverbindlicher Teilnahme der Schülerinnen und Schüler. Eine über den Tag verteilte

Rhythmisierung von Unterricht und außerunterrichtlichen Angeboten ist hier nur selten möglich (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 8). Auch Vorschulkinder werden zunehmend länger betreut. Die vertraglich vereinbarten Zeiten der institutionalisierten Kindertagesbetreuung haben sich für alle Altersgruppen weiter erhöht. Mittlerweile werden für 43 % der in Tageseinrichtungen betreuten unter 3-Jährigen in Westdeutschland und für 76 % in Ostdeutschland ganztägige Betreuungszeiten vertraglich vereinbart.

Auch in der Weiterbildungsbeteiligung sind soziale Disparitäten sichtbar: Personen, die bereits reichliche Lernerfahrungen gesammelt haben, erschließen sich leichter weitere Lernerfahrungen in anderen Feldern. Dies gilt für formale und nicht-formale Weiterbildungsaktivitäten (OECD 2016a, S. 463) wie auch für informelle Aktivitäten außerhalb von institutionell und curricular gesteuerten Bildungsprozessen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 9). Dadurch verstärkt sich die Ungleichheit in der Bevölkerung bei den Bildungschancen. Um benachteiligte Gruppen wie Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose und Menschen mit Sprachdefiziten stärker in den Weiterbildungsprozess zu integrieren, bedarf es zielgruppenadäquater Finanzierungsinstrumente und Bildungsformate.

#### *Weitere Herausforderungen des Bildungssystems*

Wie die empirische Forschung zeigt, sind Kompetenzen, nicht Bildungsjahre, für wirtschaftliches Wachstum relevant (Hanushek/Wößmann 2008; 2016, Wößmann/Hanushek 2015). Mit der Veränderung der Arbeitswelt verändern sich daher auch die Anforderungen an die Kompetenzvermittlung durch das Bildungssystem. Die *Digitalisierung* macht es notwendig, dass digitale Kompetenzen auf allen Stufen des Bildungssystems vermittelt werden. Bei computer- und informationsbezogenen Kompetenzen deutet sich derzeit ein Aufholbedarf, insbesondere unter ohnehin benachteiligten Schüler/innen, an. Schüler/innen mit schwachem und mittlerem sozialem Hintergrund sowie solche mit Migrationshintergrund befinden sich überproportional häufig auf den unteren Kompetenzstufen (Eickelmann et al. 2014, S. 5). Es erscheint daher geboten, bei Finanz- und Strukturreformen im Bildungsbereich in der Ausbildung der Schüler/innen wie der Lehrkräfte die Kompetenzvermittlung stärker in den Mittelpunkt zu rücken.

Der *demografische Wandel* stellt das Bildungssystem vor weitere Aufgaben. Deutschlands Lehrpersonal ist eines der ältesten im OECD-Vergleich (OECD 2016b, S. 4f). Vor allem in Ostdeutschland ergibt sich für die nächsten Jahre aus den anstehenden Pensionierungen ein hoher Ersatzbedarf von Lehrkräften (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 6). Sollte sich die Zahl der Schüler/innen im nächsten Jahrzehnt gegebenenfalls etwas günstiger entwickeln als bisher angenommen, würde dies den Bedarf an Lehrkräften zusätzlich erhöhen. Allerdings wird die vorerst günstigere Entwicklung den Rückgang der Schülerzahlen nicht stoppen, sondern nur aufschieben, und selbst der Aufschub würde wohl regional unterschiedlich verlaufen (Bertelsmann-Stiftung 2017).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Gemäß einer Studie der Bertelsmann-Stiftung, die eine Aktualisierung der Variante 2-A der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes um aktuelle Geburtentrends vornimmt, wird die

Zudem stellt die *Zuwanderung* das Bildungssystem auf allen Stufen vor enorme Herausforderungen, die zudem noch regional variieren (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 17). Der Bedarf an Bildungsangeboten bezieht sich auf Sprachkurse, die Aufnahme von Kindern in Kindertageseinrichtungen und Schulen, die berufliche Ausbildung einschließlich des Übergangssystems, die Hochschulbildung und die Weiterbildung (Statistisches Bundesamt 2016b, S. 24). Abhängig von der Bleibeperspektive wird der Finanzbedarf für das Jahr 2016 auf 2,2 Mrd. bis knapp 3 Mrd. Euro geschätzt. Je nach Anzahl und Alter der ab 2016 zusätzlich nach Deutschland einreisenden Kinder wird sich dieser Finanzbedarf für die Folgejahre fortsetzen oder erhöhen.

Schließlich muss das Bildungssystem auch auf steigende Anforderungsniveaus auf dem Arbeitsmarkt reagieren. Diese spiegeln sich angebotsseitig in einem ungebrochenen Trend zur Höherqualifizierung. Jedoch zeigen Prognosen von Fachkräftebedarf und -angebot, dass Fachkräfte künftig eher im mittleren Bildungssegment, bei Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung, knapp sein werden (Zika et al. 2015, S. 7f.). Dennoch gehen seit etwa einem Jahrzehnt Ausbildungsplatzangebot und –nachfrage zurück (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 121). Die Abwärtsbewegung ist durch einen Rückgang des Ausbildungsplatzangebots dominiert, doch auch die zunehmende Studierneigung spielt eine Rolle. Um das Interesse junger Menschen an der dualen Ausbildung zu stärken, sind institutionelle Reformen in Richtung von mehr Durchlässigkeit der Ausbildungsgänge nach unten und oben unabdingbar. Dies bedeutet, sowohl niedrigschwellige Einstiege für Geringqualifizierte als auch Anschlussmöglichkeiten zu akademischer Bildung zu schaffen. Letzteres würde helfen, die duale Ausbildung auch für junge Menschen mit Studienambitionen attraktiver zu machen. Gleiches gilt für ein stärkeres Werben der Ausbildungsbetriebe um Abiturient/innen, kombiniert mit einer stärkeren Investitionsbereitschaft in ausbildungsinteressierte junge Menschen aus dem unteren Qualifikationsspektrum (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 121f.).

### 4.3 Die Positionen der Parteien

Im Kontext der o.g. Situationsbeschreibung und des Reformbedarfs aus ökonomischer Sicht werden im Folgenden die Positionen der Parteien zum Bildungsbereich bewertet.

Im **frühkindlichen Bereich** hält die *CDU/CSU-Fraktion* an Elternbeiträgen für die Betreuung fest und betont die Wahlfreiheit der Eltern. Grundsätzlich ist das Ziel der Wahlfreiheit hoch zu bewerten. Jedoch ist zur Kenntnis zu nehmen, dass die Nichtteilnahme der Kinder an vorschulischen Bildungsangeboten mit dem von der *CDU/CSU* ebenfalls hoch bewerteten Ziel gleicher Startchancen aller Kinder im Konflikt stehen kann. Trotz zahlreicher Initiativen im Bereich der sprachlichen Bildung hat weiterhin rund ein Viertel der Fünfjährigen einen Sprachförderbedarf im Deutschen. Insbesondere Kinder aus Elternhäusern mit niedrigem

---

Zahl der Personen im Alter 0 bis unter 19 Jahre im Jahr 2030 deutlich höher ausfallen als in der Variante 2-A vorausgerechnet (Bertelsmann-Stiftung 2017, S. 13). Dies hat der Studie zufolge nennenswerte Auswirkungen auf die Zahl der Schüler/innen, den Bedarf an Lehrkräften und die Bildungsausgaben.

Schulabschluss sowie mit nicht-deutscher Familiensprache werden vermehrt als sprachförderbedürftig diagnostiziert (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 9). Eine aktuelle Studie der OECD zeigt signifikante Unterschiede zwischen den Schulleistungen Fünfzehnjähriger und dem Besuch vorschulischer Bildungs- und Betreuungseinrichtungen von mindestens gegenüber weniger als zwei Jahren Dauer in vielen Ländern, bei vergleichbarem sozioökonomischen Status von Elternhaus und Schule (OECD 2017, S. 151f.). Eine Fokussierung auf die (vermehrte) Bereitstellung von Betreuungsplatzangeboten wird daher nicht genügen, um gleiche Startchancen sicherzustellen; die Angebote müssen auch angenommen werden. Dies setzt zuallererst eine bessere Information der Eltern über den individuellen und gesellschaftlichen Nutzen außerfamiliärer Bildung und Betreuung voraus. Untersuchungen zeigen, dass vom Kita-Ausbau der letzten Jahre eher Kinder besser gestellter Eltern profitiert haben. Die Nutzungsquote der unter Dreijährigen, deren Eltern einen Hauptschulabschluss aufweisen, ist im Zeitraum 2012-2015 sogar von 19 % auf 16 % gesunken (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 60). Die *SPD* fordert hingegen eine gebührenfreie Bildung von der Krippe bis zur Hochschule. Kita-Gebühren möchte sie schrittweise abschaffen. *Die Linke* fordert dasselbe ab der Kita. Allerdings fehlen Angaben der Parteien dazu, wie sie die Mindereinnahmen des Staates gegenfinanzieren wollen. Zudem wird Geld allein das Problem der sozialen Selektion vermutlich nicht lösen. Unabdingbar erscheinen Maßnahmen, die an einer besseren Information der Eltern über bestehende Angebote und deren Nutzen sowie an der Qualität der Betreuung ansetzen. Zudem steht der weiter oben erwähnte hohe private Kostenanteil an frühkindlicher Bildung im Vergleich zu nachgelagerten Bildungsstufen angesichts der am Beginn der Bildungskarriere höchsten sozialen Nutzen von Bildung (und dementsprechend höchsten sozialen Kosten aus einer Unterinvestition) in einem gewissen Widerspruch und spricht für eine höhere anteilige öffentliche Finanzierung in der frühkindlichen Bildung.

*CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen* und *Die Linke* planen, die Betreuungsqualität im vorschulischen Bereich weiter auszubauen, was zu begrüßen ist. Am ehesten konkret, nämlich hinsichtlich des Betreuungsschlüssels, werden hier die Programme von *Bündnis 90/Die Grünen* bzw. *Die Linke*. Das *FDP*-Programm sieht Angebote zum Erwerb der deutschen Sprache an alle Kinder mit Sprachdefiziten vor der Einschulung vor, äußert sich aber nicht, wie dies umgesetzt werden soll. Auf die Notwendigkeit bundesweit einheitlicher Qualitätsmindeststandards und Ressourcenausstattungen bei erhöhtem Sprachförderungsbedarf in Kitas nimmt kein Programm Bezug. Das marktwirtschaftliche Instrument der Bildungs- bzw. Betreuungsgutscheine, mittels derer der Qualitätswettbewerb der Anbieter stimuliert werden kann, wird als einziger Partei von der *FDP* adressiert.

Die *CDU/CSU*, die *SPD* und *Bündnis 90/Die Grünen* haben im Bereich der **schulischen Bildung** die Problematik der sozialen Selektion und den potenziellen Beitrag von Ganztagsbetreuung erkannt. Die *CDU/CSU* schlägt einen Rechtsanspruch auf eine „bedarfsgerechte Betreuung im Grundschulalter“ vor. Jedoch bleibt unklar, was darunter im Einzelnen zu verstehen ist und wie dieser Anspruch finanziert werden soll. Die *SPD* möchte, etwas konkreter, einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kita- und Grundschulkindern einführen, mit „finanzieller

Beteiligung des Bundes“, *Bündnis 90/Die Grünen* beschränken sich hierbei auf Ganztagschulen. Die Finanzierungslasten bleiben auch hier ungeklärt.

Die zentrale Bedeutung gleicher Startchancen junger Menschen überall in Deutschland, unabhängig von der regionalen Wirtschaftskraft, für Demokratie und sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft legt aus unserer Sicht eine zumindest partielle Finanzierungsverantwortung des Bundes in den ersten Bildungsphasen nahe. Die *CDU/CSU* betont das Ziel bundesweit gleicher Bildungschancen und die gesamtstaatliche Verantwortung hierfür, verweist aber zugleich auf die föderale Zuständigkeit der Länder für den Bildungsbereich. Den Weg, bedürftige Kommunen eher fallweise, je nach Kassenlage des Bundes, unterstützen zu wollen, will die *CDU/CSU* weitergehen und verweist in diesem Zusammenhang auf den eingerichteten Sonderfonds von 7 Mrd. Euro für zur Schulsanierung für finanzschwache Kommunen. Auch die *SPD* sowie *Bündnis 90/Die Grünen* und *Die Linke* sprechen sich für eine stärkere Bundesbeteiligung an den Kosten der Schulsanierung sowie der Schulausstattung aus und möchten hierzu sogar das Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich vollständig aufheben. Nach *SPD*-Wunsch soll das Schulsanierungsprogramm des Bundes zu einem Schulmodernisierungsprogramm weiterentwickelt werden; *Bündnis 90/Die Grünen* wollen ein Schulsanierungsprogramm von 10 Mrd. Euro in den nächsten fünf Jahren auflegen. Jedoch wäre unseres Erachtens eine regelbasierte, auf Dauer angelegte Neujustierung der föderalen finanziellen Zuständigkeiten einem projektbasierten (und damit zeitlich befristeten) Mittelfluss vorzuziehen.

Allerdings sollte unseres Erachtens eine stärkere Finanzierungsverantwortung des Bundes von bundesweit einheitlichen Qualitätsstandards auf Länderebene abhängig gemacht werden. Das *FDP*-Programm ist das einzige Wahlprogramm, das notwendige strukturelle Reformen im Bildungsbereich adressiert, u.a. über Vorschläge für mehr Eigenständigkeit der Schulen und eine reformierte Lehrerausbildung.<sup>11</sup>

Die *CDU/CSU* möchte die Attraktivität der **beruflichen Bildung** durch Schaffung von mehr Aufstiegschancen dual Ausgebildeter steigern. Die *SPD* spricht sich für mehr Anschlussmöglichkeiten dual Ausgebildeter in Richtung akademischer Bildungsgänge aus. Strukturelle Maßnahmen dieser Art, die das duale System wettbewerbsfähiger und durchlässiger machen, sind sicherlich zu begrüßen. Richtig scheint auch das Ansinnen von *SPD*, *Bündnis 90/Die Grünen* und *Die Linke*, die Bewertung sozialer Berufe (also auch der Erzieherberufe) im Vergleich zu anderen Berufen zu überprüfen (eine Aufwertung sozialer Berufe käme dual Ausgebildeten in diesen Berufen indirekt zugute); dies müsste dann jedoch konsequenterweise auch die Überprüfung der Leistungsanforderungen einschließen. Eine Mindestausbildungsvergütung,

---

<sup>11</sup> Darüber hinaus gehören unseres Erachtens auch externe Prüfungen, die Lehr- und Lernanstrengungen sichtbar und durch eine Teilharmonisierung auch bundesweit vergleichbar machen, sowie Möglichkeiten zur Schulwahl zu den notwendigen strukturellen Reformen. Letztere befördern den Wettbewerb der Schulen um die Gunst der Eltern und damit die besten Konzepte.

wie die *SPD* sie fordert, wäre jedoch kontraproduktiv, da es das Ausbildungsengagement kleiner Betriebe und die Vermittlungschancen geringqualifizierter junger Menschen ohne Schulabschluss oder mit Hauptschulabschluss in die Ausbildung weiter schmälern dürfte.

In der **Hochschulbildung** sprechen sich *SPD* und *Bündnis 90/Die Grünen* gegen Studiengebühren aus. *Bündnis 90/Die Grünen* möchten im Gegenteil sogar einen Studierendenzuschuss für alle und einen Bedarfszuschuss für Studierende aus ärmeren Elternhäusern schaffen. Fraglich bleibt, wie dies finanziert werden soll. Gebührenfreie Bildungsangebote auf allen Stufen der Bildungskarriere erscheinen auf den ersten Blick als ein wünschenswertes Ziel. Jedoch sind sie keinesfalls kostenlos. Wenn die Nutzer, die von den Angeboten profitieren, nicht dafür zahlen, muss es die Gesamtheit der Steuerzahler/innen tun – also auch all jene, die niemals eine Hochschule betreten haben und demzufolge auch nicht an den Erträgen in Form höheren Einkommen partizipieren. Wenn die Steuerbelastung im Rahmen bleiben soll, besteht bei alternativen Mittelverwendungen ein Zielkonflikt. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wäre bei knappen Haushaltsmitteln einer Gebührenfreiheit am Beginn (statt am Ende) der Bildungskarriere der Vorzug zu geben.<sup>12</sup> Eine Kombination aus gebührenfreiem Studium und BAföG-Erhöhung ohne Rückzahlungspflicht, wie sie *Bündnis 90/Die Grünen* fordern, scheint nicht nur unter fiskalischen Aspekten äußerst fraglich, wenn man etwa bedenkt, dass am anderen Ende der Bildungsskala das Geld fehlt, um jungen Menschen den Zugang zur deutschen Sprache zu ermöglichen. Nachgelagerte Studiengebühren hingegen, wie die *FDP* sie vorschlägt, erscheinen ökonomisch sinnvoll, wenn sie von einem funktionierenden Stipendiensystem flankiert werden, da sie Anreize für eine effiziente Ressourcenallokation bieten, und sie erscheinen in dem Sinne gerecht, als dass der für die staatlichen Leistungen bezahlt, der sie bestellt hat. Zudem bieten die Gebühren den Hochschulen zusätzliche Finanzierungsmittel.

Insbesondere im Bereich **Weiterbildung** gibt es in den Programmen von *CDU/CSU*, *SPD*, *Bündnis 90/Die Grünen* und *FDP*, trotz der vielfach betonten Bedeutung von lebenslangem Lernen für Beschäftigung und Wohlstand, kaum konkrete Anhaltspunkte, wie beispielsweise das Problem der sozialen Disparitäten, das auch hier besteht, angegangen werden soll, um Abwärtsspiralen im Lebensverlauf zu stoppen und Übergangschancen aus Arbeitslosigkeit bzw. Niedriglohn in (höherwertige) Beschäftigung zu ermöglichen.

Beispielsweise bilden sich Migrantinnen und Migranten nur halb so oft weiter wie Personen ohne Migrationshintergrund (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 11).

Vorsorgeformen wie privates, staatlich begünstigtes Bildungssparen (*FDP*), ein persönliches Chancenkonto mit staatlich finanziertem Startguthaben (*SPD*) oder eine „BildungsZeit Plus“ (*Bündnis 90/Die Grünen*) als Kombination aus staatlichem Darlehen und Zuschuss für weiterbildungsbedingte temporäre Arbeitszeitreduktion sind respektable Ansätze, aber das Problem der sozialen Selektion in der Weiterbildung werden sie schwerlich allein lösen können. Denn

---

<sup>12</sup> Gegen Studiengebühren wird oftmals ins Feld geführt, dass sie sozial ungerecht seien, weil sie Kinder ärmerer Eltern im Zugang zu Hochschulbildung benachteiligten. Die empirische Evidenz zeigt jedoch, dass die Frage der Zugangschancen von der konkreten Ausgestaltung des Systems bestimmt wird, insbesondere auch von der Frage, ob die Gebühren durch ein gut gebautes Studienförderungssystem flankiert sind oder nicht.



sie verkennen, dass beispielsweise Geringqualifizierte mit der Informationssuche nach geeigneten Bildungsangeboten oft überfordert sind oder/und den persönlichen monetären und nicht-monetären Nutzen aus der Weiterbildung falsch einschätzen. Die Gefahr besteht, dass sich hier eine Negativspirale aus geringer Erstbildung, fehlenden Kompetenzen, daraus folgenden geringen Weiterbildungschancen und letztlich verfestigter prekärer Beschäftigungs- und Einkommenssituation bildet. Finanzierungsmodelle in der Weiterbildung, die auf private Initiative setzen, sind daher adäquat für viele, aber nicht für alle Personengruppen der Gesellschaft. Das Problem der sozialen Disparitäten in der Weiterbildung wird nur in den Programmen von *Bündnis 90/Die Grünen* und *Die Linke* (sowie seitens *SPD*, hier aber fokussiert auf die Gruppe der Arbeitslosen) überhaupt thematisiert. Um benachteiligte Gruppen wie Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose und Menschen mit hohen Sprachdefiziten stärker in den Weiterbildungsprozess zu integrieren, erscheint es notwendig, eine staatliche Finanzierungs-beteiligung an Weiterbildungsangeboten für diese Gruppen mit niedrigschwelligen Zugängen zu unentgeltlichen Beratungsdienstleistungen zu kombinieren und die staatlichen Finanzierungsinstrumente an der Zielgruppe auszurichten. So ist beispielsweise für Geringqualifizierte eine Direktförderung mittels unentgeltlicher Bildungsangebote einer indirekten Förderung vorzuziehen. Ob allerdings ein Recht auf Weiterbildung, wie *SPD* und *Die Linke* es fordern, ein geeignetes Instrument ist, um Weiterbildung insbesondere für diese Gruppen voranzubringen, erscheint fraglich (siehe zum Thema „Lebenslanges Lernen“ auch Kap. 5).

Begrüßenswert ist, dass sich alle Parteien (*CDU/CSU*, *SPD*, *Bündnis 90/Die Grünen*, *FDP*, *Die Linke*) das Ziel gesetzt haben, die **digitalen Kompetenzen** der Bevölkerung zu stärken. Während das *CDU/CSU*-Programm diesen Punkt für Schulen adressiert, ohne konkreter zu werden, werden in den Programmen der übrigen Parteien Maßnahmen zur Umsetzung genannt, u.a. der Schaffung der nötigen technischen Ausstattung der Schulen<sup>13</sup>, dem Aufbau entsprechender Kompetenzen in der Lehrkräfteausbildung sowie die Formulierung von digitalen Standards. Die *FDP* plant gar einen Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern zum Ausbau der digitalen Infrastruktur an Schulen. Für den Weiterbildungsbereich, wo die sozialen Benachteiligungen im digitalen Kompetenzerwerb ebenfalls bestehen, bleiben die Parteien aber Angaben schuldig, wie sie diese adressieren wollen.

#### 4.4 Fazit

In der Bewertung von Bildung als Schlüssel für Wachstum und Wohlstand sind sich die Parteien einig. Auch die Notwendigkeit einer Stärkung digitaler Kompetenzen wird von den allermeisten Parteien unterstrichen. Zudem sprechen sich die Parteien überwiegend dafür aus, mehr Geld auszugeben. So fordert beispielsweise die *FDP*, mit dem OECD-Durchschnitt des Anteils der Bildungsausgaben am Staatshaushalt gleichzuziehen. Die *SPD* möchte öffentliche Investitionen in öffentliche Institutionen wie Kitas, Schulen und Hochschulen sogar im Wege

---

<sup>13</sup> Darüber hinausgehend fordert *Die Linke*, jeden Schüler/jede Schülerin mit mobilen Endgeräten auszustatten.

einer staatlichen Investitionsverpflichtung festschreiben und in der kommenden Wahlperiode rund 12 Mrd. Euro Bundesmittel für Bildungsinvestitionen bereitstellen, die zusätzliche Mittel bei Ländern und Kommunen heben sollen. Allerdings wird in den Programmen nicht thematisiert, wie die Mehrausgaben finanziert werden sollen. Die Finanzierungsfrage drängt sich insbesondere dort auf, wo neben einem höheren staatlichen Engagement zu Beginn der Bildungslaufbahn (wofür die meisten Parteien plädieren) ein selbiges auch für alle nachfolgenden Bildungsstufen gefordert wird. Auch wäre eine regelbasierte, auf Dauer angelegte Neujustierung der föderalen finanziellen Zuständigkeiten und ihrer Finanzierungsinstrumente aus unserer Sicht besser als ein fallweises Lückenstopfen durch den Bund, je nach Kas-senlage. Dieser Aspekt wird von keiner Partei adressiert. Zudem hat die empirische Bildungsforschung gezeigt, dass Probleme wie die soziale Selektion in der Bildungsbeteiligung mit mehr Geld allein nicht zu lösen sind. Ökonomisch sinnvolle Strukturreformen, beispielsweise in Richtung von mehr Eigenständigkeit der Schulen, werden in den Programmen – mit Ausnahme der *FDP* – kaum thematisiert.

## 5 Arbeitsmarkt flexibel halten, Qualifikationen fördern, Potenziale nutzen

### 5.1 Die Lage am Arbeitsmarkt

Der deutsche Arbeitsmarkt ist insgesamt in einer guten Verfassung; die Beschäftigung profitiert von einer günstigen Wirtschaftsentwicklung.<sup>14</sup> Die Zahl der Erwerbstätigen betrug zuletzt (Mai 2017) 44,16 Millionen, was einem Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 648.000 Personen entspricht. Der Anstieg war vor allem auf einen Zuwachs an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zurückzuführen, dies galt für alle Bundesländer. Zuletzt (April 2017) waren in Deutschland 32,03 Millionen Menschen sozialversicherungspflichtig beschäftigt, 727.000 Personen mehr als im Vorjahr (Bundesagentur für Arbeit (BA) 2017a).

Die Beschäftigungsformen haben sich gegenüber dem Vorjahr unterschiedlich entwickelt. Die sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung ist mit +4,4 % stärker gestiegen (April 2017 gegenüber April 2016) als die sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung (+1,6 %). Die Zahl der Selbstständigen war gegenüber dem Vorjahresquartal rückläufig, ebenso wie die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten. Nach Hochrechnungen der Bundesagentur

---

<sup>14</sup> Das reale BIP ist im ersten Quartal 2017 saison- und kalenderbereinigt um 0,6 % und damit stärker als im selben Quartal des Vorjahres gestiegen; die Aussichten für das 2. Quartal sind ähnlich positiv, so auch die Unternehmenseinschätzungen der Wirtschaftslage (BA 2017b, S. 7).

für Arbeit waren im April 2017 4,74 Millionen Personen ausschließlich geringfügig beschäftigt, 1,5 % weniger als vor einem Jahr (BA 2017b S. 8f.).<sup>15</sup>

Die Zahl der arbeitslosen Menschen lag zuletzt (Juni 2017) bei 2.473.000 Personen, das sind 142.000 Personen weniger als im Vorjahr (BA 2017a). Die Arbeitslosenquote<sup>16</sup> lag im Juni 2017 bei 5,5 % (Ost: 7,3 %, West: 5,1 %).<sup>17</sup> Für den Rückgang der Arbeitslosenzahl seit 2005 (mit einem kurzzeitigen Anstieg 2008/09 infolge der weltweiten Wirtschaftskrise) werden in der ökonomischen Forschung u.a. die Hartz-Reformen (Krause/Uhlig 2012, Krebs/Scheffel 2013), die über Lohnzurückhaltung herbeigeführte Lohnstückkostensenkung, die zu einer Beschäftigungsausweitung führte (Dustmann et al. 2014, Boysen-Hogrefe/Groll 2010),<sup>18</sup> sowie die zunehmende Verbreitung von Teilzeit (Burda/Seele 2016) verantwortlich gemacht. Die Hartz-Reformen brachten neben einem Rückgang der Arbeitslosigkeit auch eine verbesserte Matching-Effizienz (Fahr/Sunde 2009, Klinger/Rothe 2012, Hertweck/Sigrist 2013) und einen Rückgang der Übergangsraten von Beschäftigung in Arbeitslosigkeit für ältere Beschäftigte (Dlugosz et al. 2014) mit sich. Ein Preis, der dafür zu zahlen war, lag in verminderten Einstiegsgehältern von wiederbeschäftigten vormals Arbeitslosen (Giannelli et al. 2013, Engbom et al. 2015). Die Politik der „Vorfahrt für Beschäftigung“ ging insgesamt mit einem relativ niedrigen durchschnittlichen Lohnwachstum einher (SVR 2016, S. 373). Der deutliche Anstieg der Lohnspreizung begann jedoch bereits Mitte der 1990-er Jahre und hielt bis etwa 2010 an (Möller 2016).

Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist gegenüber dem Vorjahr um 9 % auf 903.000 Personen gesunken. Damit betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen 36,5 %, was gegenüber dem Vorjahr (38,0 %) einen leicht verringerten Anteil darstellt (BA 2017b, S. 15-17). Im Zeitraum 2005-2016 ist die Langzeitarbeitslosenrate<sup>19</sup> von 5,9 % auf 1,7 % gesunken (Eurostat 2017a).<sup>20</sup> Vermittlungshemmnisse bei den Langzeitarbeitslosen sind u.a. auf ein Mismatch von Stellenanforderungsprofilen einerseits und Bewerberprofilen der Arbeitslosen andererseits zurückzuführen. Auch Familienpflichten wie zu pflegende Angehörige oder Kinderbetreuung spielen eine Rolle. Ältere Arbeitslose ab 55 Jahren haben ein deutlich höheres Risiko, langzeitarbeitslos zu sein. So waren im Jahr 2016 rund die Hälfte (49 %) der 55-jährigen oder älteren Arbeitslosen seit mindestens 12 Monaten arbeitslos (BA 2017c, S. 8).

---

<sup>15</sup> Personen mit einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung und einem geringfügigen Nebenjob (das sind 8,4 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, 5,0 % mehr als im Vorjahr) gehen nicht in die Erwerbstätigenrechnung ein, da sie bereits über ihre Hauptbeschäftigung erfasst werden.

<sup>16</sup> Die Arbeitslosenquote misst den Anteil der Arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen.

<sup>17</sup> Die nach dem ILO-Konzept ermittelte Erwerbslosenquote war mit 3,7 % eine der niedrigsten im europäischen Vergleich. Im April 2017 lag die saisonbereinigte Erwerbslosenquote in Deutschland bei 3,9 %, der zweitniedrigsten Quote in der Europäischen Union (nach Tschechien mit 3,2 %). Der Euro-Zonen-Durchschnitt (EZ 19) lag bei 9,3 %, der EU 28-Durchschnitt bei 7,8 % (BA 2017b, S. 19f.).

<sup>18</sup> Die Lohnstückkostensenkung (gegenüber dem Vorjahr) ereignete sich im Zeitraum 2004-2007. Ab 2008 stiegen die Lohnstückkosten wieder, und der Trend hält bis dato (2016) an, mit einziger Ausnahme für 2010 (OECD 2017).

<sup>19</sup> Anteil der Personen, die seit mindestens 12 Monaten arbeitslos sind, an den Erwerbspersonen

<sup>20</sup> Zum Vergleich: In der EU-28 lag die Rate in beiden Jahren bei 4,0 %, nach einem zwischenzeitlichen Tief in 2008 und einem Hoch in 2013 von 5,1 %

Auch die Unterbeschäftigung, die neben den Arbeitslosen auch Personen in entlastenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und in kurzfristiger Arbeitsunfähigkeit umfasst, ist rückläufig, sie lag mit zuletzt (Juni 2017) 3.496.000 Personen um 26.000 Personen unter dem Stand von vor einem Jahr.<sup>21</sup> Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung werden von der Fluchtmigration beeinflusst (BA 2017b, S. 18).<sup>22</sup>

Die Fluktuation der Arbeitslosenzahl resultiert aus den Schwankungen in den Zuflüssen in die bzw. Abflüssen aus der Arbeitslosigkeit. Das Zugangsrisiko beschreibt das Risiko, aus der Beschäftigung heraus im nächsten Monat arbeitslos zu werden; die Abgangschance beschreibt die Wahrscheinlichkeit in umgekehrter Richtung, d. h. die Chance, von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zu wechseln. Dabei wird jeweils die Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung inkl. Auszubildende) betrachtet.

Wie die folgende **Abbildung** zeigt, ist das Zugangsrisiko in Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken und lag zuletzt (Juni 2017) bei 0,70 % (Vorjahr: 0,74 %). Demgegenüber verzeichnet die Abgangschance in Beschäftigung eine weitaus geringere Dynamik. Sie steigt, nach Rückgängen im Zeitraum 2011-2013, seitdem nur moderat an und hat sich auch zuletzt, von 2016 auf 2017, wiederum leicht erhöht. Auch hier sind die Einflüsse der Fluchtmigration sichtbar, da Geflüchtete aufgrund von Sprachschwierigkeiten und zum Teil fehlenden formalen Qualifikationen zunächst nur eine geringe Übergangschance in Beschäftigung haben.<sup>23</sup>

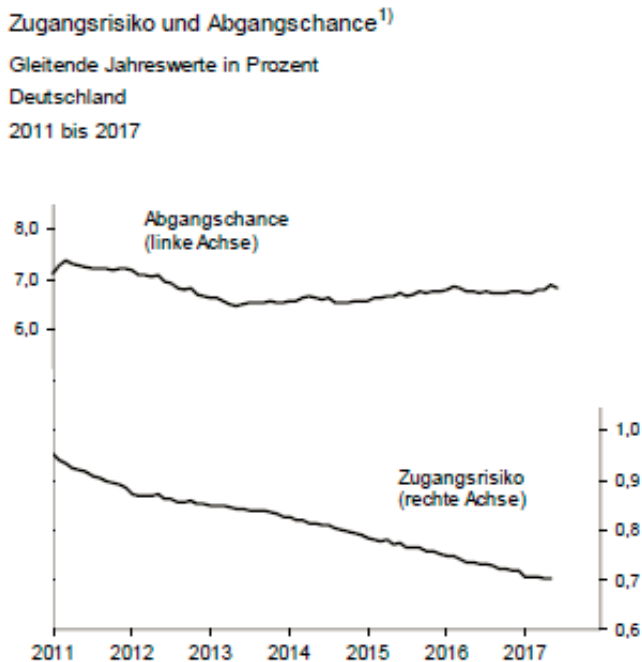
---

<sup>21</sup> Sie ist in den vergangenen zehn Jahren um mehr als 2 Millionen Personen gefallen: Im Jahr 2006 lag sie noch bei 5,8 Mio. Personen (SVR 2016, S. 373).

<sup>22</sup> Dass die gesamte Unterbeschäftigung im Vorjahresvergleich weniger stark als die Arbeitslosigkeit gesunken ist, erklärt sich mit der Ausweitung entlastender Arbeitsmarktpolitik insbesondere für geflüchtete Menschen.

<sup>23</sup> Wie Analysen der BA zeigen, fällt der hypothetische Wert der Abgangschance, der sich ergibt, wenn Personen aus den zugangsstärksten nichteuropäischen Asylherkunftsländern herausgerechnet werden, mit 7,16 % für Juni 2017 höher aus als der tatsächliche Wert (6,83 %).

## Zugangsrisiko und Abgangschance in bzw. aus Arbeitslosigkeit 2011-2017



<sup>1)</sup> Zugangsrisiko: Zugang in Arbeitslosigkeit aus Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt (einschl. betriebl./außerbetriebl. Ausbildung) eines Monats bezogen auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung des Vormonats (Daten mit einem Monat Wartezeit).  
Abgangschance: Abgang aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt (einschl. betriebl./außerbetriebl. Ausbildung) eines Monats bezogen auf die Arbeitslosen des Vormonats.  
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Quelle: BA (2017), S. 17, Abb. 11.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Alter 15-24 Jahre haben dabei sowohl das größte Zugangsrisiko (z.B. aus einem gescheiterten Übergang von Ausbildung in Beschäftigung) als auch die höchste Abgangschance. Für Arbeitnehmer/innen ab 55 Jahren ist es umgekehrt: Sie haben ein unterdurchschnittliches Zugangs- und Abgangsrisiko. Bei Älteren sind demnach die Verharrungstendenzen im jeweiligen Status deutlich ausgeprägter als bei jungen Menschen. Hierin spiegelt sich der weiter oben genannte hohe Anteil der Personen ab 55 Jahren unter den Langzeitarbeitslosen wider.

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik konnten in der Vergangenheit zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit wenig beitragen (Kluve, 2013). Stattdessen scheint der Einstieg in den Niedriglohnsektor ein Weg zu sein, über den der Ausstieg Langzeitarbeitsloser aus der Arbeitslosigkeit gelingen kann (SVR 2016, S. 380). Unter einem Niedriglohn wird ein Lohn unterhalb der Schwelle von zwei Dritteln des Medianlohnes verstanden (Möller 2016, Kalina/Weinkopf 2015). Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten lag 2013 in Gesamtdeutschland bei 24,4 %, wobei in Ostdeutschland ein wesentlicher höherer Beschäftigtenanteil betroffen war (38,5 %) als in Westdeutschland (21,1 %; Kalina/Weinkopf 2015, S. 3). Im Jahr 2013 dominierten im Niedriglohnsektor Frauen (gegenüber Männern), Vollzeitbeschäftigte (gegenüber

Teilzeitbeschäftigten und Minijobbern), unbefristet Beschäftigte (gegenüber befristet Beschäftigten), Deutsche (gegenüber Ausländern) und Personen mit mittlerem Bildungsabschluss (gegenüber Personen hoher oder niedriger Bildung). Gegenüber 1995 veränderte sich vor allem der Anteil von Minijobber/innen und befristet Beschäftigten (nach oben). Das Durchschnittsalter in diesem Sektor ist in den letzten drei Jahrzehnten deutlich gestiegen (Westdeutschland). Das Verbleibsrisiko fünf Jahre später ist im Zeitraum 1984-2009 für Gesamtdeutschland, nach einem Anstieg zwischen Mitte der 1980-er Jahre bis Anfang der 2000-er Jahre, gestiegen und war danach tendenziell rückläufig, wobei Ostdeutschland höhere Werte als Westdeutschland aufweist (SVR 2016, S. 383). Ob sich der Niedriglohnsektor als Sackgasse erweist, hängt jedoch von weiteren Faktoren ab. So kann dies in kleinen Betrieben und Betrieben mit einem hohen Anteil Niedriglohnbeschäftigter der Fall sein (Knabe/Plum 2013). Auch kann eine geringfügige Beschäftigung die Übergangschancen Arbeitsloser auf eine reguläre Beschäftigung erhöhen (Caliendo et al. 2016), und Jahn (2016) findet ähnliche Brückeneffekte auch für die Zeitarbeit, solange der Verbleib in der Zeitarbeit nicht zu lange dauert. Der Sprungbretteffekt aus der Zeitarbeit ist für die meisten Ausländergruppen ausgeprägter als für Deutsche. Die Autorin führt ihn auf diverse positive Effekte, u.a. erworbene Qualifikationen und Sprachkenntnisse sowie abgebaute Informationsdefizite seitens der Arbeitgeber hinsichtlich der Produktivität der Beschäftigten, zurück.

#### *Herausforderungen am Arbeitsmarkt*

Mit dem **Abbau der verfestigten (Langzeit-)Arbeitslosigkeit** ist bereits eine der arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen beschrieben. Eine zweite Herausforderung besteht darin, die **Aufstiegchancen von im Niedriglohnsektor Beschäftigten** zu verbessern. Es geht also darum, *sowohl die Übergangschancen aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung als auch die Übergangschancen aus dem Niedriglohnsektor in höherwertige Beschäftigung zu erhöhen* und mithin eine „Sackgasse Niedriglohn“ zu vermeiden. Die Verbesserung der Beschäftigungschancen der angesprochenen Personengruppen ist nicht nur für die Betroffenen wünschenswert, sondern würde auch positive gesamtwirtschaftliche Effekte zeitigen, beispielsweise würde sie zum Abbau von Einkommensungleichheit beitragen. Der Handlungsdruck wird durch die sich aus der Zuwanderung ergebenden Integrationsanforderungen sowie die aus dem digitalen Wandel resultierenden zusätzlichen Kompetenzanforderungen an Beschäftigte noch verschärft.

Zudem gilt es, **ungenutzte Arbeitskräftepotenziale** unter unterbeschäftigten Personen sowie unter Nichterwerbspersonen für den Arbeitsmarkt zu aktivieren. Rund ein Zehntel des Erwerbspersonenpotenzials, das im Jahr 2015 bei jahresdurchschnittlich 45,991 Mio. Personen lag und sich aus Erwerbstätigen, Erwerbslosen und Stiller Reserve zusammensetzt (Fuchs et al. 2016, S. 10), ist ungenutzt. Denn 2015 zählten in Deutschland 2,471 Mio. Frauen und 2,041 Männer, in der Summe 4,512 Mio. Personen, zu den sogenannten ungenutzten Arbeitskräftepotenzialen (Eurostat 2017b). Hierunter werden neben den Erwerbslosen (1,950 Mio. Personen) und der Stillen Reserve (1,009 Mio. Personen) auch in Teilzeit Unterbeschäftigte gefasst, das sind Personen mit einem Wunsch nach Aufstockung ihrer Wochenarbeitszeit (1,553 Mio.

Personen). Frauen dominierten vor allem unter Teilzeitbeschäftigten mit Aufstockungswünschen (1,119 Mio. Frauen), Männer bei den Erwerbslosen (1,123 Mio. Männer).

Die ungenutzten Potenziale addierten sich 2015 insgesamt zu 7,4 % der Bevölkerung im Alter von 15-74 Jahren. Dabei betragen die weiblichen (männlichen) Potenziale 8,1 % (6,7 %) der weiblichen (männlichen) Bevölkerung. Diese Personen stehen dem Arbeitsmarkt bereits relativ nahe. Keinen Erwerbswunsch haben hingegen die sonstigen Nichterwerbspersonen, die daher in der Potenzialrechnung nicht erfasst sind. Auch Teile dieser Gruppe könnten jedoch bei veränderten Rahmenbedingungen zusätzlich für den Arbeitsmarkt aktiviert werden.

Die ILO-Systematik fokussiert in der Erfassung ungenutzter Potenziale auf Köpfe und Stunden. Eine dritte Dimension liegt in ungenutzten Produktivitätsreserven, etwa durch qualifikatorisches Mismatch (Überqualifikation für den ausgeübten Beruf) oder die Unterrepräsentanz von Frauen in Führungspositionen. Bei Annahme einer Normalverteilung der Talente kommt diese einer Talentverschwendung gleich. Auch eine Ausrichtung der Berufswahl in jungen Jahren an Geschlechter- und Berufsstereotypen anstatt an individuellen Neigungen und Begabungen begünstigt eine ineffiziente Ressourcenallokation auf dem Arbeitsmarkt (vgl. zu diesen Aspekten ausführlicher beispielsweise Boll 2017).

### *Strategien für mehr Beschäftigung*

Zentral für die Verbesserung von Beschäftigungsperspektiven aller Arbeitswilligen sowie der Einkommensperspektiven von Beschäftigten am unteren Rand der Einkommensverteilung erscheinen uns mehrere strukturelle Faktoren zu sein.

Zum einen ist, wie erwähnt, der Lohnsatz als relativer Preis der Arbeit (relativ zum Produktionsfaktor Kapital) eine Determinante von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot. Zwar zeigen Studien zum Substituierungspotenzial durch Digitalisierung, dass Helfer in Produktionsberufen eine insgesamt nur leicht erhöhte Wahrscheinlichkeit, von Computern und Algorithmen ersetzt zu werden, aufweisen als Fachkräfte (Dengler/Matthes 2015).<sup>24</sup> Jedoch wird die Nachfrage nach Geringqualifizierten gemäß aktuellen Arbeitskräftenachfrage- und Angebotsprognosen weiter zurückgehen. Hieraus ergibt sich weiterer Lohndruck auf niedrigproduktive Arbeit. Zwar hat der Niedriglohnsektor in den letzten Jahren für Beschäftigungschancen Niedrigqualifizierter gesorgt. Um jedoch auch für Personen, die sich nicht mittels Weiterqualifikation Aufstiegschancen in höherwertige Beschäftigung erarbeiten können, Beschäftigungschancen zu erhalten, ist bezüglich arbeitsverteuernder Maßnahmen für Niedrigproduktive Maß zu halten. Der Mindestlohn hat ohne Zweifel diesen arbeitsverteuernden Effekt mit Beschäftigungsfolgen (siehe oben). Ein gesetzlicher Mindestlohn von 12 Euro, wie *Die Linke* ihn proklamiert, wäre daher kontraproduktiv. Eine Forcierung branchenspezifischer Lohnuntergrenzen oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns, wie von *Bündnis 90/Die Grünen* gefordert, ist ebenfalls kritisch zu sehen. Dasselbe gilt für die Forderung der *SPD* und der *Linken*, die Ausnahme

---

<sup>24</sup> Das Substituierungspotenzial eines Berufs misst in dieser Studie den prozentualen Anteil der Kernanforderungen, der im Jahr 2013 durch Computer oder computergesteuerte Maschinen ersetzt werden konnte, an den gesamten Kernanforderungen des betreffenden Berufs (Anteil der Routine-Tätigkeiten).

vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten einer neuen Beschäftigung abzuschaffen. Diese Aussetzung des Mindestlohns am Beginn einer Beschäftigung erhöht die Integrationschancen Langzeitarbeitsloser, weshalb der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) sogar für eine Verdopplung der Ausnahmezeit auf 12 Monate plädiert (SVR 2016, S. 393.).

Ein zweiter, für die Erwerbschancen von Personen mit Familienaufgaben maßgeblicher Faktor ist ein flächendeckendes und hochwertiges Angebot an **Kinderbetreuung** (siehe für eine Literaturübersicht Rainer et al. 2013 sowie Boll/Lagemann 2017). Dabei ist zunehmend der Ganztags entscheidend: Müller et al. (2016) finden für den Krippenbereich einen signifikanten positiven Effekt einer steigenden Ganztagsbetreuungsquote auf die Wochenarbeitszeit beschäftigter Mütter. Boll und Lagemann (2017) finden einen ähnlichen (und noch signifikanteren) Effekt für die Erwerbswahrscheinlichkeit von Müttern, ausgehend von einer höheren Ganztagsquote im Elementarbereich sowie einen positiven Effekt eines Rechtsanspruchs auf Betreuung ab einem Jahr für die Wochenarbeitszeit beschäftigter Mütter. Die positive Wirkung von Ganztagsangeboten auf die mütterliche Erwerbstätigkeit beschränkt sich dabei nicht auf das Vorschulalter: Auch das Vorliegen eines Ganztagsschulangebots in der Gemeinde im Kindesalter von 15 Jahren ist mit einer um 2,8 Stunden pro Woche höheren mütterliche Arbeitszeit verbunden als ohne ein solches Angebot (Boll/Hoffmann 2017).

Zwei weitere, in der arbeitsmarktökonomischen Literatur herausgearbeitete Schlüsselfaktoren für weniger Arbeitslosigkeit und mehr Beschäftigung werden im Folgenden ausführlicher diskutiert, weil sie in den Wahlprogrammen der Parteien zur Bundestagswahl 2017 umfangreich aufgegriffen werden. Dies ist erstens der Erhalt einer ausreichenden **Flexibilität im Arbeitsmarkt** und zweitens die **Förderung berufsnotwendiger Qualifikationen** der Beschäftigten. Gut qualifizierte Arbeitskräfte sind aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung, des demografischen, beruflichen und digitalen Wandels zunehmend knapp. Dies erhöht die Verhandlungsposition der Arbeitskräfte. Andererseits bleibt Beschäftigung nur erhalten, wenn sie sich auch rechnet. Je starrer und teurer der Arbeitseinsatz ist, desto schlechter sind tendenziell die Chancen von Outsidern (Arbeitslosen), in den Markt vorzustoßen. Der erste Abschnitt dieses Kapitels beschäftigt sich daher mit der Bedeutung von Arbeitsmarktflexibilität. Aus- und Weiterbildung spielt über die Erwerbskarriere hinweg eine zentrale Rolle für die Beschäftigungsfähigkeit. Im Kapitel 4 wurde der Teilbereich der Weiterbildung bereits angesprochen; dieses Thema soll im zweiten Abschnitt dieses Kapitels vertieft werden.

## 5.2 Bedeutung von Flexibilität im Arbeitsmarkt

Flexibilitätsbedarfe haben Betriebe und Beschäftigte. Bei den Beschäftigten stehen **flexible Arbeitszeit- und Arbeitsortmodelle** im Vordergrund, die mehr Autonomie und Work-Life-Balance bringen sollen. Betriebe hingegen benötigen Flexibilität zur Sicherstellung der Produktionsprozesse und zur Absicherung wirtschaftlicher Risiken. Der Flexibilitätsbedarf der Unternehmen wird sich im digitalen Wandel eher weiter erhöhen und darüber hinaus verstetigen.



Arbeitgeberseitig wird **Flexibilität auch bezüglich der Erwerbsformen** gefordert, um einerseits gewandelten Erwerbspräferenzen von Arbeitnehmer/innen und zugleich betrieblichen Belangen gerecht zu werden. Befristungen, Zeit- und Leiharbeit sowie Teilzeitmodelle sind Flexibilisierungsinstrumente, mittels derer die Betriebe sich an Veränderungen des betrieblichen Umfeldes anpassen können, um ihre Wettbewerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten.

## 5.2.1 Flexibilität der Erwerbsformen

### 5.2.1.1 Entwicklung der Erwerbsformen und Folgen für die Beschäftigungsstabilität

Wie haben sich die sogenannten atypischen Erwerbsformen in Deutschland entwickelt? Seit den 1980-er Jahren ist die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter, die keiner bezahlten Beschäftigung nachgehen, in (West-) Deutschland deutlich zurückgegangen, vor allem zugunsten geringfügiger Beschäftigung oder einer Tätigkeit als Solo-Selbständige/r. Dadurch kam es zu einer Strukturverschiebung unter den Erwerbstätigen: Die Bedeutung der atypischen Beschäftigungsformen ist gewachsen und hat – innerhalb der Gruppe der *Erwerbstätigen* – zu gewissen Verdrängungseffekten geführt mit der Folge, dass der Anteil der Normalarbeitsverhältnisse (hier als Vollzeit und reguläre Teilzeit definiert) an den Erwerbstätigen von 1984 bis 2013 von 85 % auf 76 % abgenommen hat. Werden jedoch alle Beschäftigungsfähigen betrachtet, verändert sich das Bild: Gemessen an den *Erwerbsfähigen* hat der Anteil der Normalarbeitsverhältnisse nicht abgenommen, im Gegenteil: Er lag 2013 mit 54 % sogar etwas höher als im Jahr 1984 mit 51 % (Arnold et al. 2016, S. 423).

Im Fünften Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung gelten die folgenden Erwerbsformen als atypische Beschäftigung: Teilzeit unter 31 Wochenstunden, befristete Beschäftigung, geringfügige Beschäftigung, Zeit- bzw. Leiharbeit sowie freie Mitarbeit/(Solo-)Selbständigkeit (BMAS 2017a, S. 79). Für die Aufnahme einer atypischen Beschäftigung gibt es viele Gründe (BMAS 2017a, S. 83). Atypische Beschäftigung ist jedoch nicht gleichzusetzen mit prekärer Beschäftigung; der Begriff der Prekarität ist weder eindeutig definierbar noch empirisch fassbar; Prekarität ist vielmehr im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Normen und Erwartungen zu sehen (ebda., S. 84). Mit der Erwerbsform schwanken nicht nur die Zufriedenheitswerte der Ausübenden. Auch die Auswirkungen auf Entlohnung und den weiteren Erwerbsverlauf sind zwischen den atypischen Erwerbsformen und zusätzlich zwischen den ausübenden Personengruppen unterschiedlich (ebda., S. 85-91). So zeigt beispielsweise eine Studie auf Basis des NEPS-ADIAP-Datensatzes<sup>25</sup>, dass Personen, die nach einem Erwerbseintritt/Übergang atypisch beschäftigt sind, deutlich öfter weiblich, gering qualifiziert, älter sind und häufiger in bestimmten Branchen wie der öffentlichen Verwaltung, Erziehung und

---

<sup>25</sup> Dies ist ein Längsschnittdatensatz von Personen ab dem 16. Lebensjahr, der Befragungsdaten des Nationalen Bildungspanels (NEPS) mit administrativen Daten der BA verbindet. Zur erwähnten Studie vgl. RWI (2016) und zu deren ausschnittsweiser Darstellung BMAS (2017a), S. 86-91.

Unterricht oder Gesundheits- und Sozialwesen arbeiten als Personen, die nach einem Erwerbseintritt/Übergang in Normalbeschäftigung sind (ebda., S. 91). Für Personen mit Migrationshintergrund sowie Personen mit Behinderung wurde, bei sonst gleichen Merkmalen, kein erhöhtes Risiko gegenüber anderen Personengruppen gefunden.

Auch die Phase im Erwerbsverlauf, in der die atypische Beschäftigung auftritt, spielt eine Rolle. Zu Beginn des Berufslebens dominieren Befristungen das Aufkommen atypischer Beschäftigungen; Akademiker/innen haben hier ein erhöhtes Risiko, atypisch beschäftigt zu sein, in allen späteren Erwerbsphasen aber ein geringeres Risiko. Jobwechsel aus einer Normalbeschäftigung heraus führen in 3 von 4 Fällen wiederum zu einer Normalbeschäftigung; fast 3 von 4 Personen, die aus einer atypischen Beschäftigung heraus wechseln, sind auch danach atypisch beschäftigt. Trotz deutlicher Verharrungstendenzen bestehen also durchaus auch Auswege aus der atypischen Beschäftigung. Zudem ist zu bedenken, dass ein Gutteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse seitens der Ausübenden erwünscht ist. Dies gilt insbesondere für Teilzeitbeschäftigung, die von Frauen dominiert wird.<sup>26</sup> Hier spielen gesellschaftliche Normen und Rollenbilder eine gewichtige Rolle. Einem in Westdeutschland noch immer vergleichsweise traditionellen Geschlechterrollenbild entsprechend, haben westdeutsche Frauen (jedoch nicht ostdeutsche Frauen) mit Kindern ein signifikant höheres Übergangrisiko in atypische Beschäftigung (d.h. meist Teilzeitbeschäftigung); unter Männern sind es die Alleinlebenden (ebda., S. 90). Zudem scheinen Teilzeitbeschäftigungen eher stabile Beschäftigungen zu sein; die weiteren Beschäftigungsperspektiven sind hier, gegenüber Normalarbeitsverhältnissen teilweise sogar günstiger, selbst, wenn diese Form der atypischen Beschäftigung aus der Arbeitslosigkeit heraus aufgenommen wird (Thomsen et al. 2016, S. 179). Jedoch ist hier einschränkend zu bemerken, dass nach Angaben von Eurostat im Jahr 2015 mehr als jede achte (12,1 %) weibliche Teilzeitbeschäftigte im Alter von 15 bis 64 Jahren unfreiwillig teilzeitbeschäftigt war, das heißt, sie wünschte sich eine Aufstockung ihrer Wochenarbeitszeit (Eurostat 2017c).<sup>27</sup>

Aus den obigen Ausführungen wird Folgendes deutlich: Erstens sind die Auswirkungen auf Einkommen, Beschäftigungssicherheit und -qualität zwischen den Erwerbsformen unterschiedlich und unterscheiden sich zweitens auch nach der Dauer der atypischen Beschäftigung. Drittens variieren mit den Zugangsrisiken i.d.R. auch die Abgangschancen. Viertens ist zu beachten, dass zumindest bei Teilzeitbeschäftigung ein aus Arbeitnehmer/innen-Sicht vielfach bewusst gewählter Zustand vorliegt; in diesem Fall wäre statt einem „Verbleibsrisiko“ eher von einer „Verbleibschance“ zu sprechen. Fünftens ist für die Bewertung beispielsweise

---

<sup>26</sup> Nach Eurostat-Angaben liegt die Teilzeitquote deutscher Frauen weit über dem EU-Durchschnitt. In 2015 arbeiteten 46,6 % der 15- bis 64-jährigen Frauen in Teilzeit, der Durchschnitt der EU-28 lag bei 32,1 %. Deutschland war damit gleichauf mit Österreich (46,8 %). Nur zwei Länder (Niederlande, Schweiz) erzielten noch höhere Teilzeitquoten. Zudem verharren deutsche Mütter besonders lange in Teilzeit: Mehr als jede zweite erwerbstätige deutsche Mutter im Alter zwischen 15 und 64 Jahren (58,3 %) arbeitete 2015 noch Teilzeit, wenn das jüngste Kind im Haushalt bereits 12 Jahre oder älter war (zum Vergleich EU-28: 32,2 % der Mütter).

<sup>27</sup> Die Einordnung als Teilzeitbeschäftigte erfolgt gemäß der individuellen Selbsteinschätzung der Person.

der Einkommenschancen oder Armutsrisiken aus atypischer Beschäftigung die Referenzkategorie entscheidend: Zwar weisen atypisch Beschäftigte jedweder Form ein höheres Armutsrisiko auf als Personen in Normalarbeitsverhältnissen (Thomsen et al. 2016); damit ist jedoch noch nichts über das Armutsrisiko in einem alternativen Zustand der Arbeitslosigkeit gesagt. Sechstens ist, damit zusammenhängend, der kausale Effekt in der Literatur nicht immer klar identifiziert; so zeigen beispielsweise die genannten Armuts-„effekte“, dass atypisch Beschäftigte in armutsgefährdeten Haushalten oft bereits vor der atypischen Beschäftigung armutsgefährdet waren (Thomsen et al. 2016).

### 5.2.1.2 Vorschläge der Parteien und ihre Bewertung

#### *Geringfügige Beschäftigung*

Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse haben seit den 1990-er Jahren an Bedeutung gewonnen, insbesondere nach der Reform dieser Beschäftigungsform im Jahr 2003 (Arnold et al. 2016, S. 424). Um den Jahreswechsel 2014/15, im Zuge der Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes von 8,50 Euro pro Stunde, ist die Zahl der Minijobs in Deutschland deutlich gefallen. Der Rückgang wurde in 2015 durch eine – gegenüber den Vorjahren verstärkte – Umwandlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nur teilweise ausgeglichen. So setzte sich nach Daten des IAB-Arbeitsmarktspiegels der Rückgang der Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten bis April 2015 zu 56 % aus mehr Übergängen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, zu 20 % aus weniger Zugängen und zu 24 % aus sonstigen Abgängen als Restgröße zusammen. In 24 % der Fälle haben die betroffenen Arbeitnehmer/innen ihren Minijob also verloren (Groll 2016).<sup>28</sup> Von den Umwandlungen haben im Jahr 2015 Frauen, Ältere und Ostdeutsche stärker profitiert als in den Vorjahren. Etwas weniger als die Hälfte der Umwandlungen bedeuten zusätzliche sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (vom Berge/Weber 2016). Geringfügige Beschäftigung kann verschiedene Funktionen übernehmen. Neben ihrer Rolle als Zuverdienst für in der Haupttätigkeit sozialversicherungspflichtig Beschäftigte haben Minijobs insbesondere für Arbeitslose oft eine Brückenfunktion, da durch sie der Kontakt zum Arbeitsmarkt sowie Qualifikationen aufrechterhalten werden und dadurch die Übergangschancen in reguläre Beschäftigung erhöhen können (s.o. Caliendo et al. 2016). Zwar sind unter Niedriglohnbeziehern Minijobber/innen zunehmend häufig anzutreffen (s. o.), und nicht wenige Minijobber/innen stocken ihr Einkommen mit Arbeitslosengeld II auf. Ob eine prekäre Lebenssituation vorliegt, hängt jedoch nicht nur mit dem eigenen Erwerbs –und Vermögenseinkommen, sondern auch mit der Haushaltssituation zusammen. Ausschließliche Minijobber/innen, deren Haushalt sonst keine Bezieher/innen von Erwerbseinkommen leben, sind unstrittig in einer prekären Lebenssituation. Diese Gruppe ist

---

<sup>28</sup> Die kaum sichtbaren Effekte auf die Arbeitslosenzahl führt der Autor auf die Merkmalsstruktur der Minijobber zurück (Rentner, Studierende, bereits registrierte Arbeitslose oder Personen, bei denen die monetären Anreize einer Arbeitslosenmeldung nicht gegeben sind).

im Zeitraum 1991-2013 gewachsen, ihr Anteil an allen Erwerbsfähigen lag 2013 mit 3 % jedoch auf vergleichsweise niedrigem Niveau (Arnold et al. 2016, S. 424).

Seit dem Jahr 2003 ist auch ein kontinuierlicher Anstieg der geringfügigen Nebenjobber festzustellen; nach zehn Jahren hat sich ihre Anzahl mehr als verdoppelt (Hoier et al. 2016, S. 5). Eine Kombination einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung mit einem Minijob ist die häufigste Form der Mehrfachbeschäftigung in Deutschland (Hoier et al. 2016).<sup>29</sup> Dabei sind Mehrfachbeschäftigungen in Westdeutschland häufiger als in Ostdeutschland und kommen am häufigsten in Dienstleistungsberufen vor. Der These, dass Mehrfachjobs vor allem gebraucht werden, weil das Einkommen aus dem Hauptjob nicht ausreicht, steht entgegen, dass der mittlere Stunden- wie auch der mittlere Monatslohn im Haupterwerb bei den Beschäftigten mit Nebenerwerb höher ist als bei den Beschäftigten ohne Nebenerwerb. Für die These, dass einen Zweitjob eher diejenigen ausüben, die gute Arbeitsmarktchancen haben, spricht auch die für den Hauptjob erforderliche Qualifikation, die bei Personen ohne Nebenjob niedriger als unter Personen mit Nebenjob ist (Schäfer 2015). Allerdings gibt es Geschlechterunterschiede. Mehrfachjobs sind unter Frauen häufiger als unter Männern, und anders als bei Männern unterscheidet sich bei Frauen die Häufigkeit von Mehrfachbeschäftigung auch danach, ob die Haupttätigkeit in Vollzeit (8,5 Prozent) oder in Teilzeit (10,6 Prozent) ausgeübt wird (Hoier et al. 2016, S. 5). Frauen, die im Hauptjob Teilzeit arbeiten, gehen demnach häufiger einem Nebenjob nach. Die Kombination von Teilzeit mit einem Minijob ist jedoch mit Blick auf den vergleichsweise geringen Erwerb von Rentenansprüchen ein unter Umständen problematisches Modell, wenn Frauen im Alter von ihren eigenen Rentenanwartschaften leben müssen.

Vor dem Hintergrund der empirischen Evidenz wäre ein genereller Rückbau von Minijobs für alle und jeden, wie *SPD, Bündnis 90/Die Grünen* und *Die Linke* ihn fordern, unseres Erachtens verfehlt. Die mit dem Minijob einhergehenden niedrigen Arbeitskosten eröffnen niedrigproduktiven Personen mit Vermittlungshemmnissen Integrationschancen aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, die nicht vergeben werden sollten. Für andere Personengruppen, die mit dem Minijob eine Nebentätigkeit zu einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung ausüben, wäre eine Abschaffung dieser Erwerbsform ebenfalls kontraproduktiv. Schüler, Studierende und Rentner machen zusammen genommen rund 40 % der Minijobber aus. Für diese Gruppen stellt der Minijob in der Regel ein willkommener Hinzuverdienst dar, eine sozialversicherungspflichtige Vollzeitstelle ist hingegen selten erwünscht (Körner et al. 2013). Für die genannten Personengruppen bieten Minijobs Arbeitsgelegenheiten, die aus dem Blickwinkel der marktwirtschaftlichen Perspektive erhalten werden sollten, wie die *FDP* es fordert. Personengruppen hingegen, die aufgrund ihrer Qualifikation gute Chancen auf eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hätten (dies betrifft insbesondere viele Frauen und

---

<sup>29</sup> Auf 84,5 % der Mehrfachbeschäftigten trifft diese Kombination zu, während nur 9,9 % zwei geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und 7,9 % zwei sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse kombinieren. Die Zahlen basieren auf der Beschäftigungsstatistik mit Stichtag 30.06.2014. Damals waren insgesamt 8,3 % der Beschäftigten in Deutschland mehrfachbeschäftigt. Das Statistische Bundesamt kommt für 2014 auf einen Anteil an den Erwerbstätigen ab 15 Jahren von 5 % (Statistisches Bundesamt 2016).

Mütter), sollten noch stärker als bisher auf die Vorteile sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung einerseits und die mittel- und langfristigen Einkommens- und Armutsrisiken von Minijobs andererseits hingewiesen werden – insbesondere, wenn letztere als Hauptbeschäftigung und auf Dauer geplant sind bzw. ausgeübt werden. Möglichkeiten der Einflussnahme und entsprechende Verantwortung sehen wir hier bei den Arbeitsagenturen, aber auch u.a. bei Rentenversicherungsträgern und Schulen.

### *Werk- und Dienstverträge*

Entscheidungen wie die, ob Wertschöpfung im eigenen Unternehmen erfolgt oder stattdessen ganz oder teilweise unter Rückgriff auf Werk- und Dienstverträge erbracht wird, sind originär unternehmerische Entscheidungen. Der Rückgriff auf externe Experten ermöglicht die Ausnutzung von Spezialisierungsvorteilen, was gerade im digitalen Wandel von zunehmender Bedeutung ist. Immer häufiger setzen Unternehmen den kundengetriebenen Trend zu hybriden Geschäftsmodellen (Verknüpfung von industriellem Produkt und Dienstleistung) mit Hilfe externer Spezialisten unter Einsatz von Werk- und Dienstverträgen um (vbw 2015, S. 12). Der Gesetzgeber hat gerade erst Änderungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz sowie neue Regelungen gegen den Missbrauch von Werkverträgen auf den Weg gebracht; diese sind zum 1. April 2017 in Kraft getreten. Die Regelungen sollen helfen, eine Beschäftigung von Arbeitnehmern eines anderen Unternehmens im eigenen Betrieb im Rahmen eines Werk- oder Dienstvertrages leichter gegen eine Arbeitnehmerüberlassung abzugrenzen. Die Regelungen können Vorteile für die betroffenen Arbeitskräfte haben, da bewusst missbräuchliche Einschortierungen erschwert werden dürften („Scheinwerkverträge“), zugleich wird aber auch die Rechtssicherheit der Arbeitgeber erhöht, die beispielsweise auf selbstständige IT-Fachkräfte im Rahmen von Werk- und Dienstverträgen weiter zurückgreifen wollen. Insofern teilen wir die Sichtweise von *Bündnis 90/Die Grünen* und der *Linken* nach aktuellem (weiterem) Handlungsbedarf zur sogenannten „Scheinselbstständigkeit“ hier nicht.

### *Befristete Beschäftigungen*

Im Jahr 2015 waren in Deutschland nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 8,4 % der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ab 25 Jahren befristet beschäftigt. Die Befristungsquote von Frauen (Männern) lag bei 9 % (8 %). Gegenüber 1995 (6,2 %) und 2005 (8,0 %) hat sich der Anteil der Befristungen leicht erhöht. Mit aktuell 8,4 % liegt Deutschland unter dem EU-Durchschnitt (11,3 %) und weist europaweit einen der geringsten Unterschiede zwischen Männern und Frauen auf (i.d.R. haben Frauen deutlich höhere Befristungsquoten). Dabei ist zu bedenken, dass sich Beschäftigungssicherheit nicht nur nach der Befristungsquote, sondern auch nach den Regelungen des Kündigungsschutzes bemisst, die ebenfalls zwischen den Ländern variieren. Die meisten befristet Beschäftigten haben einen Arbeitsvertrag mit einer Laufzeit von unter einem Jahr. 25- bis 34-Jährige sind überdurchschnittlich, alle anderen Altersgruppen unterdurchschnittlich betroffen. Die Befristungsquote war bei Personen in akademischen Berufen sowie bei Hilfsarbeitskräften mit je 12 % am höchsten. Untersuchungen zeigen, dass befristet Beschäftigte unter allen Formen atypischer Beschäftigung nicht nur das höchste

Übergangsrisiko in Arbeitslosigkeit, sondern zugleich auch die höchste Übergangschance in Normalbeschäftigung aufweisen (Thomsen et al. 2016, S. 172).

Trotz des leicht gestiegenen Anteils der Befristungen hat sich die durchschnittliche Dauer der Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland nicht erhöht. Zahlen des Statistischen Bundesamtes auf Basis der Arbeitskräfteerhebung 2015 zeigen, dass 45 % der Beschäftigten ab 25 Jahren 2015 seit mindestens zehn Jahren bei ihrem derzeitigen Arbeitgeber tätig waren (EU 28-Durchschnitt: 44 %). 18 % der Beschäftigten arbeiteten seit fünf bis zehn Jahren beim selben Unternehmen und über ein Drittel (35 %) gab eine Beschäftigungsdauer von weniger als fünf Jahren an. Die Verteilung der Beschäftigungsdauer hat sich während der letzten zehn Jahre nicht wesentlich verändert. Nicht nur unter Hilfsarbeitskräften (32,0 %), sondern auch unter Personen in akademischen Berufen (40,7 %) war der Anteil der Beschäftigten mit mindestens zehnjähriger Betriebszugehörigkeit unterdurchschnittlich (Statistisches Bundesamt 2017b).

Die zuweilen in der öffentlichen Meinung verbreitete Sicht, der Arbeitsmarkt sei durch zunehmend volatile Beschäftigung mit immer kürzeren Beschäftigungsdauern gekennzeichnet, hält der Faktenlage nicht stand. Insbesondere können wir weder eine übermäßige Betroffenheit deutscher Beschäftigter noch übermäßig nachteilige Folgen von Befristungen erkennen. Vor allem aber zählen Befristungen zu den Flexibilisierungsinstrumenten, die aus betrieblicher Sicht notwendig erscheinen, wenn den vermehrten Wünschen anderer Mitarbeiter/innen nach temporären Auszeiten entsprochen werden soll. Befristungen sind auch im Zusammenhang mit dem in Deutschland vergleichsweise gut ausgebauten Kündigungsschutz zu sehen (siehe oben). Je stärker sich Betriebe mit der Einstellung von Mitarbeitern an diese binden, umso notwendiger erscheinen „Testphasen“ in der ersten Zeit nach Beginn des Arbeitsverhältnisses. Insofern scheint ein Erhalt von Befristungsmöglichkeiten, wie die *FDP* ihn fordert, marktwirtschaftlich sinnvoll und ein Verbot sachgrundloser Befristungen, wie es *SPD*, *Bündnis 90/Die Grünen* und *Die Linke* fordern, verfehlt. Die *CDU/CSU* möchte hier „Missbräuche abschaffen“ und insbesondere Berufsanfängern, die eine Familie gründen wollen, eine verlässliche Perspektive bieten. Zwar sind Berufsanfänger tatsächlich am stärksten von Befristungen betroffen, jedoch finden junge im Vergleich mit älteren Beschäftigtengruppen auch eher eine alternative Beschäftigung, aufgrund ihrer i.d.R. höheren Mobilität und Flexibilität. Ob hier tatsächlich Handlungsbedarf besteht (zumal gesetzgeberischer Art und dabei auf eine bestimmte Beschäftigtengruppe fokussierend), bleibt fraglich.

#### *Arbeit auf Abruf*

Als Arbeit auf Abruf werden Beschäftigungsverhältnisse bezeichnet, bei denen Arbeitnehmer zwar eine festgelegte Dauer der Arbeitszeit haben, zeitlich jedoch nach Bedarf eingesetzt werden können. 17,4 % der Beschäftigten in Betrieben mit mindestens 11 Mitarbeiter/innen üben Arbeit auf Abruf aus. Personen unter 25 und über 65 Jahre, Geringqualifizierte, Personen mit Migrationshintergrund, Beschäftigte in kleineren Betrieben, in Minijobs sind häufiger betroffen. In Ost- und Westdeutschland ist Arbeit auf Abruf etwa gleich häufig, kommt aber in Gast-

ronomie und personenbezogenen Dienstleistungen sowie dem Bausektor überdurchschnittlich häufig vor (IAB 2016). Die Daten legen nahe, dass Personengruppen mit vergleichsweise ungünstigeren Beschäftigungschancen häufiger Arbeit auf Abruf ausüben und dass Betriebe mit zeitlichen Flexibilitätserfordernissen im Arbeitseinsatz besonders häufig zu diesem Instrument greifen. Dies ist eher als Beleg dafür zu sehen, dass das Instrument ein wichtiges Scharnier für Betriebe darstellt, das hilft, Beschäftigung zu sichern. Allerdings weist das IAB darauf hin, dass die Zahlen gegebenenfalls überhöht sind, wenn nämlich Befragte nicht zwischen Arbeit auf Abruf und anderen Arbeitsformen, beispielsweise Rufbereitschaft, unterscheiden. Dafür sprechen auch Analysen des IW Köln auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels 2015 (SOEP; vgl. Wagner et al. 2008), wonach nur 44 % der Arbeit auf Abruf ausübenden Beschäftigten angaben, dass sie vom Betrieb festgelegten, wechselnden Arbeitszeiten unterliegen (Schäfer 2017, S. 2). Keinesfalls legt die Faktenlage die Interpretation einer „immer weiter ausufernden Verbreitung“ von Arbeit auf Abruf nahe, mit der im SPD-Programm, unterstützt von der *Linken*, eine Eindämmung dieser Erwerbsform begründet wird.

#### *Leiharbeit/Arbeitnehmerüberlassung/Zeitarbeit*

Die Leiharbeitsbranche<sup>30</sup> ist durch kurze Beschäftigungsdauern und einen hohen Ausländeranteil gekennzeichnet. Die Zahl der Leiharbeiter/innen lag im Juni 2015 bei rund 961.000 Personen, das entsprach einem Beschäftigtenanteil von 2,7 %. Gegenüber Juni 2005 mit 453.000 Personen (Leiharbeitsquote von 1,4 %) war dies mehr als eine Verdopplung. Rund 70 % der Leiharbeiter waren zuvor nicht beschäftigt, der überwiegende Teil war arbeitslos. Rund 25 % der Leiharbeiter/innen waren im Jahr 2015 Ausländer/innen, damit lag der Ausländeranteil in dieser Branche höher als unter den Beschäftigten insgesamt mit 10 % und ist über die Zeit angestiegen. Die mittlere Beschäftigungsdauer in der Leiharbeit liegt bei 3 Monaten, was im internationalen Vergleich eher lang ist (Jahn 2016). Die zum 1. April 2017 eingeführte Überlassungshöchstdauer von 18 Monaten dürfte daher für die Gesamtheit der Zeitarbeitnehmer eher eine geringe Wirkung entfalten.

Leiharbeit ist aus Arbeitgebersicht wegen ihrer Pufferfunktion attraktiv: Leiharbeiter können Produktionsspitzen ausgleichen und temporär abwesende Mitarbeiter ersetzen. Die Unternehmen betonen, dass das Flexibilitätsscharnier der Leiharbeit im digitalen Wandel und unter erhöhten Ansprüchen der angestellten Mitarbeiter/innen nach Zeitautonomie und familienorientierten temporären Auszeiten weiter an Bedeutung gewinnt (vbw 2015, S. 14f.). Aus Sicht der Leiharbeiter kann diese Beschäftigungsform u.a. dazu beitragen, der Arbeitslosigkeit zu entkommen, Qualifikationen zu erhalten, Sprachkenntnisse zu erwerben und Netzwerke für die Suche nach einer anderen Beschäftigung auszubauen. Untersuchungen, die Niedriglohn begünstigende Faktoren analysieren, bescheinigen der Leiharbeit, ein solcher Faktor zu sein. Aus der Erwerbsverlaufsperspektive zeigt sich aber auch, dass Zeitarbeitnehmer/innen bereits vor Eintritt in atypische Beschäftigung in erhöhtem Maße von Niedriglöhnen betroffen waren (BMAS 2017a, S. 95). Untersuchungen, die es erlauben, kausale Effekte zu identifizieren,

---

<sup>30</sup> Leiharbeit wird im Folgenden synonym verwendet mit Zeitarbeit und Arbeitnehmerüberlassung.

bescheinigen der Zeitarbeit ein Sprungbrett in eine andere Beschäftigung (außerhalb der Zeitarbeit) zu sein, solange die Beschäftigung in der Zeitarbeit nicht zu lange dauert. Im Einzelnen suchen Personen, die aus Arbeitslosigkeit eine Beschäftigung in der Zeitarbeitsbranche aufnehmen, zwar zunächst weniger intensiv nach einer anderen Beschäftigung (In-treatment-Effekt). Sie scheinen jedoch später von der Erfahrung in der Zeitarbeitsbranche zu profitieren (Post-treatment-Effekt). Der Gesamteffekt ist für die meisten untersuchten Gruppen positiv, sofern die Beschäftigung im Zeitarbeitssektor nicht zu lange dauert. Die meisten Ausländergruppen (unter ihnen insbesondere Türken) profitieren dabei stärker als Deutsche (Jahn 2016).

Forderungen nach einer Abschaffung der Leiharbeit, wie sie die *Linke* de facto vorbringt, indem sie eine Zwangsübernahme von Leiharbeitern nach dreimonatiger Leiharbeit im entleihenden Betrieb vorsieht, halten wir im Kontext der empirischen Evidenz zu den möglichen Sprungbretteffekten der Leiharbeit für kontraproduktiv. Vielmehr sollte auch dieses Flexibilisierungsinstrument Arbeitgebern und Arbeitnehmern weiterhin offenstehen, wie die *FDP* es fordert. Zudem wird häufig kritisiert, dass Leiharbeitnehmer/innen denselben – oder gar einen höheren Lohn – (sogenannte „Flexibilitätsprämie“) als im eigenen Betrieb angestellte Arbeitnehmer/innen erhalten müssten. Dem steht arbeitgeberseitig vorgebrachte Argument entgegen, dass Leiharbeitnehmer aufgrund ihres anfänglich fehlenden betriebspezifischen Wissens eine geringere Produktivität als im eigenen Betrieb bereits erfahrene Arbeitskräfte aufweisen. Dieses Argument folgt nicht nur der Humankapitaltheorie, sondern in der Praxis auch der – sonst auch von der Arbeitnehmerseite vertretenen – Logik, dass Löhne mit steigender Betriebszugehörigkeitsdauer steigen sollten. Konsequenterweise wäre dieses Argument aber auch auf Leiharbeitnehmer anzuwenden. Das neue Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) ab April 2017, das vorsieht, dass Zeitarbeitnehmer künftig grundsätzlich nach spätestens neun Monaten den gleichen Lohn wie Stammbeschäftigte erhalten, erscheint uns hier als ein vertretbarer Kompromiss. Dies zumal der Arbeitgeber vom Equal-Pay-Prinzip nach neun Monaten abweichen und die Angleichungszeit auf 15 Monate strecken kann, wenn er bereits ab der sechsten Beschäftigungswoche einen sogenannten „aufwachsenden Zuschlag“ (Branchenzuschlag) zum Tariflohn in der Zeitarbeit zahlt. Damit soll verhindert werden, dass Leiharbeitsverhältnisse wegen eines absehbar abrupt steigenden Lohns beendet werden, kurz bevor die Gleichbezahlung greift (Haufe Online Redaktion/dpa, 24.02.2017).

## **5.2.2 Flexibilität der Arbeitszeiten und -orte: Literatur und Parteipositionen**

### **5.2.2.1 Vorteile von Flexibilität**

Viele Beschäftigte wünschen sich mehr Flexibilität bei Arbeitszeiten und Orten aus unterschiedlichen Gründen.<sup>31</sup> Gerade für Frauen schafft die Digitalisierung neue Entfaltungs-, Füh-

---

<sup>31</sup> Die Ausführungen dieses Abschnitts sind eng angelehnt an Boll (2017).



rungs-, Karriere- und Integrationschancen (Marrs/Bultemeier 2016, S. 3), woraus sich zusätzliche gesamtwirtschaftliche Wachstumsimpulse ergeben. Allgemein erhoffen sich Beschäftigte mehr Zeitsouveränität und Work-Life-Balance.

So ist beispielsweise Homeoffice besonders für Angestellte, Frauen mit Kindern unter 14 Jahren und Akademiker/innen attraktiv (BMAS 2015, S. 10). Ein Drittel der Angestellten, die bisher nicht von zu Hause arbeiten, würde das gerne gelegentlich oder regelmäßig tun (BMAS 2015, S. 17). Eine Studie der Roland Berger GmbH zeigt, dass die Zeitersparnis durch mobile Arbeitsformen im Durchschnitt 4,4 h pro Woche beträgt und dass das Haupthindernis für mehr Homeoffice die Präsenzkultur in vielen Unternehmen ist (BMFSFJ 2016). Unter Homeoffice muss die pro-Kopf-Produktivität nicht leiden, im Gegenteil: Beschäftigte mit Homeoffice-Nutzung arbeiten mehr Wochenstunden (BMAS 2015, S. 10), und die Option zum mobilen Arbeiten kann die Zufriedenheit mit dem Arbeitgeber erhöhen (Hammermann/Stettes 2015, S. 131).

Auch in Paaren, in denen beide Partner erwerbstätig sind, besteht ein Wunsch nach flexibleren Arbeitszeiten und mehr Homeoffice (Bernhardt et al. 2016, IfD Allensbach 2012). Nach Ansicht einer überwältigenden Mehrheit der Eltern (94 % der Väter, 96 % der Mütter) zeichnet sich ein familienfreundlicher Arbeitgeber insbesondere durch das Angebot flexibler Arbeitszeiten aus (IfD Allensbach 2012, S. 16). Flexible Arbeitszeiten können Spielräume für Familienzeit trotz hoher Wochenstundenzahl beider Partner ermöglichen. Zugleich bietet beispielsweise die Möglichkeit von Gleitzeit ein Ventil, mit starren Öffnungszeiten z.B. von Kitas umzugehen. Dadurch kann ein Rollentausch der Geschlechter begünstigt werden. So können Gleitzeit arbeitende Väter regelmäßig morgens anfallende zeitstrukturierende Aktivitäten der Kinderbetreuung (Kind ankleiden, verköstigen etc.) übernehmen und dadurch Müttern einen früheren Wiedereinstieg in den Job erleichtern (Ory et al. 2015). Flexibilisierungsinstrumente helfen, Stress im Job zu reduzieren (Hammermann/Stettes 2015), erleichtern die zeitliche Koordination der Partner und befördern daher das Ziel von mehr Partnerschaftlichkeit in Beruf und Familie.

Für ältere Beschäftigte eröffnet mehr Flexibilität und Mobilität die Möglichkeit, gesundheitliche Bedürfnisse stärker zu befriedigen. Da lange Pendelwege mit zunehmendem Alter beschwerlicher werden, kann die Option auf Homeoffice den Arbeitsalltag erleichtern und dadurch ein längeres Verbleiben im Arbeitsleben begünstigen. Ein gewisses Flexibilitätsmaß bei den Arbeitszeiten ermöglicht es, Arzttermine leichter wahrzunehmen und Ruhepausen stärker an den körperlichen Bedürfnissen auszurichten.

Digitale Medien eröffnen die technischen Möglichkeiten, um die gewünschten Flexibilitäts-spielräume auch ausschöpfen zu können. Schon heute verändert die Digitalisierung nicht nur die beruflichen Tätigkeitsstrukturen, sondern auch die Arbeitsformen. Wie eine Studie auf Basis des IW Personalpanels 2015 zeigt, arbeitet bereits die Mehrheit der deutschen Beschäftigten (57,4 Prozent) zumindest zeitweise mobil, knapp jeder Fünfte (18,6 Prozent) nutzt sogar häufig ein Smartphone, Tablet oder einen Laptop für berufliche Angelegenheiten (Hammermann/Stettes 2016, S. 12).

Auch die Arbeitgeber sprechen sich für eine stärker am Arbeitsergebnis orientierte Entlohnung, d.h. eine Entkopplung von Arbeitszeit und Arbeitsentgelt, einhergehend mit flexibleren Arbeitszeiten aus. Insbesondere plädieren sie dafür, die Flexibilisierungsspielräume, die die EU-Arbeitszeitrichtlinie bereits vorsieht, auszuschöpfen und die Regelungen des deutschen Arbeitszeitgesetzes entsprechend anzupassen, um die Vorteile der Digitalisierung bestmöglich zu nutzen (vbw 2015, S. 12f., S. 27). Konkret geht es um die Umstellung von einer täglichen Höchstarbeitszeit von 8 bzw. 10 Stunden auf eine wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden. *FDP* und *CDU/CSU* haben sich dieser – aus unserer Sicht nachvollziehbaren – Forderung angeschlossen.

Der arbeitgeberseitige Wunsch nach mehr Flexibilität ist begründet mit den Anforderungen der Globalisierung und insbesondere exportorientierter Unternehmen, eine ausreichende Schnittmengenzeit mit Handelspartnern und Kunden, die weltweit in verschiedenen Zeitzonen leben, und damit die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen sicherzustellen. Auch bezüglich mobiler Arbeit unterstützen Arbeitgeber die Bedürfnisse vieler Arbeitnehmer/innen, die Vorteile der Digitalisierung stärker zu nutzen (vbw 2015, S. 13f.; BDA 2015, S. 7). Allerdings sind Arbeitgeber bezüglich außerhalb des Betriebsgeländes abgeleiteter Arbeitszeiten im Informationsnachteil gegenüber den Arbeitnehmer/innen. Dies kann im Zusammenhang mit arbeitgeberseitig bestehenden bußgeldbewehrten Aufzeichnungspflichten von Arbeitszeiten gemäß Arbeitszeitgesetz problematisch sein. Grundsätzlich dürfen sich unseres Erachtens Sanktionen nicht auf Handlungsbereiche erstrecken, über die der Sanktionierte keine Kontrolle hat. Wenn sich die Arbeitszeitgestaltung zunehmend weg von arbeitgeberseitiger Regulierung hin, zu mehr Vertrauensarbeitszeit bewegt, muss zusammen mit der Kontrollübertragung auf die Beschäftigten auch eine Übertragung von Verantwortung einhergehen, nachdem Arbeitgeber ihren Aufklärungspflichten nachgekommen sind.

Die Verantwortungsübertragung auf die Arbeitnehmer müsste konsequenterweise auch die Verantwortung für die Angemessenheit der Arbeitsplatzausstattung zuhause beinhalten, denn die private Sphäre entzieht sich auch in diesem Punkt den Kontrollmöglichkeiten des Arbeitgebers. Insofern können wir der Forderung der *FDP* etwas abgewinnen, den Arbeitsschutz für Heimarbeitsplätze zu entbürokratisieren.

### **5.2.2.2 Grenzen von Flexibilität**

Allerdings ist es wichtig, auch die Risiken und Grenzen von Flexibilität bewusst wahrzunehmen und zu gestalten.

Zum einen ist das technisch Machbare nicht automatisch auch der erstrebenswerte Zustand. So müssen Zeit- und Führungskulturen in den Unternehmen mit der Technologie Schritt halten, damit sich die Nutzung von mehr Flexibilität und Mobilität nicht als individueller Nachteil bei betrieblichen Aufstiegschancen auswirkt. Zudem kann mobiles Arbeiten auch zu sozialer Vereinsamung und Selbstausbeutung führen. Daher gilt es, einen individuell passenden Mix aus Flexibilität und Büropräsenz zu finden.

Zum anderen sind Flexibilitätsspielräume nicht in Betrieben jedweder Größenordnung, Branche und Kundenstruktur gleichermaßen umsetzbar, daher wäre beispielsweise ein Recht auf Homeoffice, wie *Bündnis 90/Die Grünen* und *Die Linke* es fordern, unseres Erachtens kontraproduktiv. *Bündnis 90/Die Grünen* verbinden diese Forderung zwar mit der Einschränkung, dass auf betriebliche Möglichkeiten Rücksicht genommen werden solle. Dies bedeutet jedoch gegebenenfalls, bei entsprechender Dehnung des Begriffs der „Möglichkeiten“, unter Umständen gar keine Veränderung des Status quo. Erst recht erscheint zweifelhaft, wie die von der *Linken* mit dem Rechtsanspruch verknüpfte Bedingung „aber nur mit verbindlichem tarifvertraglichem Schutz vor Überlastung und Stress“ umgesetzt werden sollte. Letztlich kann nur auf einzelbetrieblicher Ebene, anhand der Produktionsprozesse, entschieden werden, wie viel Flexibilität möglich ist. Unangemessen erscheint uns in diesem Zusammenhang die Forderung der *FDP* nach einem Rechtsanspruch auf Homeoffice ausschließlich für den öffentlichen Dienst. Auch im öffentlichen Dienst erfüllen nicht alle Arbeitsplätze die Voraussetzungen für eine Homeoffice-Eignung. Für den auch hier angefügten Zusatz, dass der Rechtsanspruch gelten solle, „sofern keine dringenden betrieblichen Belange dagegen stehen“ gilt das oben Gesagte.

Flexibilität im Sinne einer Ausweitung von Freiheitsgraden auf Arbeitnehmerseite bei der Wahl von Arbeitszeitumfang, -lagen und/oder -orten muss sich betriebswirtschaftlich rechnen. Da betriebliche Prozesse dynamisch sind, d.h. sich fortwährend an wechselnde Umweltbedingungen anpassen müssen, können Flexibilitätszusagen gegenüber Beschäftigten nicht statisch sein bzw. wenn sie es sind, müssen Betriebe auf andere Flexibilisierungsinstrumente zurückgreifen können. Ein Beispiel: *CDU/CSU* und *SPD* wollen die Einführung von – aus unserer Sicht grundsätzlich begrüßenswerten – Lebensarbeitszeitkonten prüfen (die *FDP* möchte hier sogar einen Rechtsanspruch schaffen), damit Beschäftigte ihre Arbeitszeit zeitlich befristet absenken oder sogar auf null fahren können, um sich beispielsweise der Familie oder einer Weiterbildung widmen zu können. In diesem Fall müssen Betriebe aber die Möglichkeit haben, den Leistungsausfall durch flexible Kräfte, z.B. Zeitarbeitnehmer, ausgleichen zu können, um den Betriebserfolg nicht zu gefährden. Eine zu regelnde Frage wäre außerdem die Portabilität erworbener Zeitguthaben im Falle eines Arbeitgeberwechsels.

Rechtsansprüchen von Arbeitnehmern auf bestimmte Modelle der Arbeitsorganisation stehen wir grundsätzlich kritisch gegenüber, da Pauschallösungen tendenziell den sich permanent wandelnden einzelbetrieblichen Erfordernissen nicht gerecht werden. Auf der anderen Seite erscheint uns allerdings die Tatsache, dass etwa jede achte teilzeitbeschäftigte Frau in Deutschland nach eigenen Angaben unfreiwillig teilzeitbeschäftigt ist, eine gründliche Prüfung der Ursachen auf einzelbetrieblicher Ebene erforderlich zu machen. Ein Rechtsanspruch auf befristete Teilzeit, wie die *CDU/CSU* ihn prüfen möchte, oder ein Rückkehrrecht (aus der Teilzeit) zu Vollzeit, wie es *SPD*, *Bündnis 90/Die Grünen* und *Die Linke* fordern, setzt unseres Erachtens wiederum die weiter oben angesprochene Verfügbarkeit alternativer Flexibilisierungsinstrumente des Arbeitgebers voraus. Dies erscheint nötig, um den – mit den eingegan-

genen Bindungen gegenüber einzelnen Arbeitnehmer/innen einhergehenden – Verlust an betrieblicher Flexibilität anderweitig kompensieren zu können. Mit dem Grundsatz der Tarifautonomie gänzlich nicht vereinbar erscheint die Forderung der *Linken* nach einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 40 Stunden, und die damit verbundene Forderung nach vollem Lohnausgleich lässt ein Verständnis für marktwirtschaftliche Zusammenhänge vermissen.

Das von der *SPD* propagierte Modell der Familienarbeitszeit setzt statt auf Verbote auf staatliche finanzielle Anreize: 150 Euro pro Monat vom Staat sollen Paare für maximal 24 Monate erhalten, wenn beide Partner 75-90% der jeweiligen Vollzeit im Betrieb arbeiten. Da Frauen in der Regel weniger als Männer verdienen, führte die Regelung auf der Paarebene wohl in den meisten Fällen zu einer Einkommenseinbuße, die die staatliche Transferleistung ausgleichen soll. Wie Untersuchungen zu Arbeitszeitwünschen dokumentieren, möchten in der Tat viele Frauen ihre Arbeitszeit aufstocken (s.o. unfreiwillige Teilzeit), viele Männer möchten sie senken. Eine Aufstockung der Wochenarbeitszeit von teilzeitbeschäftigten Frauen, die im europäischen Vergleich eher niedrig ist, ist grundsätzlich einzel- und gesamtwirtschaftlich sinnvoll, sofern dies von den Frauen auch gewünscht wird. Denn mit höheren Arbeitszeiten gehen anspruchsvollere Jobs, höhere Einkommen und damit eine bessere materielle Absicherung und Altersvorsorge von Frauen einher; auch lassen sich auf diese Weise die Talente von Frauen, beispielsweise für Führungspositionen, besser ausschöpfen, mit entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Produktivitäts- und Wachstumseffekten. Allein ist die Frage, ob der Staat hier lenkend eingreifen sollte. Abgesehen von der ordnungspolitischen Frage stellt sich das fiskalische Problem der vielfältigen „Begehrlichkeiten“, aber begrenzten Haushaltsmitteln.

### **5.2.2.3 Fazit: Ein kluger Interessenausgleich ist gefragt**

Es gilt daher auch beim Thema Arbeitszeit- und Arbeitsortflexibilität, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen so auszubalancieren, dass ein für alle Beteiligten akzeptabler Kompromiss entsteht. Das Weißbuch Arbeiten 4.0 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales spricht in diesem Zusammenhang vom Ziel eines „fairen Interessenausgleichs“ (BMAS 2017b, S. 81). Diese Aushandlungsprozesse auf einzelbetrieblicher Ebene müssen als dauerhafte Aufgabe der betrieblichen Akteure und Tarifpartner verstanden werden.

Dabei ist davon auszugehen, dass Unternehmen aufgrund zunehmend knapper Fachkräfte und der demografischen Entwicklung grundsätzlich ein Eigeninteresse daran haben, Produktivitäts- und Wachstumspotenziale, die sich aus mehr Mitarbeiterorientierung in den Arbeitsprozessen ergeben können, auszuschöpfen. Ein Festschreiben von mehr Flexibilität zugunsten der Mitarbeiter bedeutet aber eine geringere Flexibilität auf Arbeitgeberseite und damit potenziell eine Verteuerung des Faktors Arbeit, die Gefahr läuft, auf Kosten der ohnehin bereits benachteiligten Personengruppen zu gehen – der Arbeitslosen und im Niedriglohnbereich Beschäftigten. Eine stärkere Regulierung von Beschäftigungsverhältnissen kann die Aufstiegschancen aus dem Niedriglohnsektor in besser bezahlte Jobs hemmen (SVR 2016, S. 393). Für

Geringqualifizierte, die in vielen Branchen im Zuge der Digitalisierung ohnehin ein erhöhtes Beschäftigungsrisiko tragen, würde dies eine zusätzliche Hürde für den Ausbruch aus ihrer ungünstigen Situation darstellen.

### 5.3 Förderung berufsnotwendiger Qualifikationen der Beschäftigten

#### 5.3.1 Diskussionspunkte: Weiterbildungsorganisation und -finanzierung

Wie bereits angesprochen, kommt der Aus- und Weiterbildung im Kontext sich beständig wandelnder Arbeitsmärkte für die Beschäftigungssicherung eine wichtige Rolle zu. Die Digitalisierung der Arbeitswelt wird diese Anforderungen weiter erhöhen. Über sogenannte „digital skills“ hinaus wird die Vermittlung von Kompetenzen wie konzeptionelles Denken, Abstraktions-, Kommunikations- und Entscheidungsfähigkeit ebenso wichtig bleiben (BA 2015, S. 4). Eine nicht zur Arbeitsplatznachfrage passende oder insgesamt zu geringe Qualifikation ist eines der größten Vermittlungshemmnisse von Arbeitslosen. Jedoch sind fehlende formale Qualifikationen nicht unbedingt mit fehlenden Kompetenzen gleichzusetzen, wie Kompetenzwertanalysen bei Personen ohne berufsqualifizierenden Abschluss zeigen (BA 2015, S. 29f.).

#### *Soziale Disparitäten in der Weiterbildungsteilnahme*

Dennoch nahmen in den letzten 12 Monaten vor der Befragung 67 % der Hochqualifizierten, aber nur 39 % der Geringqualifizierte an einer Weiterbildungsmaßnahme teil. Zudem sind Erwerbstätige mit 58 % häufiger in Weiterbildungsmaßnahmen als Arbeitslose (32 %) und sonstige Nichterwerbstätige mit 25 %. Insgesamt betrug die Weiterbildungsquote der 18- bis 64-jährigen Deutschen 51 % (52 % bei den Männern und 50 % bei den Frauen), 2010 waren es noch 42 % (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 144). Die Teilnahme an betrieblicher Weiterbildung war mit 37 % geringer, darunter 34 % der Frauen und 40 % der Männer. Die Weiterbildungsbeteiligung nimmt generell mit dem Alter ab und liegt in der Gruppe der 55- bis 64-Jährigen bei nur noch 39 %, im Vergleich mit 53 % unter den 45- bis 54-Jährigen. (vgl. Destatis/WZB 201632, S. 96). Auch bilden sich Migrantinnen und Migranten nur halb so oft weiter wie Personen ohne Migrationshintergrund (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 11). Eine Studie von Bellmann et al. (2013) zeigt, dass alle Gruppen atypisch Beschäftigter im Zugang zu formaler Weiterbildung gegenüber Personen in Normalarbeitsverhältnissen im Nachteil sind; zudem haben sich die Weiterbildungschancen atypisch Beschäftigter über die Zeit weiter verschlechtert. Personen mit einer nicht existenzsichernden atypischen Beschäftigung hatten sogar schlechtere Weiterbildungschancen als Arbeitslose. Zugleich können die Übergangschancen atypisch Beschäftigter in ein Normalarbeitsverhältnis maßgeblich durch Weiterbildung beeinflusst werden (Bellmann et al. 2013, S. 59).

---

<sup>32</sup> auf Basis des Adult Education Survey 2014

Fraglich ist daher, wie soziale Disparitäten in der Weiterbildung abgebaut werden können, d.h. wie die Weiterbildungsbeteiligung insbesondere benachteiligter Gruppen am Arbeitsmarkt (z.B. Geringqualifizierter, Arbeitsloser) sowie bei der Weiterbildungsteilnahme zurückliegender Personenkreise (insbesondere atypisch Beschäftigter) gesteigert werden kann. Weitere Fragen sind, welche Akteure Weiterbildungsprozesse steuern sollten, wie Beratungsleistungen organisiert und wie Weiterbildung finanziert werden soll.

#### *Hemmnisse der Weiterbildungsteilnahme*

Die Gründe für die Nichtwahrnehmung beruflicher Weiterbildungsangebote sind vielfältig (vgl. ausführlicher Walter 2015). Eine standardisierte Telefonbefragung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) unter rund 4.000 Arbeitslosen aus SGB II und SGB III im Jahr 2013 ergab, dass Arbeitslose am häufigsten finanzielle Motive nennen, so z.B. die Unsicherheit über zukünftige finanzielle Erträge oder die fehlende Möglichkeit, längere Zeit auf Einkommen aus regulärer Beschäftigung zu verzichten. Weitere Gründe sind familiäre Betreuungspflichten oder die Angabe, das Lernen nicht mehr gewohnt zu sein (BA 2015, S. 30). In die gleiche Richtung zeigt der Adult Education Survey (AES) 2012. Demnach ist der Anteil, der die Kosten von Weiterbildung als Weiterbildungsbarriere bezeichnet, unter den Arbeitslosen dreimal so hoch wie unter den Erwerbstätigen (Walter 2015, S. 19). Jedoch spielen auch (Fehl-)Einschätzungen von Notwendigkeit und Nutzen der Weiterbildung eine Rolle. Fertig und Huber (2010) zeigen anhand eines Linked-Employer-Employee-Datensatzes aus dem Jahr 2007, dass geringqualifizierte Beschäftigte als Motivation für ihre Nichtteilnahme an Weiterbildung systematisch häufiger als Beschäftigte anderer Bildungsabschlüsse angaben, dass sie ihre Qualifikation als ausreichend beurteilten oder aber dass eine Weiterbildung nicht vorgeschrieben sei. Ähnliche Befunde fanden sich auch für ältere Beschäftigte. Finanzielle Restriktionen spielten hingegen vor allem bei Frauen und Personen mit Kindern im Haushalt eine Rolle.

#### *Niedrigschwelliger Zugang und stärkere Koordinierung von Beratungsangeboten nötig*

Aus den geschilderten Informationsdefiziten folgernd, scheint eine stärkere öffentliche Bewusstseinsbildung in breiten Bevölkerungsschichten bezüglich des einzel- und gesamtwirtschaftlichen Nutzens aus Weiterbildung notwendig zu sein. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) verfolgt im Rahmen einer präventiven Arbeitsmarktpolitik zahlreiche Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten und richtet sich dabei nicht nur an Arbeitslose, sondern zunehmend auch an (geringqualifizierte und ältere) Beschäftigte sowie kleine und mittlere Unternehmen und setzt dabei auf regionale Netzwerke und Präsenz in der Fläche (BA 2015, S. 30). Gerade die Problemgruppen am Arbeitsmarkt sind auf niedrigschwellige Zugänge zu diesen Angeboten angewiesen. Hierfür ist nicht nur die räumliche Erreichbarkeit der Beratung Voraussetzung; auch eine Bündelung der Informationen aus möglichst einer Hand, durch eine bundesweite Vernetzung von Beratungsangeboten wäre hilfreich.

### *Steuerung von Weiterbildungsprozessen im Status quo*

Die Steuerung der Weiterbildungsprozesse und deren Finanzierung hängen miteinander zusammen, wobei nach Zielgruppen zu unterscheiden ist.

Bei der Aus- und Weiterbildung von **Fachpersonal** sind insbesondere die Betriebe bzw. Tarifpartner und die Beschäftigten selbst in der Pflicht. Privat vereinnahmte Erträge und betrieblicher Nutzen begründen eine Lastenteilung der Weiterbildungskosten, wobei das betriebliche Interesse an der Mitfinanzierung mit dem betriebsspezifischen Anteil des erworbenen Humankapitals steigen dürfte. Auch das Wissen über den betrieblichen Bedarf an Weiterbildung sowie die Ressourcen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer scheint hier am höchsten zu sein. Ferner stellt die Einbringung von Zeit eine gute Möglichkeit zur Beteiligung der Mitarbeitenden am Weiterbildungsaufwand dar. Dezentrale Entscheidungsfindungsprozesse führen hier unseres Erachtens am ehesten zu individuell passgenauen Lösungen.

Bei manchen Personengruppen können Überforderung mit der Informationssuche, fehlende Einschätzungsmöglichkeiten zum persönlichen Nutzen aus der Weiterbildung oder aber eine weit zurückliegende letzte Lernerfahrung Hürden darstellen, die eine Weiterbildungsteilnahme verhindern. Dies trifft insbesondere für die **Problemgruppen am Arbeitsmarkt** (Niedrigqualifizierte, Langzeitarbeitslose, Personen mit großen Sprachdefiziten) zu. Hier ist entweder kein Arbeitgeber vorhanden oder arbeitgeberseitig erscheint der Aufwand im Verhältnis zum erwarteten Ertrag zu groß. Da die Gesellschaft jedoch ein Interesse an der Beschäftigungsintegration dieser Menschen hat, ist hier eine staatlich geförderte Finanzierung der Weiterbildungsangebote, kombiniert mit niedrigschwelligen Zugängen zu unentgeltlichen Beratungsdienstleistungen, zielführend. Nur so lassen sich Abwärtsspiralen von Bildung und Kompetenzerwerb im Lebensverlauf stoppen und die Beschäftigungsfähigkeit dieser Personen im digitalen Zeitalter erhalten bzw. ausbauen.

Der Staat wird hier tätig über den Teilhaushalt der Bundesagentur für Arbeit (BA). Die BA engagiert sich in vielfacher Weise für die berufliche Weiterbildung von Arbeitssuchenden und zunehmend auch von Beschäftigten. Sie berät auch kleine und mittelständische Unternehmen, in denen oft Ressourcen für eine strategisch-vorausschauende Personalplanung und -entwicklung fehlen.

Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen (FbW) sollen Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen qualifizieren. Im Jahr 2015 waren sie im Instrumentenkasten aktiver Arbeitsmarktpolitik der BA der kostenträchtigste Maßnahmentyp. Das war nicht immer so. Im Jahr 2006 machten Lohnsubventionen zur Förderung einer Beschäftigung im privaten Sektor (beispielsweise Eingliederungs- oder Gründungszuschüsse) sowie Maßnahmen zur Beschäftigung im öffentlichen Sektor (beispielsweise Arbeitsgelegenheiten) noch größere Anteile an den Gesamtkosten aus. Allerdings sind die Teilnehmerzugänge bei den Fortbildungs- und

Qualifikationsmaßnahmen als einzigem der insgesamt vier Maßnahmentypen aktiver Arbeitsmarktpolitik seit 2006 gestiegen (SVR 2016, S. 379f).<sup>33</sup> Dabei führt nur ein Teil der Maßnahmen zu einem anerkannten Berufsabschluss. Der Kostenanstieg in den letzten Jahren war auch dadurch begründet, dass vermehrt abschlussorientierte Maßnahmen mit längerer Maßnahmendauer durchgeführt wurden.

Evaluationen von Beschäftigungseffekten von Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen auf Basis deutscher administrativer Daten aus den 1990-er Jahren kommen in der Regel zum Ergebnis, dass die langfristigen Effekte positiv sind, kurzlaufende Maßnahmen aber geringere Lock-in Effekte (sinkende Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung während der Maßnahmendauer) haben (Biewen et al. 2014, S. 843). Die Studie von Biewen et al. 2014 zeigt, dass sowohl kurzlaufende Maßnahmen (Trainingsmaßnahmen von 2-12 Wochen Dauer) als auch länger laufende Maßnahmen (Berufliche Weiterbildung, Laufzeit bis zu einem Jahr) positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte bereits in der mittleren Frist haben, wenn die Arbeitslosen die Maßnahme nicht zu lang nach Arbeitslosigkeitsbeginn starten. Dabei sind die kurzlaufenden Programme mit etwas geringeren Einkommenszuwächsen, aber auch geringeren Kosten verbunden.

Die Beschäftigungseffekte dieser Programme fallen dabei für Langzeitarbeitslose eher geringer aus als für andere Arbeitslose. Die bisherige Evidenz deutet insgesamt auf eher schwache Beschäftigungseffekte aktiver Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose hin (Kluve 2013). Noch geringere Effekte als durch Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen lassen sich durch öffentlich geförderte Arbeitsgelegenheiten erreichen; die Eingliederungsquote in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sechs Monate nach Maßnahmenaustritt beträgt hier 7,7 %, gegenüber 33,0 % bei Maßnahmen im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung (inkl. Reha; BA 2017c, S. 16). Allerdings ist die Vermittlung in Beschäftigung bei Arbeitsgelegenheiten nicht vorrangiges Maßnahmenziel. Zudem können diejenigen Teilnehmer, die zuvor über drei Jahre arbeitslos waren, ihre sehr geringen Beschäftigungschancen durch Arbeitsgelegenheiten verbessern (Wolff/Hohmeyer 2008). Auch ist die subjektive Zufriedenheit der Maßnahmeteilnehmer höher als bei Arbeitslosen (Knabe et al. 2016). In vielen Fällen weisen Beschäftigungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor hingegen keine, manchmal sogar negative Beschäftigungseffekte auf (Hohmeyer/Wolff 2012). Daher scheint dieser Maßnahmentyp am ehesten für Langzeitarbeitslose, die bereits lange arbeitslos sind, eine sinnvolle Option zu sein, die eine sinnvolle gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht und eine gewisse Nähe zur Erwerbsarbeit aufrechterhält.

Da Lohnkostenzuschüsse für sich genommen nicht unproblematisch sind, ist jedenfalls auf einen nachhaltigen Maßnahmenerfolg zu achten. Dieser ließe sich gegebenenfalls eher erzielen, wenn Lohnkostenzuschüsse mit Coaching-Programmen verbunden werden, um sogenannte „Drehtüreffekte“ bei Langzeitarbeitslosen zu verhindern. Ein solches Konzept wird

---

<sup>33</sup> Auch Maßnahmen zur Unterstützung bei der Arbeitssuche waren in den Teilnehmerzugängen rückläufig. Der SVR weist darauf hin, dass sich dies künftig durch die hohen Integrationsanforderungen im Rahmen der Flüchtlingszuwanderung wieder ändern könnte.



seit Mitte 2015 im Rahmen eines Sonderprogramms für langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte umgesetzt (BA 2017c, S. 16, BMJV 2017). Kombiniert mit degressiv gestalteten Lohnzuschüssen an Arbeitgeber soll hier ein individuelles Coaching die Beschäftigung stabilisieren. Allerdings sind Lohnzuschüsse grundsätzlich nicht unproblematisch (Mitnahmeeffekte, Verdrängungseffekte). Dies verdeutlicht die Bedeutung des Niedriglohnsektors für Langzeitlose; in den letzten Jahren haben hier viele Langzeitlose eine neue Arbeitsstelle gefunden (SVR 2016, S. 380).

Wie erwähnt, richten sich Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen der BA nicht nur an Arbeitslose. Durch das Programm "WeGebAU" (Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer und Unternehmen) wird etwa die berufliche Qualifizierung von Geringqualifizierten und älteren Arbeitnehmern in Unternehmen gefördert. Arbeitnehmer/innen erhalten hier die Möglichkeit, Teilqualifikationen zu erwerben oder fehlende Berufsabschlüsse nachzuholen, ohne ihre Arbeitsstelle kündigen zu müssen. Angesprochen werden dabei primär ungelernte Beschäftigte in KMU (BA 2015, S. 33f). Teilnehmer/innen über Teilqualifikationen den nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses zu ermöglichen, ist auch das Ziel von Maßnahmen anderer Bildungsträger wie der Industrie- und Handelskammern oder der deutschen Arbeitgeberverbände und Bildungswerke der deutschen Wirtschaft (Gutschow 2016, S. 359).

Auch die angebotenen Formate sind für die Akzeptanz der Angebote seitens der Zielgruppen maßgeblich. Wie im Kapitel 4 diskutiert, ist die Kursform nicht für alle Zielgruppen geeignet. Für Niedrigqualifizierte und ältere Arbeitnehmer/innen sind insbesondere informelle Lernformen im Betrieb („Training-on-the-Job“) von hoher Bedeutung (SVR 2016, S. 392f.). Ähnliches gilt für Personen mit Defiziten in der deutschen Sprache oder Personen, deren letzte Bildungserfahrung länger zurückliegt. Computergestützte Lernformen („Blended Learning“), die es ermöglichen, Lernzeiten und -orte flexibler gestalten, sowie Teilzeitweiterbildungen können besonders hilfreich für Personengruppen mit Familienaufgaben oder Ältere sein. Die BA kann, gegebenenfalls in Abstimmung mit den Betrieben, das individuell passgenaue Weiterbildungsformat für den arbeitslosen bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohten Menschen auswählen, und für das Fachpersonal übernehmen die Betriebe diese Aufgabe, in Abstimmung mit ihren Arbeitnehmer/innen.

#### *Zwischenfazit: Marktwirtschaftlicher Kompass der Weiterbildungssteuerung*

Auf Basis der geschilderten Befunde und Überlegungen erscheint uns einerseits berufliche Weiterbildung, sofern sie arbeitslose bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen betrifft, bei der BA bzw. bei der BA in Kooperation mit den Betrieben und Beschäftigten und andererseits, sofern sie Fachpersonal betrifft, bei den Betrieben – in Abstimmung mit den Beschäftigten – in guten Händen zu sein. Eine ähnliche Sichtweise scheint auch die CDU/CSU zu verfolgen, wengleich offen bleibt, was unter der in diesem Zusammenhang vorgeschlagenen „Nationalen Weiterbildungsstrategie“ im Einzelnen zu verstehen ist. Eine bundesweite Zentralisierung

von Weiterbildungsprozessen bei der BA, wie sie die *SPD* vorschlägt, die die BA zu einer „Bundesagentur für Arbeit und Qualifizierung“ umbauen möchte, erscheint uns verfehlt.

### 5.3.2 Positionen der Parteien zur Weiterbildungsorganisation

#### *Langzeitarbeitslose*

*CDU/CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen* wollen die Beschäftigung im öffentlichen Sektor (sozialer Arbeitsmarkt) für Langzeitarbeitslose ausbauen. Inwiefern sich der Ausbauumfang mit den von uns angestellten Überlegungen vereinbaren lässt, ließe sich erst durch dessen Konkretisierung eruieren (im Wahlprogramm wird er nicht benannt).

Die *CDU/CSU* möchte für eine bessere Vermittlung von Langzeitarbeitslosen am Kombilohn-Modell (Kombination von produktivitätsgerechtem Lohn und staatlichen Zuschüssen) festhalten. Das *FDP*-Programm sieht, unter der Überschrift der „zweiten Chance“, ein Festhalten an der „Förderung von Weiterbildung in den Unternehmen“ vor.

#### *Weiterbildungsberatung*

Ob ein Recht auf Weiterbildungsberatung, wie es die *SPD* vorschlägt, zielführend ist, ist zumindest fraglich. Denn ein Rechtsanspruch läuft ins Leere, solange die Bedeutung des Gutes, auf das ein Anspruch besteht, von den Zielgruppen verkannt wird. Zudem verkennt die von der *SPD* vorgesehene Ansiedelung der Beratungsprozesse bei der BA auch für Fachkräfte, dass betriebsbezogene Weiterbildungen wegen des Informationsvorteils der Betriebe am besten dort stattfinden sollten. Ob für betriebsübergreifende, berufliche Weiterbildung ein Beratungsrecht benötigt wird, ist fraglich.

#### *Rechtsanspruch auf Weiterbildung nicht zielführend*

Ein Recht auf Weiterbildung, wie es die *SPD* und *Die Linke* in diesem Zusammenhang fordern, halten wir ebenfalls für nicht zielführend. Zum einen ist mehr Qualifizierung für *Arbeitslose*, wie die Literatur zeigt, nicht in jedem Fall das überlegene Instrument auf dem Weg zu einer höheren Beschäftigungschance. Daher erscheint es uns auch verfehlt, quasi automatisch allen Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III nach drei Monaten Arbeitslosigkeit eine Weiterbildungsmaßnahme anzubieten. Die Ankündigung der *SPD*, in diesem Zusammenhang eng mit Gewerkschaften und Betrieben vor Ort zusammenarbeiten, heilt dies nicht. Eine Weiterbildung kann im schlechtesten Fall nicht nur nicht nützlich, sondern sogar schädlich sein, wenn sie die Suchbestrebungen der/des Arbeitslosen während der Maßnahmendauer einschränkt. Wie oben dargelegt, führt die arbeitsmarktökonomische Literatur reichhaltige Belege für solche Lock-in-Effekte. Entsprechend kritisch sehen wir den *SPD*-Vorschlag, bei Arbeitslosen, die eine Qualifizierungsmaßnahme durchlaufen und währenddessen weiter Arbeitslosengeld er-

halten (sogenanntes „Arbeitslosengeld Q“), die Anspruchsdauer auf ALG I um die Maßnahmendauer zu verlängern. Dies würde die Risiken der genannten Lock in-Effekte zusätzlich erhöhen.

Zum anderen halten wir ein Recht auf Weiterbildung *auch für die Gruppe der Beschäftigten* für nicht zielführend. Ein Recht auf berufliche/berufsbezogene Weiterbildung geht deshalb fehl, weil „am Arbeitgeber vorbei“ organisierte Weiterbildungen – mangels Deckung mit den betrieblichen Bedarfen – kaum die erhofften Erträge in Form verbesserter Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven im Betrieb zeitigen dürften.

Ferner setzt die Wirksamkeit eines Rechtsanspruchs der Beschäftigten auf Weiterbildung die Annahme voraus, dass die Nichtteilnahme an Weiterbildung nicht nachfrageseitig (auf Seiten der Beschäftigten) begründet ist. Davon ist allerdings, wie weiter oben dargelegt, nicht auszugehen. Vielmehr sind auch beschäftigtenseitig die Gründe für eine Nichtteilnahme an Weiterbildung vielfältig und dabei keinesfalls allein in Finanzierungsnöten zu suchen. Wie die Studie von Fertig und Huber (2010) zeigt, sind es gerade jene Beschäftigten, die durch den strukturell-technologischen Wandel am stärksten gefährdet sind (Geringqualifizierte, ähnlich auch Ältere), die systematisch häufiger als Grund für die Nichtteilnahme angeben, dass sie aus ihrer Sicht über ausreichende Qualifikationen verfügen oder aber eine Weiterbildung nicht vorgeschrieben sei. Dringlicher als einen Rechtsanspruch sehen wir daher einen öffentlichen Bewusstseinswandel zu Notwendigkeit und Nutzen aus Weiterbildung für den Einzelnen und die Gesellschaft an.

Zwar muss der empirischen Evidenz Bedeutung beigemessen werden, die deutlich schlechtere Weiterbildungsbeteiligungen bei atypisch Beschäftigten verbucht (s.o. die Studie von Bellmann et al. 2013). Jedoch dürfte ein Teil dieser Gruppe eine Schnittmenge mit den zuvor beschriebenen Problemgruppen bilden; so sind beispielsweise Geringqualifizierte in mehreren atypischen Beschäftigungsformen überrepräsentiert. Weiterhin dürfte Zeitknappheit – als am zweithäufigsten genannter Grund in der Untersuchung von Fertig und Huber (2010) – auch für ein Gutteil teilzeitbeschäftigter Mütter zutreffen. Dies bedeutet, dass es aus verschiedenen Gründen auch hier an der Nachfrage nach Weiterbildung hapern könnte. Dem ist zwar entgegenzuhalten, dass sich auch fehlende oder unzureichende Weiterbildungsangebote der Arbeitgeber für atypisch Beschäftigte arbeitsmarktökonomisch motivieren lassen. Beispielhaft seien hier die Humankapitaltheorie (Ben-Porath 1967, Becker 1964) oder die Signaling-Theorie (Spence 1973) genannt.<sup>34</sup> Auch hier ist aber mehr als fraglich, ob ein Recht auf Weiterbildung der Weiterbildungsteilnahme atypisch Beschäftigter zum Durchbruch verhelfen würde bzw. die damit verbundenen Ertragserwartungen erfüllen könnte. Denn das Manko eines arbeitgeberseitig als ungünstig beurteilten Aufwand-/Ertragsverhältnisses von Weiterbildung lässt sich nicht mit Rechtsansprüchen heilen. Zu erwarten wären wohl kompensatorische Maßnahmen der Arbeitgeber an anderer Stelle.

---

<sup>34</sup> Allerdings zeigt eine aktuelle Studie, dass die Weiterbildungsintensität von teilzeitbeschäftigten Frauen (gegenüber vollzeitbeschäftigten Frauen mit gleichen Merkmalen) nur in Deutschland, nicht aber in den Niederlanden und Italien, geringer ausfällt (Boll/Bublitz 2016).

*Stattdessen auf angebotssteuernde Maßnahmen verstärkter staatlicher Weiterbildungsförderung setzen*

Um die Weiterbildungsbeteiligung bestimmter Personengruppen zu steigern und eine (fortgesetzte) Unterinvestition zu vermeiden, wäre ein Ansatz bei den Weiterbildungskosten unseres Erachtens adäquater. Konkret könnten hier staatliche Weiterbildungszuschüsse an Arbeitgeber geprüft werden. Eine solche Angebotssteuerung, wie sie die Bundesagentur für Arbeit derzeit bereits für geringqualifizierte oder ältere Beschäftigte in bestimmten betrieblichen Kontexten vornimmt (vgl. Programm „WeGebAU“ weiter oben), könnte grundsätzlich auch für atypisch Beschäftigte erwogen werden. Eine Angebotssteuerung wäre unseres Erachtens in diesem Kontext einer Nachfragesteuerung vor allem deshalb überlegen, weil erstere die Abstimmung der Weiterbildungsmaßnahme mit den betrieblichen Bedarfen, die grundlegend für positive Ertragsaussichten der Maßnahme ist, als Voraussetzung für die Subventionsbewilligung vorsieht. Zum anderen führen nachfragesteuernde Organisations- und Finanzierungsformen, die auf private Eigeninitiative setzen, gegebenenfalls aufgrund der beschriebenen Rationalitätsmängel zu höheren „Sickerverlusten“. Drittens hätten Steuervergünstigungen für Weiterbildungskosten der Arbeitnehmer/innen gegebenenfalls unerwünschte Umverteilungswirkungen zugunsten der Bezieher höherer Einkommen (Hummelsheim 2010, S. 114).

### **5.3.3 Positionen der Parteien zur Weiterbildungsfinanzierung**

*Finanzierung über Arbeitslosenversicherung ist der falsche Weg*

In gewisser Weise passend zum Vorschlag der bundesweiten Steuerung von Weiterbildung, sehen die SPD und Bündnis 90/Die Grünen auch eine Finanzierung „am Arbeitgeber vorbei“ vor: Die Arbeitslosenversicherung (ALV) – also der Gemeinschaft der Beitragszahler – soll die Finanzierungslasten der Beratung und Qualifizierung tragen. Zu diesem Zweck soll die Arbeitslosenversicherung zu einer sogenannten „Arbeitsversicherung“ umgebaut werden. Ein solcher Vorschlag erscheint jedoch verfehlt, weil dies dem Versicherungsgedanken zuwiderläuft: Wie jede Versicherung hat auch diese das Ziel, Beitragszahler gegen unerwartete Wechselfälle des Lebens abzusichern, in diesem Fall gegen das Arbeitslosigkeitsrisiko. Da Weiterbildung nach den Plänen der SPD für jede und jeden vorgesehen ist (und sogar mit einem Rechtsanspruch versehen werden soll), wäre die Finanzierung von Weiterbildung unseres Erachtens als versicherungsfremde Leistung einzuordnen. Vielmehr sollte sich die ALV auf ihre eigentliche Aufgabe konzentrieren. Zusätzliche Herausforderungen werden möglicherweise ohnehin, im Kontext der durch die Digitalisierung veränderten Erwerbsformen und deren Absicherungsbedarfe (beispielsweise Solo-Selbstständige), auf die Versicherung zukommen, was eine Überprüfung der Modalitäten zur Vorbeschäftigungsdauer erforderlich machen könnte (worauf das Programm der SPD zutreffend hinweist). Strukturelle Anpassungen dieser Art sollten jedoch nicht quasi „durch die Hintertür“ zu einer Absenkung des Selbstbehalts der Versicherten führen. Soweit die Tragfähigkeit der Finanzierung des Systems es zulässt, sollten Entlastungen der Versicherten besser über transparent vermittelbare Beitragssatzsenkungen vorgenommen werden.

*Bei Bildungssubventionen, die über die Bekämpfung sozialer Schieflagen in der Bildungsteilnahme hinausgehen, ist Zurückhaltung geboten*

Hinter *nachfragesteuernden Maßnahmen* zur Weiterbildungsförderung, wie sie staatliche Förderungen privater Weiterbildungsinvestitionen auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger darstellen, steht die Zielvorstellung, das Weiterbildungsengagement der Bevölkerung insgesamt auf ein höheres Niveau heben zu wollen, verbunden mit einem höheren sozialen Nutzen. Dies hat grundsätzlich etwas für sich. In den Wahlprogrammen werden hierzu diverse Vorschläge unterbreitet, etwa das *FDP-Modell* des privaten Bildungssparens, ein persönliches Chancenkonto mit staatlich finanziertem Startguthaben (*SPD*) oder eine „BildungsZeit Plus“ (*Bündnis 90/Die Grünen*) als Mix aus Zuschuss und Darlehen.<sup>35</sup> Allerdings sind folgende Gegenargumente anzuführen.

*Erstens* ist, wie in Kapitel 4 diskutiert, die Verwendungskonkurrenz knapper staatlicher Mittel zu beachten. Verglichen mit Investitionen zu Beginn der Bildungskarriere dürfte der Anteil sozialer Erträge an den Gesamterträgen einer Weiterbildungsinvestition als im Durchschnitt geringer einzustufen sein. *Zweitens* lässt sich die Problematik der sozialen Selektion in Weiterbildung mit Mitteln der Angebotssteuerung vermutlich zielgerichteter angehen, was teilweise auch bereits geschieht (siehe oben). *Drittens* müssen jegliche Bildungssubventionen letztlich (sofern eine Schuldenfinanzierung nicht in Frage kommt) entweder über Steuern oder höhere Sozialbeiträge finanziert werden, mit einer entsprechenden Senkung verfügbarer Einkommen. Dabei sollte bedacht werden, dass auf die Sozialsysteme in Zukunft noch zahlreiche weitere Belastungen zukommen (vgl. Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), die ebenfalls auf die Gemeinschaft der Versicherten, der Steuerzahler (bzw., im Falle der Verschuldung, auf künftige Steuerzahler) abgewälzt werden müssen. Daher ist das Auflegen zusätzlicher Ausgabenprogramme gegenwärtig, wie in Kap. 2 argumentiert, aus unserer Sicht grundsätzlich mit Vorsicht anzugehen. Vielmehr sollten Bürgerinnen und Bürger von ihrem verdienten Einkommen möglichst viel behalten dürfen, um ihre individuellen, präferenzgeleiteten Konsum- und Vorsorgeentscheidungen treffen zu können.

## 5.4 Fazit

Die Herausforderungen im Arbeitsmarkt, das Beschäftigungsniveau hoch zu halten und Arbeitslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, abzubauen, werden von allen Parteien gesehen. Die Zielgewichtungen und Umsetzungspläne gehen freilich auseinander. Aus unserer Sicht hängen die Erwerbchancen – neben mehr Infrastruktur, v.a. in Kinderbetreuung – vor allem von einer ausreichenden Flexibilität im Arbeitsmarkt und einer fortwährenden Weiterqualifikation der Beschäftigten ab, die im digitalen Wandel immer wichtiger wird. Die Fle-

---

<sup>35</sup> *Die Linke* schlägt die Einrichtung eines Weiterbildungsfonds vor, um darüber „alle Unternehmen gleichermaßen“ an der Finanzierung beruflicher Weiterbildung zu beteiligen. Näheres ist nicht bekannt.

xibilität des Marktes bezieht sich auf ein Zulassen flexibler Erwerbsformen und flexibler Arbeitszeit- und Arbeitsortmodelle. Flexible Erwerbsformen sind unseres Erachtens notwendig, damit auch schwerer vermittelbare Personen Übergangs- bzw. Aufstiegschancen aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung bzw. aus Niedriglohn in höherwertige Beschäftigung haben. In der unterschiedlichen Bewertung von Flexibilität durch die Parteien werden Zielprioritäten deutlich. Während für *CDU/CSU* und *FDP* jede/r Arbeitslose eine/r eher zu viel ist, betonen *SPD*, *Bündnis 90/Die Grünen* tendenziell eher Flexibilitätsrisiken in Form zunehmender prekärer Beschäftigung. Zum Aspekt flexibler Arbeitsorganisation betonen *CDU/CSU* eher die Chancen (Stichwort z.B.: mehr Integration), *SPD*, *Bündnis 90/Die Grünen* und *Die Linke* eher die Risiken (Stichwort: Abgrenzung der Privatsphäre). Flexibilität darf aber keine Einbahnstraße sein. Hier bestehen Bedarfe sowohl auf Seiten der Betriebe als auch der Beschäftigten. Ein kluger Interessenausgleich zwischen Arbeitnehmer- und Unternehmerinteressen ist gefragt, und auch die Interessen der Arbeitslosen dürfen dabei nicht vergessen werden. Beim Thema berufliche Weiterbildung und Qualifizierung liegen die Positionen weniger beim „Ob“, sondern vielmehr beim „Wie“ auseinander. Während *CDU/CSU* und *FDP* sich für weiterhin dezentrale Steuerungsprozesse mit einer primären Zuständigkeit der Betriebe und Beschäftigten bzw. ihrer Interessensvertretungen bzw. der Bundesagentur für Arbeit für arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen aussprechen, planen *SPD* und *Bündnis 90/Die Grünen* eine bundeseinheitliche Regelung und Steuerung von Weiterbildung und zu diesem Zweck einen Umbau der Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung. *SPD* und *Die Linke* wollen zusätzlich ein Recht auf Weiterbildung einführen. Ein Rechtsanspruch auf Weiterbildung geht ins Leere, wenn die bisherige Weiterbildungsteilnahme nachfrageseitig scheiterte. Dies ist, wie die Literatur zeigt, bei bestimmten Personengruppen, insbesondere geringqualifizierten und Arbeitslosen, nicht selten der Fall. Hier erscheinen Beratungsstrategien, die mehr Aufklärung über die Erträge von Weiterbildung und vor Ort verfügbare Angebote in einer Hand bündeln, zweckmäßig. Um auch arbeitgeberseitig mehr Anreize für Weiterbildung zu schaffen, auch bei bisher bei der Weiterbildungsteilnahme eher benachteiligten Beschäftigten, könnten bereits bestehende angebotssteuernde Weiterbildungssubventionen auf diese Gruppen ausgeweitet werden. Die seitens der Beschäftigten erhofften Erträge von Weiterbildung in Form höherer Beschäftigungsstabilität und Einkommen werden sich allerdings nur einstellen, wenn Weiterbildungsprozesse an den betrieblichen Bedarfen orientiert sind. Eine bundesweite Zentralisierung von Weiterbildungsprozessen erscheint daher verfehlt.

## 6 Soziale Sicherungssysteme tragfähig und generationengerecht aufstellen

### 6.1 Gesetzliche Krankenversicherung

#### 6.1.1 Status Quo

Das Niveau der Gesundheitsversorgung in Deutschland ist im internationalen Vergleich als nach wie vor hochwertig anzusehen. Dies spiegeln nicht nur objektive Vergleichsindikatoren zu Lebenserwartung und Erkrankungshäufigkeiten wider, sondern entspricht auch der Meinung der Bevölkerung. So zeigen die jährlichen Allensbach-Umfragen ein großes Vertrauen der Deutschen in die Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems. In 2016 schätzten 82 Prozent der Befragten das Gesundheitssystem als gut bis sehr gut ein, unter den befragten Ärzten waren es sogar 93 Prozent. Zugleich allerdings rechnet eine deutliche Mehrheit für die nächsten zehn Jahre mit steigenden Kassenbeiträgen, höheren Zuzahlungen und sinkendem Leistungsumfang der gesetzlichen Krankenkassen (MLP 2016). Darin äußert sich eine starke Skepsis, ob das Gesundheitssystem in seiner gegenwärtigen Struktur in der Lage sein wird, die Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen.

Grundlage der gesetzlichen Krankenversicherung in Deutschland ist eine zweifache Form des Solidarprinzips. Zum einen übt die Gruppe der Beitragszahler mit hohem Jahreseinkommen Solidarität gegenüber der Gruppe der Beitragszahler mit geringem Jahreseinkommen (sowie den beitragsfrei Versicherten), indem Beiträge einkommensabhängig bei gleichzeitig identischem Leistungsanspruch gestaltet sind. Zum anderen übt die Gruppe der Versicherten mit geringem Erkrankungsrisiko Solidarität gegenüber Versicherten aus Hochrisikogruppen, da die Beiträge unabhängig vom persönlichen Erkrankungsrisiko erhoben werden. Anders verhält sich dies bei der privaten Krankenversicherung. Individuelle Krankheitsrisiken werden hier über ausdifferenzierte Beiträge zum großen Teil von den Versicherten selbst getragen. Auch das persönliche Einkommen stellt bei der Auswahl zwischen verschiedenen Leistungspaketen eine Restriktion dar. Das Prinzip des doppelten Ausgleichs bei der gesetzlichen Krankenversicherung wird durch zwei parallel verlaufende Trends zunehmender Belastung unterzogen: Der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung und dem medizinischen Fortschritt. So ist das Verhältnis zwischen der Zahl der über-65-Jährigen und der Zahl der 20- bis 65-Jährigen, der sogenannte Altenquotient, zwischen den Jahren 1995 und 2015 von 24,7 % auf 34,7 % gestiegen (Destatis 2016). Das heißt, die Balance zwischen denjenigen, die aus Altersgründen in besonderem Maße Gesundheitsleistungen in Anspruch nehmen, und denjenigen, die mit ihren Beitragszahlungen zu den Nettozahlern des Systems gehören, droht zunehmend aus den Fugen zu geraten. Zwar steigt mit wachsender Lebenserwartung auch die Aktivität der Menschen im Alter, was das Erkrankungsrisiko des Einzelnen bei gegebenem Alter senkt. Auf der anderen Seite kann das aber auch schlicht dazu führen, dass sich Behandlungskosten in spätere Lebensjahre verschieben. Im ungünstigsten Fall verlängert sich die Zeitspanne, in der ein Mensch Behandlungs- und Pflegekosten verursacht, wenn die hinzugewonnene Lebenszeit

etwa in chronischer Krankheit verbracht wird. Der zweite Trend, der medizinische Fortschritt, hat zwar einerseits zu stetigen Verbesserungen der Behandlungsqualität in Form neuer Heilmethoden, neuen Medikamenten und medizinischen Apparaten geführt. Andererseits gehen mit Qualitätsverbesserungen oft auch Kostensteigerungen einher, die das System ausgaben-seitig belasten. So sind etwa zwischen 2011 und 2016 die durchschnittlichen Ausgaben für Arzneimittel je Versichertem um 22,1 % gestiegen, die Gesamtausgaben für medizinische Hilfsmittel im selben Zeitraum um 24,6 % (BMG 2017).

Die Politik hat in den letzten Jahrzehnten versucht, dieser Entwicklung mit einer Flut an Anpassungen in der Architektur des Gesundheitswesens zu begegnen. Die historisch gewachsenen Strukturen erhöhen dabei die Komplexität des Vorgehens beträchtlich. So haben die Prinzipien der Selbstverwaltung der Krankenkassen und des Korporatismus (daher die gesetzliche Übertragung von Steuerungsaufgaben an Verbände) zu der aktuell großen Vielfalt an Akteuren und Verhandlungsprozessen beigetragen. Umfassende Lösungsansätze drohen in der Folge schnell an gegensätzlichen Partikularinteressen zu scheitern. Seit 1993 wurden insgesamt 13 Reformmaßnahmen bzw. Maßnahmenpakete vom Deutschen Bundestag verabschiedet. Berührt wurden davon sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite. Reformen auf der Einnahmeseite zielten vor allem auf eine Abkehr vom Dualismus, also der gleichmäßigen Finanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer, sowie auf eine Abschwächung des Solidarprinzips zwischen den Einkommensgruppen.

Zentral war die Einführung des Gesundheitsfonds zum Jahr 2009. Die Beiträge der gesetzlich Versicherten gehen seitdem nicht mehr direkt an die jeweiligen gesetzlichen Kassen, sondern werden in den zentralen Gesundheitsfonds eingespeist, von wo aus sie nach einem festen Schlüssel, der neben der Versichertenzahl auch Zu- und Abschläge abhängig von Alter, Geschlecht und Krankenstand der Versicherten (den sogenannten morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleich) enthält, an die einzelnen Kassen verteilt werden. Um in einem solchen System auch noch ausreichende Anreize für einen effizienzfördernden Beitragswettbewerb zwischen den Kassen zu gewährleisten, wurde den Kassen die Möglichkeit eingeräumt, im Falle von Fehlmitteln einkommensunabhängige kassenspezifische Zusatzbeiträge von den Versicherten zu erheben. Diese werden allein vom Versicherten gezahlt und fließen direkt an die jeweilige Kasse. Im Zusammenhang mit der Wechselmöglichkeit für Versicherte sollte so ein kostensenkender Preiswettbewerb zwischen den Kassen entstehen. In der Praxis musste allerdings zunächst nur eine geringe Zahl an Kassen tatsächlich Zusatzbeiträge erheben, da die Einnahmen des Gesundheitsfonds hoch genug waren, um den Finanzierungsbedarf weitgehend zu decken. Die Vermeidung der Erhebung von Zusatzbeiträgen wurde so zum wichtigsten Kriterium für die Mitgliedersicherung, der Qualitätswettbewerb blieb dabei weitgehend auf der Strecke (WIdO 2016). Das hat sich erst mit der Reform 2015 geändert. Der Zusatzbeitrag wird seitdem als Prozentsatz am Arbeitseinkommen erhoben, der reguläre Beitragssatz wurde zugleich von 15,5 % auf 14,6 % reduziert. Als Folge sind nun nahezu sämtliche Kassen gezwungen, Zusatzbeiträge zu erheben, die mittlere Belastung der Versicherten blieb zugleich etwa identisch. Eine neue Wechselbereitschaft unter den Versicherten hat dies allerdings nicht ausgelöst. In einer Umfrage der GKV in 2015 äußerten nur 3 % der Befragten eine konkrete Wechselabsicht (WIdO 2016). Dies scheint auch mit der Zahlungsregelung zusam-



menzuhängen: Da die Beiträge nun automatisch vom Arbeitgeber über das Gehaltskonto abgerechnet werden, besteht offenbar eine weitverbreitete Unkenntnis über die tatsächliche Höhe des eigenen Zusatzbeitrags (PWC 2015).

Auf der Ausgabenseite haben sich Reformvorhaben darauf konzentriert, die Kostenentwicklung in den Griff zu bekommen. Die Einführung der Budgetierung im Jahr 1993 war hierbei ein bedeutender Einschnitt. Um die Beitragssätze langfristig stabil zu halten, wird seitdem das jährliche Gesamtbudget für die vertragsärztliche Versorgung gedeckelt. Dieser Deckel wird zwar jährlich erhöht, aber nicht stärker als die Summe der beitragspflichtigen Einkommen. Zusätzlich wurde zum Jahr 2009 das Vergütungssystem von Einzelleistungsvergütungen auf feste Behandlungspauschalen pro Patient umgestellt, um so finanzielle Anreize für eine Überversorgung zu beseitigen. Um Kostensteigerungen im Arzneimittelbereich in den Griff zu bekommen, wurde die Höhe der Zuzahlungen seitens der Versicherten in mehreren Schritten erhöht. Seit 2003 haben zudem einzelne Krankenkassen die Möglichkeit, Rabattverträge mit einzelnen Arzneimittelherstellern abzuschließen. Bestimmte Medikamente werden so von der Krankenkasse günstiger erworben, im Gegenzug erhält der Hersteller ein exklusives Versorgungsrecht für die Kassenmitglieder. Seit 2011 müssen sich zudem neu am Markt eingeführte Arzneimittel einer Nutzenbewertung durch den Gemeinsamen Bundesausschuss unterziehen. Nur wenn ein Zusatznutzen im Vergleich zu am Markt vorhandenen Arzneimitteln nachgewiesen werden kann, darf der Hersteller mit dem GKV-Spitzenverband einen eigenen Preis aushandeln. Ist dies nicht der Fall, wird das Medikament einer vorhandenen Festbetragsgruppe zugeordnet. Diese Regelung greift allerdings erst ab 12 Monaten nach Markteinführung, bis dahin kann der Hersteller den Preis selbst festsetzen. Die durchgeführten Reformen hatten aber nicht allein kostenseitige Aspekte im Blick. Mit dem Krankenhausstrukturgesetz hat der Gesetzgeber auch versucht, die Behandlungsqualität in Krankenhäusern zu steigern und die Zahl an Pflegekräften zu erhöhen. Dazu wurden u.a. Qualitätszu- und -abschläge bei der Leistungsvergütung eingeführt und ein Pflegestellenförderprogramm angestoßen. Zudem wurde ein Innovationsfonds aufgelegt, mit dessen Mitteln neue Formen der Patientenversorgung erforscht werden sollen.

### **6.1.2 Handlungsfelder**

Trotz all dieser Maßnahmen scheint das zentrale Problem, der Umgang mit langfristigen Kostentreibern, nach wie vor ungelöst. Wie eine Studie des IW Köln unlängst gezeigt hat, würde bei unveränderten Beitragssätzen und unverändertem Leistungsumfang bis zum Jahr 2030 eine demografisch bedingte Finanzierungslücke in Höhe von 36 Mrd. Euro entstehen, bis 2040 sogar eine Lücke von 51 Mrd. Euro (IW Köln 2017). Auch der Umgang mit strukturbedingten Schiefen in der Verteilung der Mittel innerhalb des Systems muss geklärt werden. So verteilt sich der Überschuss von 1,4 Mrd. Euro, den die gesetzlichen Krankenkassen in 2016 erwirtschaftet haben, sehr ungleich auf die Kassenarten. Während die Allgemeinen Ortskrankenkassen (AOKs) allein 935 Mill. Euro zu diesem Überschuss beigetragen haben, haben etwa die Betriebskrankenkassen nur ein geringes Plus von 29 Mill. Euro, die Innungskrankenkassen sogar ein leichtes Minus erzielt (BMG 2017). In den Vorjahren war die Verteilung ähnlich aus-

geprägt. Dies wird zu einem großen Teil auf Vorteile der AOKs bei der konkreten Ausgestaltung des Risikostrukturausgleichs zurückgeführt, etwa im Hinblick auf die Nicht-Berücksichtigung von Kostenunterschieden zwischen städtischem und ländlichem Raum (Ulrich und Wille 2014). So wird in der gegenwärtigen Mittelverteilung nicht hinreichend berücksichtigt, dass Lebenshaltungskosten, und damit zu einem gewissen Grad auch die Gesundheitsausgaben, in städtischen Räumen höher liegen, was in Ballungszentren angesiedelte Kassen benachteiligt. Daraus ergeben sich für die Politik verschiedene Handlungsfelder, anhand derer im Folgenden die Analyse der Wahlprogramme der Parteien im Bereich Gesundheitspolitik strukturiert werden soll.

Ein primäres Handlungsfeld ist die Frage der grundsätzlichen **Ausgestaltung des Systems Krankenkasse**, insbesondere der zukünftige Umgang mit der Dichotomie zwischen gesetzlicher und privater Krankenversicherung. Soll das bisherige System in seiner Grundstruktur beibehalten werden oder soll eine Integration der Kassen angestrebt werden? Wie soll die Wechselmöglichkeit der Versicherten zwischen den Kassen zukünftig ausgestaltet werden? Ein weiteres Handlungsfeld ist die Regulierung der **Einnahmeseite der gesetzlichen Krankenversicherung**. Wie soll das Zusammenspiel aus Regel- und Zusatzbeiträgen zukünftig aussehen? Anhand welcher Kriterien soll der Risikostrukturausgleich zwischen den Krankenkassen vorgenommen werden? Dazu kommen Gestaltungsoptionen auf der **Ausgabenseite**. Wie sieht eine zukunfts feste Honorarordnung für die Ärzteschaft aus? Nach welchen Schlüsseln sollen Kosten der stationären Behandlung in Krankenhäusern entgolten werden? Wie kann der Arzneimittelmarkt sinnvoll reguliert werden? Neben all diesen finanziellen Aspekten sollte politisches Ausgabenmerk aber auch auf den Nutzen der vom Gesundheitswesen erbrachten Dienstleistungen, das heißt der **Qualität von Versorgung und Vorsorge**, gelegt werden. Wie kann sichergestellt werden, dass die gesetzlich Versicherten auch zukünftig vom medizinischen Fortschritt im ambulanten und stationären Bereich profitieren können? Wie können regionale Ungleichgewichte in der Versorgung (z.B. Ärztemangel im ländlichen Raum) beseitigt werden? Welchen Stellenwert sollte die Vorsorge im Gesundheitssystem der Zukunft einnehmen? Aus Versichertensicht stellt auch die Frage nach der Sicherung von **Patientenrechten**. Wie kann das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in Bezug auf die eigenen Gesundheitsdaten in Zeiten digitalen Datenaustauschs geschützt werden? Wie kann in diesem komplexen System mehr Leistungstransparenz für den einzelnen Versicherten geschaffen werden?

### 6.1.3 Komparative Programmanalyse

#### *Ausgestaltung des Systems Krankenkasse*

Im Hinblick auf die zukünftige Organisation des deutschen Krankenversicherungssystems gehen die Vorstellungen der Parteien deutlich auseinander. *CDU/CSU* betonen die Rolle des Wettbewerbs zwischen den gesetzlichen Kassen als auch zwischen privater und gesetzlicher Krankenversicherung insgesamt als Grundlage für hohe Versorgungsqualität. Explizit wird sich gegen die Einführung einer Bürgerversicherung, das heißt einer einheitlichen gesetzlichen

Krankenversicherung für alle Bürger, als Alternativsystem ausgesprochen. Zugleich wird bemerkt, dass infolge der Reformen der jüngeren Vergangenheit das Gesundheitssystem mittlerweile „stabil und leistungsfähig“ sei. Alles in allem wird somit kein Reformbedarf im Hinblick auf die Kassenorganisation gesehen. Die *SPD* hingegen bezeichnet die „Paritätische Bürgerversicherung“ als ihr Wunschmodell. Danach sollen Arbeitgeber und Arbeitnehmer wieder wie in früheren Zeiten paritätische, das heißt gleich große Anteile am Versicherungsbeitrag zahlen. Neben den bisher schon gesetzlich Pflichtversicherten sollen auch Beamte in die Bürgerversicherung aufgenommen werden. Dem klassischen Konzept einer einheitlichen Pflichtversicherung für alle Bürger entspricht dieser Ansatz jedoch nicht: Bisher Privatversicherte sollen selber entscheiden dürfen, ob sie in die Bürgerversicherung wechseln wollen. An der grundsätzlichen Koexistenz von gesetzlicher und privater Krankenversicherung soll demzufolge nicht gerüttelt werden. Weitgehend offen bleibt allerdings, welche Anreize für Privatversicherte bestehen bzw. politisch geschaffen werden sollen, freiwillig in die Bürgerversicherung zu wechseln. Es wird lediglich davon gesprochen, günstige Tarife für Selbstständige mit geringem Einkommen zu schaffen, deren genaue Ausgestaltung und Finanzierung wird jedoch im Wahlprogramm nicht erwähnt. *Bündnis 90/ Die Grünen* hingegen werben für eine Bürgerversicherung klassischer Prägung. Sämtliche Bürger sollen im Rahmen einer Pflichtmitgliedschaft unter ihrem Dach versammelt werden, das Solidarprinzip wird also auf die Gesamtgesellschaft ausgeweitet. Wie im Konzept der *SPD* soll diese durch paritätische Beiträge von Arbeitgebern und Versicherten finanziert werden. Privaten Krankenversicherungen würde damit im Segment der Vollversicherungen letztlich die Existenzgrundlage entzogen. *Die Linke* plädiert, nach der Beschreibung zu urteilen, für ein vergleichbares Kassenmodell, wählt lediglich die alternative Bezeichnung „Solidarische Gesundheitsversicherung“. Zugleich möchte sie auch explizit den Wettbewerb zwischen den gesetzlichen Kassen zurückdrängen, da dieser der Versorgungsfunktion im Wege stehe. Dazu soll die Möglichkeit einzelner Kassen verringert werden, sich über Selektivverträge mit einzelnen Leistungserbringern kosten- und leistungsbezogen zu differenzieren. Die *FDP* propagiert in ihrem Wahlprogramm den umgekehrten Weg, sie möchte den Wettbewerb zwischen den Kassen verstärken. Gesetzliche Spielräume für Selektivverträge sollen ausgeweitet werden, auch um die Innovationsfähigkeit des Gesundheitssystems zu stärken. Das Nebeneinander aus privater und gesetzlicher Krankenversicherung soll erhalten bleiben. Die Barrieren zwischen den Versicherungsformen sollen jedoch durch größere Wahlfreiheit abgebaut werden. So soll zukünftig auch die große Zahl an Versicherten, die bisher im Rahmen einer Pflichtmitgliedschaft an die gesetzlichen Kassen gebunden waren, zukünftig zwischen privater und gesetzlicher Versicherung frei wählen können. Um in einem solchen System die Wettbewerbsfähigkeit der gesetzlichen Kassen sicherzustellen, sollen diese mehr Selbstständigkeit bei der Ausgestaltung der Tarife und der angebotenen Leistungen erhalten.

#### *Einnahmenseite der gesetzlichen Krankenversicherung*

Unterschiede in den Positionen der Parteien zur Frage der Beitragssätze zeigen sich vor allem in der Haltung zu den kassenindividuellen Zusatzbeiträgen. *CDU/CSU* äußern sich in ihrem Wahlprogramm nicht direkt zur zukünftigen Gestaltung der Krankenkassenbeiträge. Als einzige Zielsetzung in dieser Richtung wird von der Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen im Wettbewerb zwischen den gesetzlichen Krankenkassen gesprochen. Konkrete Maßnahmen

etwa in Bezug auf die Gestaltung des Finanzausgleichs werden jedoch nicht vorgeschlagen. Die SPD sieht im Rahmen ihres Konzepts der „Paritätischen Bürgerversicherung“ die Abschaffung der durch die Versicherten zu entrichtenden Zusatzbeiträge vor, um so zu einer paritätischen Finanzierung durch Versicherte und Arbeitgeber zurückzukehren. Der damit verbundene Einnahmeausfall soll offenbar u.a. über den Beitritt der Beamten zur gesetzlichen Versicherung kompensiert werden. Da bisher privat Versicherte aber die Wahlmöglichkeit erhalten sollen, in die Bürgerversicherung zu wechseln, ist fraglich, ob über neue Netto-Einzahler die Finanzierungslücke geschlossen werden kann. Auch bleibt offen, in welcher Form bei Abschaffung der Zusatzbeiträge innerhalb des Systems der Bürgerversicherung noch effizienzfördernder Wettbewerb um die Beitragssätze zwischen den gesetzlichen Kassen entstehen soll. Solange der Gesundheitsfonds weiterbesteht (das Programm äußert sich in dieser Hinsicht nicht gegenteilig) gäbe es für die Kassen dann eigentlich keinen Anreiz zur Preisdifferenzierung mehr. Bündnis 90/Die Grünen möchten ebenfalls die Zusatzbeiträge abschaffen, darüber hinaus aber auch sämtliche privaten Zuzahlungen zu verschriebenen Arzneimitteln. Da ihr Bürgerversicherungskonzept allerdings von einer Pflichtmitgliedschaft ausgeht, scheint die Finanzierungsfrage hier zumindest grundsätzlich weniger problematisch. Es wären in diesem Fall die zuvor privatversicherten Gutverdiener, die mit ihren höheren absoluten Beiträgen eine Senkung der prozentualen Beitragssätze für die Allgemeinheit der Versicherten dem Grundsatz nach finanzieren könnten. Zudem sollen nach Vorstellung von Bündnis 90/Die Grünen zukünftig nicht nur Arbeits-, sondern auch Kapitaleinkommen für die Beitragserhebung herangezogen werden, was die Finanzierungsgrundlage zusätzlich verbreitern würde. Auch Die Linke möchte die Zusatzbeiträge sowie Zuzahlungen bei Medikamenten abschaffen. Im Gegenzug sollen nicht nur sämtliche Einkommensformen der Beitragserhebung unterliegen, sondern auch die Beitragsbemessungsgrenze abgeschafft werden. Nach Ansicht der Partei soll durch diese Reformen eine Absenkung des Beitragssatzes auf unter 12 Prozent möglich werden. Die FDP hingegen fordert mehr Autonomie für einzelne Kassen im Hinblick auf die Tarifgestaltung, um so den Wettbewerb zwischen den Kassen zu stärken. Die Möglichkeit der Erhebung kassenindividueller Zusatzbeiträge wird somit als ordnungspolitisch wünschenswert angesehen. Zugleich soll der Gesundheitsfonds im Hinblick auf seine Verteilungsstruktur kritisch überprüft werden, vor allem im Hinblick auf die Gestaltung des Risikostrukturausgleichs zwischen den Kassen. Hier werden Hinweise auf eine Verzerrung gesehen, offensichtlich bezugnehmend auf die oben dargestellte Kritik einer systembedingten Bevorzugung bestimmter Kassenarten.

#### *Ausgabenseite der gesetzlichen Krankenversicherung*

Auf der Ausgabenseite unterscheiden sich die Parteien im Hinblick auf die Prioritätensetzung. CDU/CSU betonen die Bedeutung einer ausreichenden Finanzierung der Krankenhäuser. Um diese für die Zukunft sicherzustellen, soll bei der Festlegung der Vergütungssätze eine vollständige Anpassung an die allgemeine Tariflohnentwicklung vorgenommen werden. Inwieweit dies praktisch im System der Fallpauschalenberechnung umgesetzt werden soll, wird nicht weiter ausgeführt. Aussagen zur Honorarordnung der niedergelassenen Ärzte sowie zur Regulierung der Medikamentenpreise finden sich im Wahlprogramm nicht. Die SPD propagiert eine einheitliche Honorarordnung für sämtliche Ärzte. Dies ist insofern verwunderlich, als dass nach dem SPD-Konzept private Vollversicherungen ja als Alternative zur geplanten

Bürgerversicherung fortbestehen sollen, mithin also auch privat behandelnde Ärzte unter eine einheitliche Honorarordnung fallen würden. Ob dies in der Form geschehen soll, dass Privatärzten das System der vertragsärztlichen Fallpauschalen auferlegt wird oder Vertragsärzte zukünftig nach der Gebührenordnung für Ärzte abrechnen sollen, bleibt ungeklärt. Dementsprechend offen ist auch die Ausgabenwirkung dieses Vorschlags. Im Hinblick auf Arzneimittel fordert die *SPD* grundsätzlich faire Medikamentenpreise. Damit zusammenhängend wird die Forderung formuliert, den Nutzen neuer Medikamente immer kritisch zu untersuchen und darauf aufbauend die Preise zu regulieren. Dies entspricht dem gegenwärtigen Prinzip der Nutzenbewertung von Medikamenten, insofern ist hieraus noch kein Reformimpuls ableitbar. *Bündnis 90/Die Grünen* fordern ebenfalls, dass die Behandlung von gesetzlich und privat Versicherten in gleicher Form vergütet werden soll. Da die Partei ohnehin für eine Bürgerversicherung mit Pflichtmitgliedschaft für alle Einkommensklassen und Berufsgruppen plädiert, ist hiernach eine Harmonisierung allerdings schon systemimmanent. Im Hinblick auf die Situation der Krankenhäuser wird die Notwendigkeit solider Finanzen betont, die Universitätskliniken werden hierbei namentlich herausgegriffen. Konkrete Vorschläge zur Anpassung der Behandlungsvergütung werden jedoch nicht vorgebracht. *Die Linke* fordert eine Abschaffung des Systems der Fallpauschalen in der Krankenhausbehandlung und die Rückkehr zu einer Vergütung auf Grundlage des patientenbezogenen Bedarfs, um so den ökonomischen Druck auf die Krankenhäuser zu verringern. Grundsätzlich solle sich die Vergütung am individuellen Bedarf des Patienten orientieren. Im Bereich der Arzneimittel tritt die Partei für eine Begrenzung der Preise per Gesetz ein. Den Krankenkassenverbänden würde damit die Möglichkeit entzogen, Preise selbstständig mit den Herstellern auszuhandeln. Offen bleibt, welches Organ und welcher Ausschuss alternativ die Preisregulierung übernehmen soll. Die Preisbegrenzung soll dabei schon ab dem Moment der Zulassung greifen, also nicht erst ab 12 Monate nach der Zulassung wie im gegenwärtigen System der Nutzenbewertung. Die *FDP* möchte das übergreifende System der Budgetierung abschaffen, da die hieraus folgenden Rationierungstendenzen die Behandlungsqualität beeinträchtigen. Diese Argumentation würde letztlich auch eine Abschaffung der Behandlungspauschalen sinnvoll erscheinen lassen, wozu sich die Partei allerdings nicht äußert. Im Hinblick auf die Zuzahlungen zu Arzneimitteln sollen die Kassen Wahlmodelle mit verschiedenen Optionen schaffen: Versicherte sollen zwischen Modellen mit geringeren Beitragssätzen, aber höheren Zuzahlungen und umgekehrt wählen können. Im Hinblick auf die Vergütung der Krankenhausbehandlung wird vor Fehlanreizen gewarnt, wie sie sich aus dem gegenwärtigen System der Fallpauschalen ergeben würden. Die Qualität der Behandlung sei hierbei nicht ausreichend berücksichtigt. Es bleibt allerdings unklar, in welcher Form hier Anpassungen vorgenommen werden sollen, gerade vor dem Hintergrund des jüngsten Krankenhausstrukturgesetzes, das ja über Qualitätszu- und -abschläge eine solche Steuerfunktion bereits anvisiert.

#### *Versorgungsqualität und Vorsorge*

Grundsätzlich besteht Einigkeit unter den Parteien, dass der Qualität der Versorgung ein wichtiges Augenmerk zukommen muss. Unterschiede lassen sich allerdings im Hinblick auf die gesetzten Akzente feststellen. *CDU/CSU* möchten die Versorgung stärker auf den individuellen Patienten zuschneiden, vor allem Ältere und chronisch Kranke sind dabei im Blick-

feld. Weiterhin soll explizit eine ausreichende Versorgung im ländlichen Raum garantiert werden. Auch in dieser Hinsicht bleibt die Partei allerdings eine Angabe der hierfür einzusetzenden Instrumente schuldig. Konkreter wird das Wahlprogramm im Hinblick auf die Personalausstattung im Gesundheitswesen. Um mehr Menschen für Gesundheitsberufe zu gewinnen, sollen generell die Arbeitsbedingungen im Gesundheitssektor verbessert sowie noch vorhandene Ausbildungsgebühren abgeschafft werden. Zudem soll das Medizinstudium reformiert und stärker auf allgemeinmedizinische Kompetenzen ausgerichtet werden. Außerdem wird die Rolle des 2016 eingeführten Innovationsfonds in der Entwicklung neuer Versorgungskonzepte betont. Die *SPD* möchte eine regional gleichwertige Versorgungsqualität über die Einführung einer integrierten Bedarfsplanung der medizinischen Versorgung sicherstellen. Neben der Behandlung sollen dabei im Sinne einer ganzheitlichen Herangehensweise auch Vorsorge und Rehabilitation einbezogen werden. Offen bleibt, auf welcher Ebene unter Einbeziehung welcher Akteure dieser Planungsprozess vorgenommen werden soll und inwieweit dies mit Eingriffen in die Vergütungsordnung verbunden ist. Zur Förderung der Vorsorge soll ein Programm „Gesunde Stadt“ aufgelegt werden, das durch stadtplanerische Maßnahmen zur Senkung der Schadstoffbelastung in Städten beitragen und für gesündere Ernährung in öffentlichen Bildungseinrichtungen sorgen soll. Auch *Bündnis 90/Die Grünen* betonen ebenfalls die regionale Gleichwertigkeit der Versorgungsqualität als Ziel und schlagen hierfür die Gründung lokaler Gesundheitszentren vor. Diese sollen vor allem eine stärkere Vernetzung ambulanter und stationärer Leistungen gewährleisten. Im Hinblick auf die Mediziner Ausbildung fordern auch *Bündnis 90/Die Grünen* einen stärkeren Fokus auf allgemeinmedizinische Kompetenzen sowie auf mehr Interdisziplinarität. Auch *Die Linke* plädiert für eine bessere flächendeckende ärztliche Versorgung. Die Versorgungsqualität soll zudem durch mehr Personal und bessere Arbeitsbedingungen in den Krankenhäusern erhöhen. Um die Arbeit im ländlichen Raum gerade für junge Mediziner attraktiver zu machen, sollen Versorgungsformen wie Gemeinschaftspraxen und medizinische Versorgungszentren in öffentlicher Hand gefördert werden. Die *FDP* sieht dagegen die dezentrale Versorgung durch einzelne niedergelassene Ärzte in Wohnortnähe als Basis für eine flächendeckende Versorgung. Konkrete Maßnahmen, wie diese sicherzustellen ist, werden jedoch nicht benannt.

#### *Patientenrechte und Leistungstransparenz*

Hinsichtlich der Relevanz von Patientenrechten besteht in den Programmen weitgehende Einigkeit. *CDU/CSU* möchten die allgemeine Informiertheit der Patienten durch Schaffung eines digitalen „Nationalen Gesundheitsportals“ verbessern. Dieses soll Informationen zu Art und Qualität der verschiedenen medizinischen Leistungen in verständlicher Form bündeln. Zudem wird im Hinblick auf Datenschutzfragen auf das jüngst verabschiedete E-Health-Gesetz verwiesen. Dieses regelt u.a. die Beschränkung des Zugriffs auf die in der neuen elektronischen Gesundheitskarte gespeicherten Patientendaten. Die *SPD* will Patientenrechte über die Einführung eines Patientenentschädigungsfonds stärken. Der Fonds soll die Opfer von Behandlungsfehlern in solchen Fällen unterstützen, in denen das ärztliche Haftungsrecht nicht greift. Zudem soll die Vertretung der Versicherten in den Gremien der Selbstverwaltung gestärkt werden. Auch *Bündnis 90/Die Grünen* möchten einen Entschädigungsfonds einrichten und zusätzlich noch eine Patientenstiftung. Im Hinblick auf die Datensicherheit werden ein selbstbestimmter Datenzugang und ein höchstmöglicher Datenschutz gefordert, speziell mit

Blick auf die geplante elektronische Patientenakte. *Die Linke* möchte generell das Gesundheitssystem von Barrieren befreien und dabei vor allem die Rechte von Menschen mit Behinderungen stärken. Die *FDP* sieht ein Kernelement von Patientenrechten in der individuellen Wahlfreiheit und plädiert in diesem Zusammenhang für mehr Behandlungs- und Kostentransparenz, verbunden mit einer individuellen Auswahl zwischen verschiedenen Tarif- und Leistungsoptionen.

#### **6.1.4 Zusammenfassende Bewertung**

Das deutsche Gesundheitssystem steht vor großen strukturbedingten Herausforderungen. Die Parteien liefern darauf in ihren Programmen zur Bundestagswahl 2017 in Teilen sehr unterschiedliche Antworten. Bei einer vergleichenden Beurteilung der Systeme sollte aber von Schwarz-Weiß-Denken Abstand genommen werden. Denn auch innerhalb der Systeme bestehen große Unterschiede im Hinblick auf die Ausgestaltungsmöglichkeiten. Insbesondere ist zu bedenken, dass die Entscheidung für oder gegen das Konzept einer Bürgerversicherung, wie sie von der *SPD*, *Bündnis 90/Die Grünen* und *der Linken* mit jeweils eigenen Akzentuierungen vorgeschlagen wird, prinzipiell noch keine Entscheidung über mehr oder weniger Wettbewerb im Gesundheitssystem darstellt. Denn auch im heutigen dualistischen System existiert ja angesichts bestehender gesetzlicher Versicherungspflicht für weite Teile der Bevölkerung kein echter Wettbewerb zwischen privaten und gesetzlichen Kassen. Zudem kann auch in einer Welt mit gesetzlicher Pflichtversicherung für alle Bürger effizienzfördernder Wettbewerb entstehen, nämlich wenn mehrere gesetzliche Kassen fortbestehen, die sich über begrenzte Autonomie in der Tarif- und Leistungsgestaltung differenzieren können. Vor diesem Hintergrund können die von den Parteien vorgestellten Konzepte nur in ihren Auswirkungen als Ganzes sinnvoll beurteilt werden.

*CDU/CSU* präsentieren kein eigenes Reformkonzept, sondern begnügen sich mit eher vagen Vorschlägen zu Detailänderungen. Weiterer Reformbedarf wird offenkundig gegenwärtig nicht gesehen. Im Konzept der *SPD* zeigen sich, wie bereits angeklungen, eine Reihe von Inkonsistenzen. So plädiert die Partei zwar einerseits für die Einführung der Bürgerversicherung, lehnt aber zugleich das systemimmanente Element einer Pflichtmitgliedschaft für alle Bürger ab. Wenn zumindest Teilen der bisher privat Versicherten eine Wahlfreiheit zugestanden würde, würden private Vollversicherungen mit großer Wahrscheinlichkeit fortbestehen. Gerade Personen mit hohem Einkommen sowie Personen mit geringem Erkrankungsrisiko hätten persönlich die geringsten Anreize, in die Bürgerversicherung zu wechseln (unter der Annahme, dass auch zukünftig die gesetzlichen Beiträge allein von der Einkommenshöhe abhängen, wie es dem von der *SPD* propagierten Solidarprinzip entsprechen sollte). Die Folge wäre mittelfristig eine sehr ungünstige Risikoverteilung: Kosten der High-Risk-Patienten müssten im Rahmen der Bürgerversicherung, das heißt durch die Beiträge breiter Bevölkerungsschichten, finanziert werden, während Low-Risk-Patienten und Gutverdiener sich der kollektiven Risikoteilung entziehen könnten. Inkonsistent erscheint auch die Forderung nach einer einheitlichen Gebührenordnung für sämtliche Ärzte, wenn zugleich die Differenzierung zwischen gesetzlicher und privater Versicherung dem Grundsatz nach beibehalten werden

soll. Die Absicht, mit Einführung der Bürgerversicherung auch die Zusatzbeiträge abzuschaffen, entzieht dem System schließlich ein wettbewerbsstiftendes Element. Es ist fraglich, ob die gesetzlichen Kassen in diesem Fall noch genügend Anreiz hätten, über das Angebot von Zusatzleistungen in qualitätsfördernden Wettbewerb einzutreten. Um dies dennoch sicherzustellen, müsste die Verteilung der Mittel aus dem Gesundheitsfonds in irgendeiner Weise einem qualitätsorientierten Schlüssel folgen, wozu kein Konzept vorgelegt wird. *Bündnis 90/Die Grünen* sowie *Die Linke* präferieren dagegen jeweils die Bürgerversicherung reiner Prägung. Die Pflichtmitgliedschaft aller Bürger verhindert in diesem Rahmenwerk, dass es zu einer unerwünschten Risikoverteilung kommt. Versicherte mit geringem Erkrankungsrisiko finanzieren mit ihren Nettobeiträgen die Behandlungskosten für Versicherte mit hohem Risiko. Zugleich stellt die Einbeziehung von Beamten und Gutverdienern das System grundsätzlich auf eine breitere Finanzierungsbasis – erst recht, wenn, wie nach dem Willen beider Parteien, zukünftig auch auf Kapitaleinkommen Krankenversicherungsbeiträge erhoben werden sollen. Eine Einbeziehung der Kapitaleinkommen führt allerdings auch zu zusätzlichen Wechselwirkungen. Ein negativer Einfluss auf die Sparneigung der Bevölkerung und damit auf die Finanzierungsgrundlage von Investitionen kann nicht ausgeschlossen werden. Auf die Existenz dieses Trade-offs wird in den Programmen nicht eingegangen. Zudem wollen beide Parteien nicht nur die kassenindividuellen Zusatzbeiträge, sondern auch sämtliche Zuzahlungen zu Arzneimitteln streichen. *Die Linke* möchte zudem den Kassen auch die Möglichkeit von Selektivverträgen als weiteres Instrument zur Kostenreduzierung entziehen. Der Gesundheitsfonds würde damit auch kostenseitig belastet. Es müsste genauer untersucht werden, inwieweit diese Mehrkosten durch die breitere Einnahmehasis wirklich abgedeckt werden können.

Das Konzept der *FDP* sieht hingegen mehr statt weniger Optionen zur Differenzierung zwischen den Kassen vor, die Autonomie der Kassen soll ausgeweitet werden. Das entspricht stärker dem Wettbewerbsgedanken, wirft aber die Frage nach der Markttransparenz auf. Wenn bereits im heutigen System unter weiten Teilen der Versicherten offenkundig Unkenntnis über kassenindividuelle Kosten und Leistungen herrscht (PWC 2016), könnte eine weitere Differenzierung erst recht zur Überforderung führen. Die erhoffte Lenkungswirkung würde dann nicht eintreten, im ungünstigen Fall würden sich einzelne Kassen über versteckte Kosten künstlich Marktvorteile verschaffen. Voraussetzung wäre deshalb, zunächst Informationsstand (und Informationsbereitschaft) der Versicherten deutlich zu verbessern, wozu die *FDP* aber keine Vorschläge macht. Die mit steigendem Wettbewerb verbundene Verschärfung des Kostendrucks auf die Kassen erscheint zudem inkompatibel mit der gleichzeitigen Forderung einer Abschaffung der Budgetierung auf der Ausgabenseite. Zumindest lässt das Programm nicht erkennen, durch welchen alternativen Mechanismus zukünftig Kontrolle über die Ausgabenentwicklung ausgeübt werden soll, um eine Verschuldung der Kassen zu vermeiden.

In der Gesamtbeurteilung ist generell auffällig, dass keine der Parteien das demografische Problem als zukünftige Herausforderung für die Krankenversicherung benennt und in diesem Sinne langfristig ausgerichtete Lösungsvorschläge anbringt. Es werden auch keine Lösungen für vorhandene strukturelle Ungleichgewichte zwischen den gesetzlichen Kassen, zwischen Haus- und Fachärzten sowie zwischen unterschiedlich ausgestatteten Krankenhäusern präsentiert. Die gegebenen Antworten begnügen sich größtenteils mit grundsätzlichen parteiideologischen Positionierungen im Spannungsfeld zwischen Markt und Staat. Der Komplexität



des Geflechts an Akteuren und Interessen können solche letztlich eindimensionalen Denksätze aber kaum gerecht werden. Die Debatte um eine zukunftssichere Reform des deutschen Gesundheitswesens wird deshalb auch nach der Wahl nicht beendet sein, sondern ist lediglich vertagt.

## 6.2 Gesetzliche Pflegeversicherung

### 6.2.1 Status Quo

Der Alterungstrend in Deutschland belastet nicht nur zunehmend das Gesundheitssystem und die Rentenkasse. Er wirkt auch auf eine Schieflage in der Altenpflege hin. Die Zahl der Pflegebedürftigen in Deutschland ist zwischen 1999 und 2015 von 2,01 Millionen auf 2,86 Millionen gestiegen. Dieser im Vergleich zur Bevölkerungsentwicklung deutlich überproportionale Anstieg schlägt sich in einer Zunahme der Pflegequote<sup>36</sup> über diesen Zeitraum von 2,5 % auf 3,5 % nieder (Destatis 2017). Dieser Trend dürfte sich in der Zukunft fortsetzen. Wüest & Partner prognostizieren für den Zeitraum bis 2030 einen Anstieg der Pflegequote auf 4,5 % (Wüest & Partner 2016). Um drohende Versorgungslücken durch die Solidargemeinschaft abzufedern, hat der Gesetzgeber zu Beginn des Jahres 1995 die soziale Pflegeversicherung als fünfte Säule der gesetzlichen Sozialversicherungen eingeführt. Grundprinzip ist hier wie bei der Rentenversicherung das Umlageverfahren. Aus den gegenwärtigen Beiträgen der Versicherten werden die gegenwärtigen Leistungen an die Pflegebedürftigen finanziert. Die Pflegeversicherung ist der Krankenversicherung untergeordnet, sodass hier dem Grundsatz nach dieselben Regeln bezüglich der Mitgliedschaft in gesetzlichen oder privaten Pflegekassen gelten. Der Umfang der gewährten Leistungen (Pflegegeld, Pflegehilfsmittel, das Wohnumfeld verändernde Maßnahmen) orientiert sich an dem Grad an Pflegebedürftigkeit einer Person, welcher durch die zuständige Pflegekasse festgestellt wird. Aktuell wird zwischen fünf Pflegegraden unterschieden, nach denen sich jeweils der Geldwert der geförderten Leistungen im Rahmen von ambulanter, teil- und vollstationärer Pflege staffelt. Die Förderung erfolgt durchweg nach dem Teilleistungsprinzip, daher deckt sie jeweils nur einen Teil der im Rahmen der Pflege entstehenden Kosten. Der übrige Teil muss über eine private Pflegezusatzversicherung oder eigene Mittel aufgebracht werden.

In jüngerer Zeit wurde durch eine Reihe von Reformmaßnahmen der Wirkungsradius der sozialen Pflegeversicherung ausgeweitet (BMG 2016). Das Pflege-Neuausrichtungsgesetz von 2012 hatte vor allem den Zweck, die Stellung Demenzkranker zu verbessern. Dazu wurde zusätzlich zu den bis dato existierenden drei Pflegestufen eine weitere Pflegestufe 0 für Personen mit eingeschränkter Alltagskompetenz geschaffen. Zudem wurden Pflege-WGs als alternative Wohnformen in die Förderung aufgenommen und eine staatliche Bezuschussung zu privaten Pflegezusatzversicherungen eingeführt. Die große Koalition war dann seit 2015 damit beschäftigt, mit einer Folge von insgesamt drei Pflegestärkungsgesetzen den Förderumfang weiter auszubauen. Mit dem ersten Pflegestärkungsgesetz wurde eine allgemeine Anhebung der

---

<sup>36</sup> Die Pflegequote ist das Verhältnis aus der Zahl Pflegebedürftiger zur Gesamtbevölkerung.

Leistungen vorgenommen. Stationäre Pflegeeinrichtungen erhielten zwecks Personalaufstockung zusätzliche Mittel. Zudem wurde ein Pflegevorsorgefonds eingerichtet, in den 0,1 Prozentpunkte des Beitragssatzes fließen. Die angesammelten Mittel sollen ab 2036 wieder der Pflegekasse zugeführt werden und so die langfristige Stabilität der Pflegeversicherung verbessern. Damit wurde zum ersten Mal ein Element der Kapitaldeckung in das System aufgenommen. Mit dem zweiten Pflegestärkungsgesetz wurde der Pflegebedürftigkeitsbegriff reformiert. Neben den physischen werden seitdem auch die psychischen Beeinträchtigungen als Kriterien für die Feststellung der Pflegebedürftigkeit stärker herangezogen. Statt drei Pflegestufen wird nun stärker zwischen fünf Pflegegraden differenziert. Um den damit verbundenen Leistungsanstieg zu finanzieren, wurden zugleich die Beitragssätze um 0,2 Prozentpunkte erhöht. Das dritte Pflegestärkungsgesetz diente vor allem administrativen Verbesserungen. Die kommunale Steuerungs- und Planungskompetenz im Hinblick auf Investitionen in die Pflegeinfrastruktur wurde ausgeweitet. Kommunen sollen regionale Pflegestützpunkte errichten dürfen und Beratungsstellen aufbauen. Zudem soll die Bezahlung von Altenpflegekräften steigen und die Kontrollen zur Vermeidung von Pflegebetrug ausgeweitet werden (BMG 2016b).

Die kontinuierliche Leistungsausweitung hat zu einem signifikanten Anstieg der jährlichen Leistungsausgaben der sozialen Pflegeversicherung beigetragen. Seit Beginn der Welle an Pflegereformen in 2012 sind sie von 21,9 Mrd. Euro auf 28,3 Mrd. Euro (2016) gestiegen, eine Zunahme von 29,5 %. Dieser Anstieg vollzieht sich quer über alle Leistungsbereiche, am stärksten aber bei den Geldleistungen (+1,8 Mrd. Euro) und den Ausgaben für vollstationäre Pflege (+ 1,0 Mrd. Euro). Dennoch konnte die soziale Pflegeversicherung in den letzten Jahren kontinuierlich Überschüsse erwirtschaften, 2016 betrug dieser Überschuss etwa 1,0 Mrd. Euro (BMG 2017). Ursächlich hierfür ist in erster Linie die gute konjunkturelle Situation der vergangenen Jahre, die über die gute Beschäftigungslage einen stabilen Zustrom an Beitragseinnahmen sichergestellt hat. Da die Verpflichtungen auf der Ausgabenseite aber weitgehend losgelöst vom Konjunkturverlauf sind, offenbart sich hier eine grundlegende Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung, die strukturell mitgedacht werden muss. Umso mehr, als dass, wie oben erwähnt, der zu erwartende Anstieg an Pflegebedürftigen den Ausgabenblock immer weiter vergrößern wird. Simulationen des IW Köln haben ergeben, dass unter diesen Bedingungen der Beitragssatz zur gesetzlichen Pflegeversicherung auf rund 3,7 % steigen könnte (IW Köln 2017).

Der kontinuierlichen Ausdehnung der Pflegenachfrage stehen zugleich Restriktionen auf der Angebotsseite gegenüber. So hat die Zahl der Pflegekräfte in Pflegeheimen und ambulanten Pflegediensten in den letzten Jahren zwar zugenommen, Vollzeitkräfte stellen unter den Beschäftigten mit 28,7 % im Jahr 2015 aber die klare Minderheit dar (Destatis 2017). Auch offenbart die Situation auf dem Arbeitsmarkt einen Fachkräftemangel im Pflegebereich. Die BA meldet, dass Stellenangebote für Pflegefachkräfte zuletzt im Schnitt 153 Tage vakant waren, was die durchschnittliche Vakanzzeit über alle Berufe um 70 % übersteigt. Mitte 2016 kamen auf 100 Stellen lediglich 38 Arbeitslose (BA 2016). Diverse Studien prognostizieren auch für die Zukunft eine zunehmende Lücke an Pflegefachkräften, sollte es nicht gelingen, den Trend durch aktivierende Maßnahmen umzukehren (Bertelsmann-Stiftung 2012; DIW 2012; Prognos 2012).

## 6.2.2 Handlungsfelder

Aus politischer Perspektive ist zunächst einmal über geeignete Schritte zur Sicherung der zukünftigen *Finanzierung der Pflegeversicherung* nachzudenken. Prinzipiell kann dazu an verschiedenen Stellen angesetzt werden. Es könnten der Versichertenkreis erweitert, Beitragsätze weiter erhöht oder auf der Ausgabenseite Einschränkungen vorgenommen werden. Neben dem finanziellen Aspekt ist zu klären, wie zukünftig *Leistungsumfang und -qualität* in der sozialen Pflegeversicherung gestaltet werden sollen. Zu welchem Anteil sollen Pflegeaufwendungen abgedeckt werden? Auf welchem Wege können pflegende Angehörige besser unterstützt werden? Was ist das optimale Verhältnis aus ambulanter zu stationärer Pflege? Schließlich müssen Strategien zum Umgang mit der *Personalknappheit in der Altenpflege* entwickelt werden. Wie kann die Attraktivität des Pflegeberufs erhöht werden? Welche Qualifikationen sollten Altenpfleger, auch im Vergleich zu Krankenpflegern, aufweisen?

## 6.2.3 Komparative Programmanalyse

### *Finanzierung der Pflegeversicherung*

Deutliche Unterschiede zwischen den Parteien zeigen sich in ihren Vorstellungen über die Weiterentwicklung der Pflegeversicherung innerhalb des Sozialsystems. *CDU/CSU* beschränken sich in ihrem Programm auf ein Lob der jüngsten Reformen. Die verbesserten Hilfen für Demenzkranke und pflegende Angehörige werden als Schlüssel für die Zukunftsfestigkeit des Pflegesystems dargestellt. Weiterer systemischer Reformbedarf wird somit derzeit nicht gesehen. Als einziger Änderungsbedarf wird die Einführung von Grenzen bei der Heranziehung des Einkommens von Kindern zur Deckung der Pflegekosten der Eltern gefordert. Erst ab einem Jahreseinkommen der Kinder von mehr als 100.000 Euro soll der Zugriff möglich sein. Wie die daraus entstehende Kostenlücke geschlossen werden soll, wird nicht weiter ausgeführt. Die *SPD* dagegen möchte wie in der Krankenbehandlung so auch in der Pflege ihr Konzept einer Bürgerversicherung umsetzen. Der Kreis der in der gesetzlichen Pflegeversicherung Pflichtversicherten soll also ausgeweitet werden. Allerdings wird nicht weiter ausgeführt, ob dies eine Zwangsmitgliedschaft sämtlicher Bürger beinhaltet oder, wie es im Krankenversicherungskonzept der *SPD* der Fall ist, privat Pflegeversicherten ein Wahlrecht im Hinblick auf den Wechsel in die Bürgerversicherung zugesprochen wird. *Bündnis 90/Die Grünen* und *Die Linke* wollen ihre Bürgerversicherungskonzepte ebenfalls auf den Pflegebereich ausdehnen. Bei der *Linken* beinhaltet dies auch eine Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenzen im Hinblick auf die Beiträge zur Pflegeversicherung. Die staatliche Förderung des Abschlusses privater Zusatzversicherungen soll zugleich eingestellt werden, wodurch eine zusätzliche finanzielle Entlastung entstehen soll. Die *FDP* macht keine Vorschläge zu Systemwechseln in der Pflegeversicherung. Kostenseitig werden lediglich Impulse zur Verringerung der Bürokratiekosten in der Pflege gefordert, was mit verstärktem Einsatz von IT und Assistenzsystemen erreicht werden soll.

### *Leistungsumfang und -qualität*

Die Parteien sprechen sich grundsätzlich für einen Ausbau der durch die Pflegeversicherung abgedeckten Leistungen aus, setzen jedoch im Hinblick auf das Leistungsportfolio unterschiedliche Akzente. *CDU/CSU* möchten vor allem, dass ein räumlich flächendeckendes Pflegeangebot sichergestellt wird, speziell mit Blick auf den ländlichen Raum. Um dies zu ermöglichen, schlägt die Partei eine „konzertierte Aktion“ der Sozialversicherungsträger, insbesondere im Hinblick auf das Ineinandergreifen von Kranken- und Pflegeversicherung, vor. Ziel ist es in erster Linie, die Förderung von Rehabilitationsmaßnahmen zur möglichst langen Aufrechterhaltung der Selbstständigkeit zu verstärken. Zudem soll die Hospiz- und Palliativversorgung ausgebaut werden, um Menschen an ihrem Lebensende umfassender begleiten zu können. Es bleibt jedoch offen, in welcher Form, ob primär durch Investitionsunterstützung oder durch höhere Zuschüsse an die Betroffenen, dies erfolgen soll. Die *SPD* möchte eine Familienarbeitszeit für Pflegende einführen. Innerhalb einer dreimonatigen Pflegezeit sollen pflegende Angehörige unter Zahlung von Lohnersatzleistungen ganz oder teilweise von der Arbeit freigestellt werden. Bei darüber hinausgehendem Pflegebedarf soll ein Familiengeld für Pflege in Höhe von 150 Euro pro Monat gezahlt werden. Zudem sollen die Pflegestützpunkte als Anlaufpunkt für Beratungen ausgebaut werden. In dieser Hinsicht liegen die Kompetenzen allerdings bisher bei den Ländern. *Bündnis 90/Die Grünen* fordern eine stärkere Vielfalt im Pflegeangebot, die individuellen Lebenssituationen gerechter wird. Dabei soll ein Schwerpunkt auf den Ausbau dezentraler ambulanter Pflegeformen sowie Einrichtungen zur Kurzzeitpflege gelegt werden. Pflegende Familienangehörige und Freunde sollen zudem besser unterstützt werden. Auch *Bündnis 90/Die Grünen* propagieren das Konzept einer dreimonatigen Pflegezeit. Zusätzlich sollen zehn Notfalltage pro Jahr als gesetzlicher Anspruch auf Sonderurlaub eingeräumt werden. Außerdem fordern auch sie eine stärkere Förderung der Hospiz- und Palliativversorgung. *Die Linke* möchte den staatlich garantierten Leistungsumfang auf allgemeiner Ebene über die Umwandlung der Pflegeversicherung in eine Vollleistungsversicherung ausbauen. Das heißt, die tatsächlich anfallenden Pflegekosten sollen durch die gesetzliche Versicherung komplett abgedeckt, Eigenanteile an der Finanzierung der Pflegeleistungen abgeschafft werden. Private Pflege-zusatzversicherungen würden in einem solchen System obsolet. Zur Erhöhung der Investitionen in die Pflegeinfrastruktur sollen die zuständigen Kommunen zudem über Anpassungen im Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften gestärkt werden. Die *FDP* setzt sich nachdrücklich für einen Ausbau der Palliativ- und Hospizversorgung ein, aber bringt darüber hinaus keine Gestaltungsoptionen ein.

### *Personalknappheit in der Altenpflege*

Das Problem als solches wird von allen Parteien im Programm benannt, die Antworten hierauf unterscheiden sich aber vor allem im Hinblick auf ihren Konkretisierungsgrad. *CDU/CSU* verweisen zum einen auf die jüngst beschlossene Reform der Berufsausbildung im Bereich Pflege (Pflegeberufegesetz)<sup>37</sup>. Durch die stärkere Vereinheitlichung der Ausbildung, die europaweite Anerkennung des Abschlusses und die Festlegung einer einheitlichen Ausbildungsvergütung könnte die Attraktivität der Pflegeberufe gestärkt werden, zumal auch das in den Ländern

---

<sup>37</sup> Der Bundesrat hat am 7. Juli 2017 dem Pflegeberufegesetz zugestimmt und damit den Weg für die Einführung des Gesetzes freigemacht.

noch erhobene Schulgeld abgeschafft wird. Die Regelungen implizieren damit auch eine Aufwertung der im Vergleich zu Kinder- und Krankenpflegern bisher noch deutlicher schlechter bezahlten Altenpfleger. Zudem verweist die Partei auf die Koalitionsbeschlüsse zur Personaluntergrenze und zum Pflegezuschlag. Diese beziehen sich allerdings nur auf das Pflegepersonal in Krankenhäusern, nicht auf die Altenpflege in Heimen. Die *SPD* definiert allgemeine Kriterien für Pflegeberufe: Sie sollen gerecht bezahlt werden, zeitliche Flexibilität ermöglichen und mit Aufstiegschancen verbunden sein. Diese werden jedoch nicht mit der Nennung konkreter Maßnahmen unterfüttert. Stattdessen wird lediglich ein Sofortprogramm für mehr Personal in der Altenpflege angekündigt. *Bündnis 90/Die Grünen* fordern eine grundsätzlich gemeinsame Ausbildung für alle Pflegeberufe. Diese Forderung geht deutlich über die aktuellen Reformpläne der Bundesregierung hinaus, die nur die ersten beiden Ausbildungsjahre berufsfeldübergreifend gestalten möchte. Auch *Die Linke* fordert eine integrative Ausbildung in den Pflegeberufen. Außerdem soll für die Beschäftigung von Pflegepersonal in Pflegeeinrichtungen eine Fachkraftquote von mindestens 50 % erfüllt sein. Zudem soll der Pflegeberuf finanziell durch Erhöhung des Mindestlohns auf 14,50 Euro pro Stunde aufgewertet werden. Die *FDP* ist grundsätzlich auch für eine integrative Pflegeausbildung, möchte diese allerdings auf das erste Ausbildungsjahr beschränken, womit sie noch hinter das Gesetz der Bundesregierung zurückfällt.

#### **6.2.4 Zusammenfassende Bewertung**

Bei Betrachtung der Positionen zur Pflegepolitik sind die Parallelen zur Gesundheitspolitik offensichtlich. Sowohl bei der Kranken- als auch bei der Pflegeversicherung stellt sich die Frage nach der langfristigen Stabilität des Finanzierungssystems in Zeiten demografischen Wandels. Von den Parteien werden hierauf jeweils zwei sehr unterschiedliche Antworten gegeben. Die eine Seite (*SPD, Bündnis90/Die Grünen, Die Linke*) möchte die Finanzierungsgrundlage durch Einbeziehung zusätzlicher, überdurchschnittlich gut verdienender Personengruppen in die Pflichtversicherung ausweiten. Die andere Seite (*CDU/CSU, FDP*) möchte das Problem durch Maßnahmen zur Effizienzsteigerung des Mitteleinsatzes innerhalb des bestehenden Systems lösen. Anders als bei der Krankenversicherung bestand bei der Pflege allerdings in den letzten Jahren ein breiter Konsens über die Notwendigkeit der Ausweitung der Leistungen und damit der dazugehörigen Ausgaben, auch wenn dies zur Mehrbelastung des Faktors Arbeit in Form höherer Beitragssätze geführt hat. Auch in den gegenwärtigen Programmen findet sich quer über alle Parteien ein ganzer Katalog an Vorschlägen zur Aufwertung bestehender bzw. Einführung zusätzlicher Pflegeleistungen. Unter der Prämisse dieses Konsenses erscheint es zweifelhaft, ob Maßnahmen zu Bürokratieabbau und mehr Verwaltungseffizienz, wie sie etwa die *FDP* vorschlägt, alleine ausreichen werden, um die wachsenden Aufgaben finanziell zu bewältigen. Soll an der bestehenden Bemessungsgrundlage der Pflegebeiträge festgehalten werden, wird ein weiterer Anstieg der Beitragssätze so mittelfristig kaum zu vermeiden sein. Damit besteht die Gefahr, dass Anstrengungen zur Begrenzung der Lohnnebenkosten, wie sie im Rahmen tiefgreifender Reformen im Bereich der Renten- und Krankenversicherung vorgenommen wurden, über die Pflegeversicherung konterkariert werden. Da die

Pflegekassen zudem die Pflegeleistungen ja nicht selbst erbringen, stellt ein verstärkter Mittelzufluss allein noch keinen Gewinn an Pflegequalität sicher. In dieser Hinsicht ist, wie erwähnt, der Bestand an qualifiziertem Personal in der Altenpflege der wohl auch zukünftig stärkste Engpass. Immerhin wird er in den Wahlprogrammen als solcher erkannt und adressiert. Die Parteien scheinen sich weitgehend einig, dass eine Reform der Berufsausbildung, wie sie von der Bundesregierung mit dem Pflegeberufegesetz bereits angegangen wurde, nötig ist, um durch eine Aufwertung von Berufsbild und Jobperspektiven die Attraktivität der Altenpflege zu erhöhen. Wesentlicher Streitpunkt ist dabei, wie stark die Ausbildungsinhalte von Altenpflegern mit denen von Kranken- und Kinderpflegern verschmolzen werden sollen. Dabei ist zu bedenken, dass eine komplexere Ausbildung auch höhere Hürden für Berufseinsteiger setzt, sodass nicht zwangsläufig die Zahl der Interessenten steigen muss.

## **6.3 Gesetzliche Rentenversicherung**

### **6.3.1 Status Quo**

Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland basiert auf dem Prinzip der Solidarität zwischen den Generationen. Nach dem praktizierten Umlageverfahren finanziert die Generation der gegenwärtigen Beitragszahler unmittelbar die Rentenansprüche der in Rente befindlichen vorangegangenen Generation. Im Gegenzug erwerben die Beitragszahler den Anspruch, sich ihre Rente ebenso von zukünftigen Generationen an Beitragszahlern bezahlen zu lassen. Anders als bei einem kapitalgedeckten System ergibt sich der Anspruch somit nicht aus der Summe des im Zeitverlauf durch eigene Ersparnis angesammelten Kapitals, sondern aus der Größe des gegenwärtigen Pools an Beitragseinnahmen und dessen Verteilungsschlüssel. Damit sieht sich der einzelne Rentenversicherte gleich zwei Unsicherheitsfaktoren gegenüber: der zukünftigen Entwicklung des Zahlenverhältnisses von Beitragszahlern zu Rentnern sowie dem zukünftigen Ausmaß an politischen Interventionen in das System. Erstere Entwicklung verläuft schon seit geraumer Zeit sehr ungünstig: Kamen im Jahr 1962 kurz nach dem Einstieg in das umlagebasierte Verfahren auf eine Rentnerin noch sechs Beitragszahler, reduzierte sich dieses Verhältnis in 2015 auf 1:2,1 (BiB 2017). Das ist zum einen das Ergebnis einer deutlich gestiegenen Lebenserwartung. Lag etwa die mittlere Lebenserwartung einer im Jahr 1960 geborenen Frau in Deutschland noch bei unter 80 Jahren, liegt sie für im Jahr 2015 geborene Frauen bei über 83 Jahren (Destatis 2017). Damit steigen bei sonst gleichbleibenden Bedingungen mittlere Dauer und Gesamthöhe des individuellen Rentenanspruchs. Die mittlere Rentenbezugsdauer hat sich in der Folge zwischen 1960 und 2015 nahezu verdoppelt (DRV, 2016). Auf Seiten der Beitragszahler haben die abnehmenden Geburtenzahlen lange Zeit verschärfend gewirkt. Zwischen 1960 und 2015 ist die jährliche Zahl der Lebendgeborenen je 1000 Einwohner von 17,3 auf 9,0 abgesunken (Destatis 2017b).

Damit hat die demografische Entwicklung maßgeblich zur schrittweisen Absenkung des Standardrentenniveaus<sup>38</sup> beigetragen. Zwischen 1970 und 2015 ist diese zentrale Kennziffer, als Nettobetrag vor Steuern ausgedrückt, von 55,2 % auf 48 % abgesunken (DRV 2016). Zugleich spielen aber auch andere Einflüsse eine Rolle. So hat die Politik im Laufe der Zeit durch Einführung versicherungsfremder Leistungen den Leistungsumfang deutlich erweitert. Die Meinungen, inwieweit diese durch Steuerzuschüsse bereits ausreichend gedeckt sind, gehen je nach Definition deutlich auseinander (Bundestag 2016). Definiert man sie in einer weiten Form als alle nicht aus Beitragszahlungen resultierenden Ansprüche, zählen dazu entstandene Ansprüche aus verstärkter Anrechnung von Kindererziehungs- und Ausbildungszeiten, Witwen- und Waisenrenten sowie die Erwerbsminderungsrente (DIW 2005). Absolut betrachtet, hat die Durchschnittsrente langfristig an Kaufkraft verloren. Zwar ist zwischen den Jahren 2000 und 2015 der durchschnittliche monatliche Bruttobetrag einer Versichertenrente um 17 % gestiegen, das allgemeine Preisniveau allerdings um etwa 20 % (Meinhardt 2017). Hieran hat neben den erwähnten Faktoren auch die Arbeitsmarktsituation ihren Anteil. So haben sich die wenig dynamische Lohnentwicklung sowie die Absenkung der Beitragssätze (seit 2012) entsprechend in nur schwach steigenden Beitragseinnahmen niedergeschlagen (DRV 2016).

In der Vergangenheit hat die Politik wiederholt versucht, mittels zahlreicher systemischer Korrekturen den Generationenvertrag für die Zukunft auf stabile Füße zu stellen. Ein bedeutender Einschnitt war die Reform 2001, das Altersvermögens/ Altersvermögensergänzungsgesetz. Die Entwicklung der Beitragssätze wurde darin auf einen Wert von maximal 20 % bis 2020 und 22 % bis 2030 begrenzt. Damit zusammenhängend wird die Höhe der Rentenzahlungen seitdem nicht mehr allein auf Grundlage der Lohnentwicklung angepasst, sondern ist auch der Restriktion des Beitragssatzdeckels unterworfen. Anders als vorher ist also nicht mehr die Ausgabenseite, sondern die Einnahmeseite der Fixpunkt des Systems. Um die damit verbundene Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus abzufedern, wurde zugleich die Einführung einer staatlich geförderten privaten Altersvorsorge, der „Riester-Rente“, beschlossen. Um sicherzustellen, dass die Beitragssatzziele auch langfristig eingehalten werden können, wurde 2004 über das RV-Nachhaltigkeitsgesetz eine Reihe von Anpassungsmaßnahmen beschlossen. Unter anderen wurde die Rentenanpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor ergänzt, der das zahlenmäßige Verhältnis aus Beitragszahlern und Anspruchsberechtigten in die Berechnung der Rentenanpassung einfließen lässt. Eine weitere bedeutende Maßnahme in der Folgezeit war die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre (Altersgrenzenanpassungsgesetz). Die Stoßrichtung dieser bedeutenden Einschnitte wurde allerdings durch die Detailanpassungen der jüngsten Zeit eher wieder konterkariert. So wurden in 2014 wieder zusätzliche Ansprüche geschaffen. Zum einen durch die Einführung der sogenannten „Mütterrente“, der erweiterten Anrechnung von Kindererziehungszeiten bei vor 1992 geborenen Kindern, zum anderen durch die Möglichkeit des abschlagsfreien Renteneintritts mit 63 Jahren bei Vorliegen von 45 Versicherungsjahren. Zur Stärkung der Betriebsrenten wurde schließlich unlängst das Betriebsrentenstärkungsgesetz beschlossen. Es soll die Attraktivität der betrieblichen Altersvorsorge gerade für Geringverdiener erhöhen. Diese bestand

---

<sup>38</sup> Das Standardrentenniveau ist als das Verhältnis von Standardrente bei 45 Versicherungsjahren zu durchschnittlichem Jahresarbeitsentgelt definiert.

bisher vor allem darin, dass auf in die Altersvorsorge eingestellte Teile des Gehalts keine Steuern und Sozialabgaben fällig werden. Nun sollen durch verpflichtende Arbeitgeberzuschüsse und die Einräumung von Freibeträgen bei der Anrechnung auf die Grundsicherung die Anreize zur Entgeltumwandlung aus Arbeitnehmersicht verstärkt werden.

Die Reformen der vergangenen Jahre haben sich durchaus in konkreten Zahlen niedergeschlagen. So liegt der Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung gegenwärtig bei 18,7 % und damit deutlich unterhalb des Höchststandes von 19,9 % von vor fünf Jahren. Zum Teil ist dies allerdings auch Ausdruck der konjunkturell bedingt guten Beschäftigungslage. Zudem ist die Höhe der Bundeszuschüsse zur Rentenkasse in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen, in den letzten 25 Jahren hat sie sich mehr als verdoppelt (DRV 2016). Für die mittelfristige Zukunft projiziert das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in seinem Rentenversicherungsbericht 2016 denn auch wieder einen Anstieg des Beitragssatzes, je nach Lohnszenario würde er im Jahr 2030 zwischen 21,4 % und 22,3 % betragen. Zugleich wird bis zum selben Jahr ein Rückgang des Standardrentenniveaus von heute 48 % auf 44,5 % projiziert (BMAS 2016). Ursächlich für die Entwicklung ist in allen Fällen der demografische Trend. Verbunden mit diesem allgemeinen Absinken des Rentenniveaus ist eine Zunahme des Risikos von Altersarmut für Geringverdiener. Simulationen von DIW/ZEW im Auftrag der Bertelsmann Stiftung zeigen, dass bei unveränderter Rechtslage die Armutsquote von 16 % in den Jahren 2015-2020 auf etwa 20 % zum Zeitpunkt Anfang der 2030-er Jahre ansteigen würde (Bertelsmann 2017).

### 6.3.2 Handlungsfelder

Aus politischer Perspektive ergibt sich die Frage, wie Alterssicherung in Deutschland zukünftig unter den veränderten Bedingungen organisiert werden soll. Dabei sollte dem Prinzip der Generationengerechtigkeit in der Debatte eine entscheidende Rolle zukommen: Wie sollen die Lasten aus dem zunehmenden Missverhältnis zwischen Beitragszahlern und Anspruchsberechtigten zwischen diesen beiden Gruppen aufgeteilt werden? Man könnte sich auf den Standpunkt stellen, dass nach dem Verursacherprinzip die gegenwärtige Rentnergeneration die Folgen des demografischen Wandels selbst zu tragen hätte, da sie durch ihr Reproduktionsverhalten nun einmal für sein Zustandekommen verantwortlich sei. Auf der anderen Seite ergibt sich aus dieser Art von Kollektivverantwortlichkeit noch keine individuelle Zurechenbarkeit. Die gegenwärtige Rentnergeneration musste zudem mit ihren Beiträgen ebenfalls schon zu den aus heutiger Perspektive nicht-nachhaltigen Ansprüchen der Vorgängergeneration beigetragen. Mittelfristig wird sich die Problemlage noch verschärfen. Spätestens wenn in der Zeit ab 2030 die Generation der „Babyboomer“ in Rente gehen wird, nimmt das Missverhältnis systemgefährdende Ausmaße an.

Die Parteien versuchen in ihren Programmen Auswege aus diesem Dilemma aufzuzeigen. Dazu sind zunächst Pläne zur zukünftigen *Finanzierungsgrundlage der gesetzlichen Rente* zu präsentieren. Nach welchen Mechanismen sind Beitragssätze und Rentenniveau anzupassen? Sollen weitere Erwerbsgruppen in den Kreis der gesetzlich Versicherten einbezogen werden? Welche Bedeutung sollen Steuermittel in der Finanzierung der Rente zukommen? Eine weitere



Stellschraube ist das *Renteneintrittsalter*. Soll an dem zuletzt festgeschriebenen Eintrittsalter von 67 Jahren festgehalten werden? Welcher Grad an Flexibilität im Hinblick auf den Zeitpunkt des Renteneintritts ist wünschenswert? Wichtig für die Finanzlage der Rentenversicherung ist auch der *Umgang mit versicherungsfremden Leistungen*. Welchen Personengruppen sollen sinnvollerweise nicht-beitragsgedeckte Zusatzleistungen zukommen? Welche Lenkungswirkung geht hiervon jeweils aus? Der politische Einflussbereich erstreckt sich aber nicht nur auf die gesetzliche Rentenversicherung, sondern beinhaltet auch die beiden übrigen Säulen der Altersvorsorge. Vorschläge zur *Förderung der betrieblichen Altersvorsorge* sollten darauf abzielen, die Attraktivität der Betriebsrente als Vorsorgeinstrument zu erhöhen und dabei vor allem die Frage zu klären, in welchem Maße diese anteilig durch Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Staat zu finanzieren sei. Die *Förderung der privaten Altersvorsorge* schließlich tangiert primär den zukünftigen Umgang mit dem Konstrukt der Riester-Rente.

### 6.3.3 Komparative Programmanalyse

#### *Finanzierungsgrundlage der gesetzlichen Rente*

Die Parteien zeigen zum Teil beträchtliche Unterschiede in ihren Konzepten zur Sicherung der Rentenfinanzierung. *CDU/CSU* bekräftigen die Rentenreformen der jüngeren Vergangenheit. Sie sehen diese als Grundlage dafür, dass die gesetzliche Rente auch zukünftig ein zentraler Eckpfeiler der Altersversorgung bleibt. Konkrete Vorschläge darüber hinausgehender Anpassungen von Beitragssätzen und Steuerzuschüssen werden nicht präsentiert. Stattdessen wird die Einsetzung einer Rentenkommission empfohlen, um parteiübergreifenden Konsens zur Entwicklung der Rente bis 2030 herzustellen. Die *SPD* sieht dagegen eine permanente Notwendigkeit von Steuerzuschüssen in die Rentenkasse. Darüber hinaus gibt die *SPD* als mittelfristiges Ziel die Verbreiterung der Versichertenbasis, daher die Einbindung weiterer Bevölkerungsgruppen in die gesetzliche Pflichtversicherung, bis Mitte der 2020-er Jahre vor. Diese Maßnahmen sollen dabei helfen, ein doppeltes Ziel zu erreichen. Die Beitragssätze sollen langfristig ein Niveau von 22 % nicht überschreiten, wie es ja auch schon in der Rentenreform von 2001 festgeschrieben war. Zugleich möchte die *SPD* aber auch ausgabenseitig im Hinblick auf das Standardrentenniveau eine Festschreibung vornehmen. Das Niveau soll netto vor Steuern nicht weniger als 48 % betragen, was etwa dem gegenwärtigen Wert entspricht. Das würde letztlich zumindest eine teilweise Rückkehr zu einer anspruchseitigen Regulierung implizieren. Auch *Bündnis 90/Die Grünen* streben eine Erweiterung der Versichertenbasis an, geben aber bereits konkrete Schritte dazu für die nächste Zeit vor. So sollen zunächst schwerpunktmäßig nicht anderweitig versicherte Selbstständige in die Versicherung aufgenommen werden, um das Risiko der Altersarmut für diese Gruppe zu verringern. Später soll auch Beamte und Freiberufler einbezogen werden, um die Finanzierungsbasis zu erweitern. Damit wäre der Schritt hin zu einer Bürgerversicherung vollzogen. *Die Linke* strebt, ähnlich wie die *SPD*, die Festsetzung eines Mindestrentenniveaus an. Dieses soll in diesem Fall allerdings bei 53 %, also deutlich oberhalb des gegenwärtigen Niveaus von 48 % liegen. Ein solcher Wert wurde zuletzt Anfang der 2000-er Jahre erreicht. Um dies zu ermöglichen, soll zum einen die gesetzliche Rentenversicherung in eine Versicherung für sämtliche Erwerbstätige umgewandelt werden. Zum anderen soll die Beitragsbemessungsgrenze schrittweise abgeschafft und eine

Abflachung der Rentenansprüche bei Werten von mehr als dem Doppelten der Durchschnittsrente eingeführt werden. Die *FDP* spricht sich dagegen explizit gegen Eingriffe in die Rentenanpassungsformel, wie sie die Garantie von Mindestrentenniveaus nötig machen würde, aus. Sie ist auch gegen eine Ausweitung der gesetzlichen Versicherung auf weitere Beschäftigtengruppen. In Bezug auf Selbstständige wird lediglich die Verpflichtung zu einer Basisvorsorge für das Alter gefordert, die Form der Vorsorge sollen die Selbstständigen allerdings selbst wählen dürfen.

### *Renteneintrittsalter*

Auch bei der Frage des zukünftigen Renteneintrittszeitpunkts gehen die Positionen deutlich auseinander. *CDU/CSU* äußern sich nicht direkt zum Renteneintrittsalter, ihre Bekräftigung der vergangenen Rentenreformen kann aber als Bekenntnis zur Erhöhung des Eintrittsalters auf 67 Jahre gewertet werden. Die *SPD* betont, dass sie keine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze vornehmen möchte. Zugleich sollen flexiblere Renteneintrittsmöglichkeiten geschaffen werden, wobei die Zahl der Beitragsjahre als Orientierungsgröße herangezogen werden soll. Personen, die früh in das Erwerbsleben eingestiegen sind und kaum Phasen von Erwerbsunterbrechungen zu verzeichnen hatten, sollen auch vor der Regelzeit ohne Abschläge in Rente gehen können. *Bündnis 90/Die Grünen* streben ebenfalls mehr Flexibilität beim Renteneintritt an. Anders als der *SPD* geht es ihnen aber nicht um einen sofortigen Einstieg in die Vollrente, sondern um die Schaffung eines gleitenden Übergangs durch mehr Möglichkeiten zur Altersteilzeit. Ab dem 60. Lebensjahr soll eine finanziell attraktive Teilrente in Anspruch genommen werden dürfen, die sich durch Erwerbseinkommen aus Teilzeitarbeit ohne Abschläge aufstocken lässt. Auf diese Weise soll vor allem Menschen in körperlich oder psychisch besonders belastenden Berufen ein Weg zur Reduzierung der Arbeitsbelastung im Alter aufgezeigt werden, ohne dabei zu Altersarmut beizutragen. *Die Linke* hat sich dagegen die Rücknahme der Anhebung der Renteneintrittsgrenze auf die Fahnen geschrieben. Mit 65 Jahren soll auch für die junge Generation ein abschlagsfreier Renteneintritt möglich sein, bei Vorliegen von 40 Beitragsjahren sogar ab 60 Jahren. Langfristig wird eine allgemeine Absenkung des Eintritts auf dieses Alter angestrebt. Die *FDP* wiederum geht auf gänzlich andere Weise an die Frage heran, indem sie eine generelle Abschaffung von festen Renteneintrittsaltern fordert. Ab einem Mindestalter von 60 Jahren soll zukünftig jeder Versicherte selbst entscheiden können, wann er oder sie in Rente geht. Inwieweit in einem solchen System unterschiedliche Eintrittszeitpunkte aber nach wie vor mit mehr oder weniger hohen Abschlägen verbunden sein sollen, wird nicht weiter ausgeführt.

### *Umgang mit versicherungsfremden Leistungen*

Der Wille, versicherungsfremde Leistungen auf breiter Front abzubauen, ist bei keiner der Parteien erkennbar. Stattdessen wird in vielen Bereichen auf Grundlage von Fairness-Argumenten ein Leistungsausbau empfohlen, wobei die Parteien sich im Hinblick auf die Schwerpunktsetzung unterscheiden. *CDU/CSU* verweisen in ihrem Programm auf die vorgenommene Verlängerung der Zurechnungszeiten bei der Erwerbsminderungsrente. Das heißt, es werden zusätzliche Zeiten berücksichtigt, für die keine Beiträge gezahlt wurden. Die längere

Zurechnungszeit erhöht so den Leistungsanspruch. Die Union kündigt an, den von Erwerbsminderung bzw. Erwerbsunfähigkeit betroffenen Personenkreis zukünftig noch stärker unterstützen zu wollen. Auch die *SPD* möchte weitere Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente auf den Weg bringen, vor allem für solche Personen, die aufgrund vollständiger Erwerbsunfähigkeit das reguläre Renteneintrittsalter nicht erreichen können. Außerdem fordert die Partei zur Bekämpfung von Altersarmut die Einführung einer Solidarrente. Diese soll 10 % über dem durchschnittlichen Niveau der Grundsicherung am jeweiligen Wohnort liegen und durch solche Rentner beansprucht werden dürfen, die mindestens 35 Beitragsjahre (einschließlich Zeiten der Kindererziehung) aufweisen. Damit soll Geringverdienern mit langer Lebensarbeitszeit ein Abfallen in die Grundsicherung erspart bleiben. Sofern die hierfür eingesetzten Mittel aus der Rentenkasse kommen sollen, impliziert das eine Veränderung im Finanzierungsmix, denn die Grundsicherung ist rein steuerfinanziert. *Bündnis 90/Die Grünen* wollen ebenfalls Personen, die den größten Teil ihres Lebens rentenversichert waren, eine Mindestrente garantieren. Angaben zur konkreten Höhe fehlen im Wahlprogramm, immerhin wird deutlich gemacht, dass die Finanzierung wie bei der Grundsicherung aus Steuermitteln erfolgen soll. *Die Linke* fordert eine solidarische Mindestrente von 1.050 Euro netto im Monat, deren Anspruch offenbar unabhängig von der Zahl an Beitragsjahren bestehen soll. Zudem soll im Hinblick auf die Berechnung des individuellen Rentenniveaus ein Solidarausgleich für Niedriglohnphasen eingeführt werden. Darüber hinaus fordert die Partei weitere Eingriffe in die Rentenformel, die zu einer Erhöhung der Rentenansprüche beitragen. So sollen Ausbildungszeiten stärker als bisher angerechnet werden, auch für ehrenamtliche Tätigkeiten sollen Rentenpunkte vergeben werden. Die *FDP* möchte die Erwerbsminderungsrenten stärken, ohne dies im Detail weiter auszuführen.

#### *Förderung der betrieblichen Altersvorsorge*

Die Parteien unterscheiden sich im Hinblick auf die Bedeutung, die sie der Betriebsrente im Rahmen des Systems der Altersvorsorge zuweisen. *CDU/CSU* betonen die Rolle der Betriebsrenten als einen von drei Pfeilern der Altersversorgung, identifizieren aber keinen Änderungsbedarf im Hinblick auf den dazugehörigen Rechtsrahmen. Die *SPD* sieht die Notwendigkeit, den Kreis der durch betriebliche Altersvorsorge zusätzlich abgesicherten Arbeitnehmer zu erweitern. Sie verweist dazu auf das von der Großen Koalition jüngst beschlossene Betriebsrentenstärkungsgesetz. Dieses versucht, die Einstellung von Entgelten in die Altersvorsorge vor allem für Geringverdiener attraktiver zu machen, indem Arbeitgeber künftig zur Zahlung eines Arbeitgeberzuschusses verpflichtet und Freibeträge bei der späteren Anrechnung der Zusatzrenten auf den Grundsicherungsanspruch eingeführt werden. Sollten diese Maßnahmen nicht ausreichen, um die Versicherungsbereitschaft hinreichend zu erhöhen, will die *SPD* die betriebliche Altersvorsorge für Arbeitnehmer verpflichtend machen. Die Forderungen von *Bündnis 90/Die Grünen* in diesem Bereich beziehen sich auf bereits verwirklichte Tatbestände wie das arbeitnehmerseitige Recht auf Einrichtung einer Betriebsrente mit obligatorischem Arbeitgeberzuschuss. Zugleich lehnt die Partei das Prinzip der Entgeltumwandlung ab, weil es infolge der entfallenden Rentenversicherungsbeiträge auf die in die Vorsorge eingestellten Entgelte die gesetzliche Rentenversicherung schwäche. Sie lässt allerdings offen, aus welcher Finanzierungsquelle sich die betriebliche Altersvorsorge alternativ speisen sollte. *Die Linke* ist

in diesem Punkt expliziter. Sie möchte, dass betriebliche Rentenansprüche nicht aus den Löhnen, sondern allein von der Arbeitgeberseite finanziert werden. Zugleich soll die sogenannte Doppelverbeitragung auf ausgezahlte Betriebsrenten abgeschafft werden: Bisher müssen hierauf Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile für die Kranken- und Pflegeversicherung abgeführt werden. Die *FDP* ist der Ansicht, dass Auszahlungen von auf betriebliche und private Altersvorsorge generell nicht beitragspflichtig sein sollten. Nach ihrer Vorstellung sollen zudem staatlicherseits Vorsorgekonten für die Bürger eingerichtet werden, welche die individuellen Rentenansprüche zusammenfassen.

#### *Förderung der privaten Altersvorsorge*

Die Förderung der privaten Vorsorge spielt nur eine untergeordnete Rolle in den Wahlprogrammen der Parteien. *CDU/CSU* begnügen sich mit der Feststellung, dass die private Vorsorge auch zukünftig einer der drei Grundsäulen der Altersvorsorge sein wird. Die *SPD* möchte die Riester-Rente attraktiver machen. Dazu soll zum einen die staatliche Grundzulage erhöht werden. Zum anderen sollen die Anbieter von Riester-Verträgen zur Angabe verständlicherer Produktinformationen verpflichtet werden, um durch mehr Transparenz Hemmnisse auf der Verbraucherseite abzubauen. *Bündnis 90/Die Grünen* möchten private Formen der Altersvorsorge in einem öffentlich verwalteten Bürgerfonds bündeln, der schwerpunktmäßig in nachhaltige Projekte investieren soll. In welchem Maße die Investition in einem solchen Bürgerfonds durch staatliche Zuschüsse attraktiv gemacht werden soll, wird nicht erwähnt. Zudem soll die Förderung der Riester-Rente stärker auf Geringverdiener zugeschnitten werden. *Die Linke* sieht die private Vorsorge nicht als notwendiges unabhängiges Standbein. Sie möchte die in die Riester-Verträge eingezahlten Mittel einschließlich der staatlichen Zuschüsse in die gesetzliche Rentenversicherung überführen, umso deren Finanzierungsbasis zusätzlich zu verbreitern. Die *FDP* sieht das naturgemäß ganz anders. Sie möchte die Rentabilität der staatlich geförderten privaten Vorsorge erhöhen. Dazu sollen Risikobeschränkungen im Hinblick auf die Investition der eingezahlten Mittel gelockert werden, um sie für ertragreiche Anlageformen wie Beteiligungs- und Infrastrukturfonds zu öffnen.

### **6.3.4 Zusammenfassende Bewertung**

Die Vielzahl an Reformvorschlägen erschwert eine zusammenfassende Beurteilung der unterschiedlichen Rentenkonzepte. Größtenteils haben sie den Charakter einer Auflistung wünschenswerter Einzelmaßnahmen, deren konkrete Gegenfinanzierung und Einbettung in das übergeordnete Rentensystem oftmals offen bleibt. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf verschiedenen Formen versicherungsfremder Leistungen, deren Zielsetzung es jeweils ist, bestimmte, als besonders armutsgefährdet eingeschätzte Bevölkerungsgruppen vor der Altersarmut zu schützen. Dass ein solches Ansinnen grundsätzlich berechtigt ist, zeigen die oben erwähnten Entwicklungsprognosen. Die Frage ist letztlich, ob die erwähnten Instrumente den angedachten Zweck auch erfüllen und dabei nicht zu Verzerrungen und Ungerechtigkeiten an anderer Stelle führen.

Im Hinblick auf die Grundsatzkonzepte zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung erscheint das *SPD*-Konzept einer doppelten Haltelinie bei Rentenniveau und Beitragsätzen zunächst als ein wirkungsvoller Absicherungsmechanismus für Rentenansprüche bei gleichzeitiger Begrenzung der Lohnnebenkosten. Da hiermit aber losgelöst von der tatsächlichen wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung sowohl politische Hebel auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite für die Zukunft fixiert würden, würden zugleich den für den Ausgleich von Einnahmedefiziten nötigen Steuerzuschüssen keinerlei Grenzen auferlegt. Finanzierungsrisiken verschieben sich damit von den sachbezogenen Sozialversicherungsbeiträgen in den allgemeinen Steuerhaushalt. Die Beziehung zwischen Einnahmen- und Ausgabenseite verschwimmt, die Transparenz der öffentlichen Mittelverwendung nimmt ab. Wenn sich Entwicklungen nicht mehr allgemein sichtbar in Anpassungen von Beitragssätzen und Renten niederschlagen, fehlt es zudem an eindeutigen Erfolgsindikatoren für die Rentenpolitik, was auf Seiten der Politik falsche Anreize setzen würde. Eine dauerhafte Entlastung des Faktors Arbeit ist damit im Übrigen keinesfalls garantiert, etwa wenn der Bedarf stärkerer Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung eine Erhöhung der Lohn- und Einkommensteuer nötig machen sollte. Da eine solche Erhöhung letztlich auch wieder schwerpunktmäßig die Lohneinkommen der Beitragszahler belasten würde, trägt der Vorschlag auch nicht zu einer Lösung des Generationenproblems der Rentenversicherung bei. Anders stellt sich die Lage bei einer Erweiterung der Versichertenbasis dar, so wie sie *SPD*, *Bündnis 90/Die Grünen* und *Die Linke* mit mehr oder weniger starker Konsequenz anstreben. Die Einbeziehung von Erwerbsgruppen mit hohem Durchschnittseinkommen wie Beamten und Freiberuflern erhöht unmittelbar das Beitragsvolumen und damit zunächst einmal die Möglichkeit, Zusatzleistungen aus dem Beitragstopf selbst quer zu subventionieren. Zugleich steigen damit aber auch die zu deckenden Rentenansprüche. Angesichts der gegenwärtig überdurchschnittlich hohen Lebenserwartung von Beamten kann das auch zu einer Verschlechterung der Risikostruktur führen (zur Nieden und Altis 2017). Eine Antwort auf die der Finanzierungslücke zugrundeliegenden demografischen Herausforderung liefert ein solches System auf jeden Fall nicht.

Hinsichtlich der vorgeschlagenen Zusatzleistungen ergeben sich neben offenen Finanzierungsfragen auch Probleme mangelnder Passgenauigkeit. Das von *SPD* und *Bündnis 90/Die Grünen* vorgeschlagene Konzept der Solidarrente stellt gegenüber dem mittlerweile verworfenen Vorgängerkonzept der Lebensleistungsrente zwar insofern einen Fortschritt dar, als dass die Solidarrente per Konstruktion das Niveau der Grundsicherung übersteigt (siehe oben). Zugleich teilt sie mit der Lebensleistungsrente zwei Elemente, die ihre Effizienz als Instrument zur Bekämpfung von Altersarmut einschränkt. Zum einen beschränkt sich der Kreis der Anspruchsberechtigten auf Personen mit relativ kontinuierlichem Erwerbsleben (mindestens 35 Beitragsjahre). Zwar sollen Kindererziehungszeiten anerkannt werden, Zeiten der Erwerbslosigkeit, beispielsweise infolge auszeitbedingten Einbußen bei Beschäftigungsmöglichkeiten, aber offenbar nicht. Die große Gruppe der Personen, deren Armutsrisiko in erster Linie aus ihrer diskontinuierlichen Erwerbsbiografie resultiert, wird damit nicht erreicht. Ferner sind die gesetzlichen Rentenansprüche hier alleinige Messgröße zur Feststellung der Bedürftigkeit. Eigenes Alterseinkommen aus privater und betrieblicher Vorsorge sowie die wirtschaftliche Situation eines etwaigen Lebenspartners im Haushalt werden, anders als bei der Feststellung

des Anspruchs auf Grundsicherung, nicht berücksichtigt. Damit kommen potenziell auch Personenkreise in den Genuss der Solidarrente, bei denen keinerlei Armutsrisiko vorliegt (Boll/Lagemann, 2016). Das alternative Konzept der Linkspartei, eine einheitliche Mindestrente einzuführen, die unabhängig von der Zahl an Beitragsjahren für alle Versicherten gilt und dabei deutlich oberhalb der Grundsicherung liegt, vermeidet das erste Problem, jedoch nicht das zweite. Nicht zu vergessen ist der enorme Finanzierungsaufwand, der sich bei einer Mindestrente in der beabsichtigten Höhe ergeben würde, im Falle einer Finanzierung aus Steuermitteln verbunden mit einer deutlichen Belastung des allgemeinen Staatshaushalts.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Parteien zwar Anstrengungen erkennen lassen, Schieflagen und Ungleichheit bei den Rentenansprüchen zwischen Bevölkerungsgruppen innerhalb der Generationen anzugehen, die der Rentenproblematik zugrundeliegende Frage der Gerechtigkeit zwischen den Generationen aber nirgendwo explizit diskutiert wird. Insbesondere wird nicht beleuchtet, wie die gestiegene Lebenserwartung die Ausgewogenheit der Belastungen zwischen junger und alter Generation beeinflusst und wie darauf zu reagieren ist. Dargelegte Pläne zum zukünftigen Renteneintritt, die etwa auf eine Rücknahme der Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters abzielen, gehen eher in die Gegenrichtung, gaukeln damit letztlich nur die Wiederherstellung eines Versorgungsniveaus vor, das strukturell nicht nachhaltig sein kann.

## 7 Abgabenlast langfristig begrenzen – „kalte Progression“ vermeiden

### 7.1 Steuerentlastungen strukturell ausrichten, nicht an der Kassenlage

Die derzeit günstige Lage der öffentlichen Haushalte wird getragen von der starken Konjunktur, niedrigen Zinsen und dem auslaufenden demografischen Zwischenhoch; Umstände, die wohl vorübergehender Natur sind. Somit bestehen gute Gründe, die Haushaltspolitik vorsichtig zu gestalten. Spielräume sollten zur Schuldentilgung und für Zukunftsinvestitionen genutzt werden. Steuersenkungen, so wünschenswert sie auch sein mögen, sollten nicht mit Blick auf volle Kassen in größerem Umfang vorangetrieben werden. Die Wahrscheinlichkeit ist zu hoch, dass hier in wenigen Jahren wieder in die Gegenrichtung eingegriffen werden muss. Kurshalten scheint hier also besser als ein Hin und Her. Die Politik sollte vielmehr Maßnahmen ergreifen, die Belastung der Bürgerinnen und Bürger durch Steuern und Abgaben langfristig einzuhegen. Dies kann gelingen, wenn die derzeitigen Spielräume weniger in vielleicht nur vorübergehende Steuersenkungen, sondern stärker in investive Ausgaben und den Schuldenabbau fließen. Nichtsdestotrotz gibt es mehrere Bereiche, in denen die Steuerpolitik Reformbedarf aufweist. So führt die „kalte Progression“ immer wieder effektiv zu heimlichen Steuererhöhungen und in vielen Bereichen des Steuerrechts werden Subventionen gewährt.

Durch eine Indexierung des Steuertarifs anhand der allgemeinen Preisentwicklung könnte zumindest der „kalten Progression“ im engeren Sinne klar und transparent begegnet werden. Würde es zudem gelingen, Subventionen weiter zurückzudrängen, dürften Spielräume für zusätzliche Tarifentlastungen entstehen. Dies wäre sehr zu begrüßen, da dadurch die Grenzbelastung vieler Bürgerinnen und Bürger nachhaltig gemindert werden könnte. Da angesichts der demografischen Situation zumindest die Grenzbelastung der Arbeitseinkommen mittel- bis langfristig merklich zulegen wird, ist es umso wichtiger, hier gegenzusteuern.

Ein Thema, das viele Parteien aufgreifen, ist, den Steuervollzug effektiver und effizienter zu gestalten und dadurch auch Steuerhinterziehung zu bekämpfen. Welches Potenzial einzelne Maßnahmen in diesem Bereich haben, ist schwer abzuschätzen. Die Aussicht auf größere Mehreinnahmen sind eher Hoffnungswerte. Ein wesentlicher Schritt in diese Richtung wäre sicherlich erreicht, wenn die Verwaltung der gemeinschaftlichen Steuern dem Bund übertragen würde. Durch den Fiskalföderalismus haben die Länder nur unzureichende Anreize, den Steuervollzug effektiv zu gestalten (Bönke et al. 2015). Mögliche Mehrausgaben, um die Steuerverwaltung besser auszustatten, fallen nämlich in den einzelnen Ländern an und müssen von diesen bezahlt werden, die Mehreinnahmen aus dem effektiveren Steuervollzug hingegen fließen über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern zu einem großen Teil ab.

## **7.2 Bewertung der Parteiprogramme**

### **7.2.1 Positionierung der Parteien zu Haushalt und Steuern im Überblick**

Das Wahlprogramm von *CDU/CSU* setzt in weiten Teilen auf Kontinuität. Es werden verschiedene Ausgabenerhöhungen und Abgabensenkungen – häufig mit einem familienpolitischen Hintergrund – in Aussicht gestellt, aber häufig unter Finanzierungsvorbehalt. Ein Beispiel ist die Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Das Entlastungsvolumen im Bereich der Einkommensteuer (inkl. Kindergeld) von 15 Mrd. Euro dürfte die öffentlichen Kassen nicht überfordern, wobei auch festzuhalten ist, dass die Union die „kalte Progression“ nicht beseitigen möchte. Dies wiederum lässt die Möglichkeit offen, im Verlauf der Legislaturperiode durch einen unzureichenden Ausgleich der „kalten Progression“ eine anfängliche Entlastung zu „finanzieren“. Einige der Pläne der *CDU/CSU*, wie zum Beispiel das Baukindergeld, sind kritisch zu sehen. Zum einen dürfte es zu Mitnahmeeffekten kommen – also Bauträger gefördert werden, die die Förderung nicht benötigen. Zum anderen führt bei der derzeitigen Auslastung der Bauindustrie ein zusätzlicher Impuls zu Stabilitätsrisiken. Ferner werden Mittel verwendet, die dann nicht mehr für investive Aufgaben oder Abgabensenkungen zur Verfügung stehen.

Das Programm der *SPD* setzt in geringerem Umfang auf steuerliche Entlastung. Zum Teil findet eine Gegenfinanzierung durch Steuererhöhungen (Spitzensteuersatz) statt. Mittel- bis langfristig sind es Pläne in anderen Politikfeldern, die die öffentlichen Haushalte unter Druck setzen könnten. Zu nennen sind hier insbesondere die Rentenpläne, die mit einem deutlich steigenden Bundeszuschuss an die Rentenkassen einhergehen. Dies dürfte den Spielraum des

Bundes für investive Ausgaben, die die *SPD* eigentlich stärken will, einschränken bzw. Steuererhöhungen gerade dann wahrscheinlich werden lassen, wenn zugleich die Beitragssätze zu den Sozialversicherungen deutlich steigen dürften.

*Bündnis 90/Die Grünen* wollen das Steuer- und Transfersystem zu Gunsten einkommensschwacher Familien umgestalten und streben mit dem Ziel, das Rentenniveau zu stabilisieren, mittel- bis langfristig wohl deutlich steigende Ausgaben an. Im Gegenzug soll der Spitzensteuersatz erhöht und die Vermögensteuer reaktiviert werden. Private Investitionen dürften so geschwächt werden. Das Bestreben hingegen, öffentliche Investitionen zu fördern, wird dadurch unterstrichen, dass die Schuldenbremse durch eine Investitionsregel ergänzt werden soll. Prinzipiell kann eine Ergänzung der Schuldenbremse in diesem Sinne durchaus sinnvoll sein, doch besteht die Gefahr, dass Investitionsziele, bei denen es schlicht um Volumina geht, die Wahrscheinlichkeit von Fehlinvestitionen erhöhen. Hingegen sollten sich als allgemein sinnvoll erkannte Investitionen gegen andere Ausgabenposten auch unter der Schuldenbremse durchsetzen. Handlungsbedarf besteht hier eventuell bei kleineren Gebietskörperschaften, da hier große Investitionsprojekte seltener und somit erratischer auftreten. Dies bedeutet, dass in einzelnen Jahren Investitionsausgaben sinnvollerweise die Möglichkeiten des Budgets übersteigen. Regelbasiert einen intertemporalen Ausgleich für investive Ausgaben auf dieser Ebene zu schaffen, wäre somit angebracht (Kirchgässner 2014).

*Die Linke* legt einen sehr weitreichenden Reformvorschlag vor, der sich mit Blick auf Wirtschafts- und Finanzpolitik unter dem Motto „mehr Staat“ zusammenfassen lässt. Die Steuereinnahmen sollen um 180 Mrd. Euro steigen, um zugleich steigende Ausgaben in vielen Bereichen, aber insbesondere bei Sozialleistungen, zu realisieren. Die von der *Linken* geschätzten Steuermehreinnahmen basieren allerdings auf recht starken Annahmen. Dass eine Vermögensteuer mit einem Steuersatz von 5 % rund 80 Mrd. Euro einbringen soll, negiert, dass in großem Ausmaß Verhaltensreaktionen auftreten können. Ähnliches gilt für die Reichensteuer und Unternehmensteuer. Zudem sind angenommene Mehreinnahmen durch einen verbesserten Steuervollzug zwar nicht unmöglich, aber doch Hoffnungswerte.

Die *FDP* leitet aus der aktuellen und vorübergehenden Niedrigzinsphase in Sinne der intergenerationalen Gerechtigkeit sehr treffend her, dass die öffentlichen Haushalte derzeit Überschüsse zum Schuldenabbau erzielen sollten. Vor diesem Hintergrund ist ein Entlastungsvolumen für Steuersenkungen von 30 Mrd. Euro allerdings sehr hoch gegriffen. Derzeitige Überschüsse der Gebietskörperschaften erreichen diesen Betrag nicht. Somit reflektiert das versprochene Volumen, dass eine anhaltend und nicht nur vorübergehend günstige wirtschaftliche Entwicklung erwartet wird – diese Einschätzung teilen wir nicht. Zudem ist zu berücksichtigen, dass nach Abschaffung des Solidaritätszuschlags, der Wiedereinführung der degressiven AfA und der Anhebung diverser Freibeträge bei gleichzeitiger Beseitigung der „kalten Progression“ bei einem gesamten Entlastungsvolumen von 30 Mrd. Euro wenig Platz für eine umfangreiche Tarifreform bleibt.



## 7.2.2 Parteipositionen zur Steuerpolitik im Einzelnen

Im Folgenden wird dargestellt, wie die einzelnen Parteien in ihren Programmen das Themenfeld der Steuerpolitik bearbeiten.

### 7.2.2.1 Einkommensteuertarif

In Deutschland gilt ein progressiver Einkommensteuertarif. In den vergangenen Jahren wurde der Tarif – insbesondere der Grundfreibetrag und der Kinderfreibetrag – angepasst, um der Inflation der Verbraucherpreise Rechnung zu tragen. Schließlich ist das Existenzminimum steuerfrei und dieses wird ebenfalls regelmäßig an die Preisentwicklung angepasst, so dass es für Grund- und Kinderfreibeträge eine gewisse Dringlichkeit gibt, diese regelmäßig anzupassen. Der Tarifverlauf wurde häufig aber nur unzureichend angepasst, so dass es durch den allgemeinen Preisauftrieb im Zusammenspiel mit dem starren, progressiven Steuertarif („kalte Progression“) zu Mehreinnahmen kam (Dorn et al. 2016). Zudem ist zu berücksichtigen, dass durch den allgemeinen Anstieg der Realeinkommen die Grenz- und Durchschnittssteuersätze vieler Einkommensbezieher auch bei Inflationsausgleich weiter zulegen. Aus beiden Gründen ist die relative Steuerlast der Bezieher mittlerer und gehobener Einkommen über die Jahre hinweg merklich gestiegen. Besonders stark ist der Anstieg der Grenzbelastung, und damit der relative Effekt der „kalten Progression“, in der ersten Progressionszone („Mittelstandsbauch“) ausgefallen.

Mehrere Parteien stellen im laufenden Wahlkampf Konzepte vor, um den Einkommensteuertarif zu modifizieren. Die *FDP* fordert die Indexierung des Tarifs anhand der allgemeinen Preisentwicklung. Die „kalte Progression“ im engeren Sinne wäre somit beseitigt. Die Indexierung des Tarifs hätte den Vorteil, dass die Einkommensteuer nicht vordringlich der „Ausgleichsposten“ der Finanzpolitik sein würde. In den vergangenen Jahren wurden Tarifanpassungen, die wegen des steigenden Existenzminimums regelmäßig notwendig wurden bzw. werden, um auf die Preisentwicklung zu reagieren, in Abhängigkeit der Haushaltslage durchgeführt und somit immer als Möglichkeit genutzt, den Haushalt vergleichsweise „geräuscharm“ auszugleichen. Dies führte dann häufig zu unzureichenden Anpassungen und somit über die Zeit zu effektiven Steuererhöhungen. Eine Indexierung des Tarifs würde den Anlass für dieses Gebaren beseitigen. Sofern bei Indexierung dann eine Maßnahme des Staates zum Haushaltsausgleich notwendig wäre, könnte eine umfassendere Debatte einsetzen und damit vermutlich eine effizientere Lösung erzielt werden, als der „einfache“ Rückgriff auf die „kalte Progression“.

Alle Parteien wollen eine Entlastung der unteren und mittleren zu versteuernden Einkommen erreichen. Die Programme von *SPD*, *Bündnis 90/Die Grünen* und der *Linken* sehen im Gegenzug zur Entlastung unterer und mittlerer zu versteuernder Einkommen höhere Spitzensteuersätze vor. Die *SPD* strebt eine Abflachung des Mittelstandsbauchs an, indem der derzeitige Spitzensteuersatz erst ab einem um gut 10 % höheren Betrag greift (60.000 bzw. 120.000 Euro bei Zusammenveranlagung). Der Spitzensteuersatz soll ferner linear-progressiv auf 45 % erhöht

werden und ab 76.200 bzw. 154.000 Euro zum Zuge kommen. Zudem wird der höhere Spitzensteuersatz nicht die Reichensteuer ablösen. Diese soll als Zuschlag von 3 Prozentpunkten auf den Spitzensteuersatz ab einem Einkommen von 250.000 Euro erhoben werden. Die effektive Entlastung der unteren und mittleren zu versteuernden Einkommen durch die Tarifreform ist eher moderat. *Bündnis 90/Die Grünen* wollen hingegen den Grundfreibetrag merklich anheben und zu versteuernde Einkommen ab 100.000 Euro (Single) mit einem nicht weiter spezifizierten höheren Spitzensteuersatz belegen.

Ziel der *SPD* und von *Bündnis 90/Die Grünen* ist es offenbar, eine Entlastung der unteren und mittleren zu versteuernden Einkommen herbeizuführen, zugleich die Belastung der öffentlichen Haushalte gering zu halten und vor allem höhere Einkommen nicht zu entlasten. Zu letzterem Zweck ist die Anhebung des Spitzensteuersatzes nahezu der einzige Weg. Schließlich profitieren die höheren Einkommen zwar nicht relativ, aber absolut am stärksten, wenn der Grundfreibetrag angehoben oder die Progression abgeflacht wird. Das Ziel, höhere Einkommen nicht zu entlasten bzw. leicht mehr zu belasten, ist gleichbedeutend damit, die Umverteilungswirkung der Einkommensteuer zu erhöhen.

Die Pläne der *Linken* sind zwar qualitativ ähnlich, doch quantitativ von einer anderen Tragweite. Der Grundfreibetrag soll deutlich auf 12.600 Euro angehoben werden und der Spitzensteuersatz ab 70.000 Euro (Single) 53 % betragen. Zudem soll die Reichensteuer generell auf 60 % angehoben werden und ab einem zu versteuernden Einkommen von über einer Million Euro auf 75 %. Die Reichensteuer, die in der derzeitigen Ausgestaltung nur geringe fiskalische Effekte hat, würden dann vermutlich vor allem eine Wanderungswelle von Beziehern sehr hoher Einkommen ins Ausland erzeugen.

Die *CDU/CSU* strebt an, den „Mittelstandsbauch“ zu verringern. Der Spitzensteuersatz soll erst ab 60.000 Euro zu versteuerndes Einkommen (Single) greifen. Im Gegensatz zur *SPD* ist aber keine zusätzliche Belastung der höheren Einkommen vorgesehen, so dass zwar die mittleren Einkommen relativ stärker, absolut aber die höheren Einkommen am stärksten entlastet werden. Da aber in den vorangegangenen Jahren die höheren Einkommen absolut am stärksten von der „kalten Progression“ betroffen waren, kann eine Veränderung des Tarifs wie hier skizziert als „Reformschritt“ im Sinne von „zurückformen“ gelten. Die *CDU/CSU* stellt ein Volumen von 15 Mrd. Euro für die Reform der Einkommensteuer in Aussicht. Davon geht allerdings ein gewichtiger Teil an die Anhebung des Kinderfreibetrags und des Kindergelds.

Die *FDP* deutet in ihrem Wahlprogramm eine Reform der Einkommensteuer an und nennt ein Entlastungsvolumen von 30 Mrd. Euro, das zugleich den angestrebten Wegfall des Solidaritätszuschlags nach 2019 umfasst. Ein Argument für ein hohes Entlastungsvolumen, das die *FDP* für die Notwendigkeit einer hohen Entlastung anführt, ist allerdings verrutscht. So führt das Wahlprogramm aus, dass das Lohnniveau von 2005 bis 2015 um 23 % gestiegen ist, die Lohnsteuer aber um 50 %. Die Bezugsgröße ist allerdings nicht das Lohnniveau, sondern die Lohnsumme, da die Lohnsteuereinnahmen nicht nur steigen, wenn der Lohn des einzelnen Lohnempfängers zunimmt, sondern auch, wenn es mehr Lohnempfänger bei gleichen pro-Kopf-Löhnen gibt. Die Lohnsumme ist im gleichen Zeitraum um 36 % gestiegen. Zudem waren die Einnahmen 2005 durch einmalige Effekte von Steuerrechtsänderungen unterzeichnet.

### 7.2.2.2 Solidaritätszuschlag

Zum Jahr 2020 läuft der Solidarpakt II aus; dies wirft die Frage auf, wie mit dem Solidaritätszuschlag weiter verfahren werden sollte, schließlich ist dieser zwar nicht an den Solidarpakt II gekoppelt, wurde aber mit der Finanzierung der durch die Wiedervereinigung bedingten Mehrausgaben des Bundes gerechtfertigt. Da nun die finanzpolitische Unterscheidung zwischen Ost und West mit Auslaufen des Solidarpakts an Bedeutung verliert, wirft dies auch einen Schatten auf den Solidaritätszuschlag. Problematisch dabei ist, dass es sich bei dem Zuschlag eigentlich um eine vorübergehende Abgabe handeln sollte. Der Niedersächsische Finanzhof z.B. hält den Solidaritätszuschlag angesichts seiner Fortdauer daher für verfassungswidrig.

Die *FDP* hat sich hier entsprechend positioniert und fordert, die Abschaffung des Solidaritätszuschlags im Jahr 2019 umzusetzen. Die *SPD* möchte den Solidaritätszuschlag zunächst für kleine und mittlere Einkommen abschaffen und rechnet hierbei mit einer Entlastungswirkung von 10 Mrd. Euro. Höhere Einkommen und Körperschaften würden, so der Vorschlag der *SPD*, dann gegebenenfalls sukzessive nachfolgen. Die *CDU/CSU* setzt darauf, den Solidaritätszuschlag schrittweise abzuschaffen und stellt einen ersten Schritt mit einem Volumen von 4 Mrd. Euro für das Jahr 2020 in Aussicht. Weitere Schritte stehen unter Finanzierungsvorbehalt. Die anderen Parteien sprechen den Solidaritätszuschlag nicht an.

Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags erscheint 27 Jahre nach der Wiedervereinigung überfällig. Um die Glaubwürdigkeit des Steuersystems zu stärken, sollte die als vorübergehend geplante Abgabe auch vorübergehend bleiben. Verteilungspolitische Gesichtspunkte und Finanzierungsaspekte könnten gegen die Abschaffung sprechen. Schließlich würde eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags insbesondere den Zahlern hoher Einkommensteuerbeiträge und damit Beziehern hoher zu versteuernder Einkommen zugutekommen. Zugleich müsste der Bund Mindereinnahmen in zweistelliger Milliardenhöhe verkraften. Eine Veränderung des Einkommen- und Körperschaftsteuertarifs sowie der Abbau von Steuersubventionen zeitgleich zur Abschaffung sind aber nicht a priori ausgeschlossen, so dass auch diesen Argumenten begegnet werden kann.

### 7.2.2.3 Familienbesteuerung

Im Bereich der Familienförderung und -besteuerung gibt es in den Wahlprogrammen der Parteien zum Teil sehr unterschiedliche und weitreichende Forderungen. Die *CDU/CSU* bleibt vergleichsweise nah am bestehenden System und stellt eine Anhebung des Kinderfreibetrags sowie des Kindergelds in Aussicht. Letzteres soll in einem ersten Schritt um 25 Euro pro Monat angehoben werden, was alleine zu Mehrausgaben von gut 5 Mrd. Euro führen dürfte. In einem zweiten Schritt soll das Kindergeld weiter steigen und zugleich der Kinderfreibetrag an den Grundfreibetrag angepasst werden. Der zweite Schritt steht jedoch unter einem Finanzierungsvorbehalt. Die Anpassung des Kinderfreibetrags an den Grundfreibetrag ist problematisch, da bisher für das Existenzminimum von Kindern geringere Beträge angenommen wurden

als für Erwachsene, was sich z.B. auch in den Regelsätzen des Arbeitslosengelds II widerspiegelt. Sofern die Existenzminima nicht auch in anderen Bereichen angeglichen werden, bedarf diese Maßnahme zumindest einer weiteren Begründung, schließlich führt sie zu merklichen Mindereinnahmen und hat verteilungspolitische Implikationen.

Die *FDP* strebt ebenfalls an, die Kinderfreibeträge zu erhöhen, nennt aber keine Zahlen. Die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten für Aufwendungen im Bereich Kinderbetreuung und auch anderer Betreuungsleistungen, wie der Pflege Angehöriger, sollen verbessert werden. Zugleich soll das Kindergeld mit anderen kindbezogenen Sozialleistungen zum Kindergeld 2.0 zusammengezogen werden, wobei ein einkommensunabhängiger Grundbetrag mit Bestandteilen ergänzt wird, die vom Einkommen der Eltern abhängen. Der Anspruch auf diese Leistung soll beim Kind liegen und eine Anrechnung auf Leistungen nach SGB II wird ausgeschlossen. Da im Programm Leistungen nach SGB II in einem Bürgergeld zusammengefasst werden sollen, bleibt an dieser Stelle unklar, was hier konkret gemeint ist. Wie sich das Kindergeld 2.0 zum Bürgergeld verhält, wird nicht ausgeführt.

Die *SPD* strebt ebenfalls eine Modifikation des Kindergeldsystems an. So soll das Kindergeld mit dem Kinderzuschlag zusammengeführt werden, so dass dieses letztlich in einigen Bereichen einkommensabhängig in variierender Höhe gewährt wird. Ziel ist es, das Antragsverfahren für den Kinderzuschlag abzuschaffen. Zudem soll ein sogenannter Familientarif in der Einkommensteuer Einzug halten, der neben dem bisherigen Ehegattensplitting optional bestehen soll. Demnach ist ein Realsplitting zwischen Ehepartnern bis zu 20.000 Euro möglich. Realsplitting bedeutet, dass der Partner mit dem höheren Bruttoeinkommen Einkommensbestandteile an anderen Partner mit dem geringeren Bruttoeinkommen überträgt, wie es nach geltendem Recht bereits bei geschiedenen Paaren maximal im Umfang des Existenzminimums möglich ist (vgl. Bach et al. 2017). Zudem soll jedem Elternteil ein Kinderbonus von 150 Euro pro Jahr gewährt werden. Der Kinderbonus wird auch unverheirateten Eltern und Alleinerziehenden gewährt. Es handelt sich bei dem Kinderbonus somit wohl um eine Art Kindergelderhöhung für die Eltern, die auf die Vorteile des Ehegattensplittings teilweise verzichten. Effektiv tritt der Verzicht erst ein, wenn die Differenz zwischen den Einkommen der Ehepartner 40.000 Euro übersteigt.

*Bündnis 90/Die Grünen* schlagen ebenfalls ein Optionsmodell vor, das die Umgestaltung des Kindergelds einbezieht und somit weiter gefasst ist als der Vorschlag der *SPD*. Es besteht die Wahl zwischen dem alten System aus Ehegattensplitting, Kinderfreibetrag und Kindergeld sowie dem sogenannten Familienbudget. Das Familienbudget zielt vor allem auf Familien mit geringeren Einkommen, für die Leistungen merklich ausgeweitet werden sollen, und soll mehrere Leistungen zusammenfassen – ähnlich den Vorschlägen der *FDP*. Insgesamt soll das Paket einen Umfang von 12 Mrd. Euro haben.

*Die Linke* will das Kindergeld auf 328 Euro erhöhen und die Anrechnung bei Leistungen nach SGB II unterbinden. Diese Maßnahme würde Mehrausgaben von rund 30 Mrd. Euro implizieren. Langfristig strebt sie eine „individuelle“ Grundsicherung von 564 Euro pro Kind an, wobei unzureichend dargestellt ist, wie sich diese in das derzeitige System integrieren soll. Das Ehegattensplitting soll durch das Realsplitting ersetzt werden, demzufolge nur noch das Existenzminimum zwischen den Eheleuten übertragbar ist.

*SPD, Bündnis 90/Die Grünen* und die *Linke* beklagen unisono, dass staatliche Leistungen für Kinder mit dem Einkommen der Eltern steigen würden. Dies wird als ungerecht empfunden. Gemeint ist die Wirkung des Kinderfreibetrags auf die zu entrichtende Einkommensteuer. Dass der Kinderfreibetrag bei höheren Einkommen eine höhere Entlastungswirkung hat, ist logische Konsequenz des progressiven Steuertarifs. Der Kinderfreibetrag wiederum reflektiert die Steuerfreiheit des Existenzminimums. Wer also die Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags beklagt, stellt sich entweder gegen das Konzept der Steuerprogression oder gegen die Steuerfreiheit des Existenzminimums bzw. unterstellt, dass diese durch die geltenden Freibeträge übererfüllt wird. Hier ist festzuhalten, dass das Verhältnis zwischen den Regelsätzen für Kinder und Erwachsene beim Arbeitslosengeld II zum Teil deutlich günstiger für die kindbezogene Größe ausfällt als das Verhältnis des Kinderfreibetrags zum Grundfreibetrag. Eine entsprechende Kritik wäre also bezüglich der Pläne der Union gerechtfertigt, die das Verhältnis auf eins anheben will, aber kaum beim derzeit bestehenden System. Letztlich drängt sich der Eindruck auf, dass die Steuerfreiheit des Existenzminimums in den genannten Parteien nicht als Grundsatz der Besteuerung, sondern als Leistung des Staates aufgefasst wird. Da diese Auffassung nach der derzeitigen Rechtsauslegung verfassungsrechtlich wohl kaum Bestand hätte, weil die Steuerfreiheit des Existenzminimums immer wieder höchstrichterlich als Besteuerungsgrundsatz interpretiert worden war, bieten *SPD* und *Bündnis 90/Die Grünen* vermutlich Wahlmöglichkeiten in ihren Systemen an, die es den Bürgerinnen und Bürgern erlauben, weiterhin die „ungerechte“ Steuerfreiheit des Existenzminimums des Kindes sowie das Ehegattensplitting in Anspruch zu nehmen.

Das grundsätzliche Bestreben mehrerer Parteien, den Kinderzuschlag zu „automatisieren“ und in das Kindergeldsystem einzuarbeiten, erscheint wünschenswert und könnte helfen, Doppelstrukturen im Steuer- und Transfersystem abzubauen. Damit gehen allerdings zum Beispiel bei *Bündnis 90/Die Grünen* – vom Vorschlag der *Linken* ganz zu schweigen – merkliche Leistungsausweitungen einher. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Ausgaben oder Steuermindereinnahmen mit anderen staatlichen Ausgaben konkurrieren und ein deutliches Plus bei Transferzahlungen und Freibeträgen, wie z.B. von der Union gefordert, Spielräume für Investitionen in frühkindliche Bildung und Schulen verringert. Wegen der Konkurrenz der verschiedenen Verwendungen öffentlicher Mittel sei an dieser Stelle nochmals darauf verwiesen, welche hohe Bedeutung die Ausweitung von Qualität und Umfang der Bildungsangebote haben dürfte.

#### **7.2.2.4 Abgeltungssteuer**

Die *SPD, Bündnis 90/Die Grünen* und die *Linke* wollen die Abgeltungssteuer wieder in die Einkommensteuer integrieren. Die *CDU/CSU* sprechen sich unter dem Vorbehalt, dass ein funktionierender internationaler Informationsaustausch der Finanzbehörden am Platz sein muss, ebenfalls dafür aus. Ob derzeit durch die Wiedereingliederung größere Mehreinnahmen des Staates zu erwarten sind, ist allerdings angesichts des Niedrigzinsumfelds offen. Der für viele Steuerpflichtige höhere Steuersatz der Einkommensteuer ginge nämlich mit der Möglichkeit

einher, Werbungskosten für diese Einkunftsart wieder absetzen zu können. Zudem ist zu berücksichtigen, dass selbst wenn es gelingt, internationaler Steuervermeidung einen Riegel vorzuschieben, angesichts der niedrigeren Körperschaftsteuersätze Möglichkeiten bestehen werden, die Steuerschuld zumindest in die Zukunft zu verlagern, indem Vermögen in Kapitalgesellschaften ausgelagert werden (SVR 2012). Die Wiedereingliederung der Abgeltungsteuer ist derzeit kein vordringliches Problem. Erhoffte Mehreinnahmen und Verteilungswirkungen dürften zunächst geringer ausfallen als vielleicht erhofft. Dringend geboten ist, wie von der *CDU/CSU* dargestellt, dass im Vorfeld der Wiedereingliederung die internationale Kooperation der Finanzbehörden gegeben ist.

### 7.2.2.5 Abschreibungsregeln

Die *CDU/CSU* möchte den Wohnungsbau mit finanzpolitischen Mitteln fördern. Insbesondere sollen Familien mit Kindern der Bau eines Eigenheims erleichtert werden. Zu diesem Zweck soll es entsprechende Freibeträge bei der Grunderwerbsteuer geben und ein Baukindergeld soll eingeführt werden. Der Bau von Mietwohnungen soll zudem über die zeitlich begrenzte Wiedereinführung der degressiven AfA begünstigt werden. Die degressive AfA möchte auch die *FDP* reaktivieren, allerdings liegt der Fokus nicht auf Immobilien, sondern auf beweglichen Wirtschaftsgütern. Ziel der *FDP* ist, dass die Abschreibungsvorschriften Unternehmen erlauben, schneller auf Innovationsschübe zu reagieren. Gerade vor dem Hintergrund der Digitalisierung wird hier ein merkliches Entlastungspotential für Unternehmen vermutet.

In jüngster Zeit waren die Investitionen in Ausrüstungen im Verhältnis zur allgemeinen wirtschaftlichen Dynamik eher schwach, so dass ein Impuls an dieser Stelle zumindest keine Übertreibungen verstärken dürfte. Die Bauindustrie hingegen bedarf derzeit keiner weiteren Stimuli. Angesichts bereits jetzt gut ausgelasteter Kapazitäten in diesem Sektor steht zu befürchten, dass durch Maßnahmen wie dem Baukindergeld, auch wenn es einzelnen Familien helfen könnte, unter dem Strich nicht mehr Wohneinheiten entstehen, sondern die Überauslastung in der Bauindustrie weiter zunimmt und die Baupreise steigen.

### 7.2.2.6 Indirekte Steuern: Energiesteuer

*Bündnis 90/Die Grünen* und die *Linke* greifen in ihren Wahlprogrammen die Steuerbefreiung von Auslandsflügen an und wollen diese abschaffen. Ebenso soll die Steuerfreiheit von Kerosin im Rahmen der Energiesteuer abgeschafft werden. Hierbei geht es den Parteien nicht nur um gerechte Besteuerung, sondern es soll durchaus eine Lenkungswirkung erzielt werden hin zu weniger Flugbewegungen. So fordert die *Linke* im Gegenzug zur Belastung des Flugverkehrs die Mehrwertsteuersätze auf Bahntickets zu ermäßigen und zielt somit wohl auf eine Verlagerung des Verkehrs.

In der Tat ist es schwer nachvollziehbar, warum die Flugbranche immer noch steuerlich gegenüber anderen Verkehrsträgern begünstigt wird (Boss et al. 2011, Laaser und Rosenschon

2016). Ein einseitiges Vorgehen Deutschlands im Bereich der Besteuerung von Flugbenzin und Auslandsflügen dürfte aber vermutlich Ausweichreaktionen auslösen. Ausländische Flughäfen in der Nachbarschaft zu Deutschland würden dann vermutlich Teile des Auslandsgeschäftes abwickeln. Sofern die Besteuerung des Kerosins auf Inlandsflüge begrenzt würde, wäre auch mit gewissen Ausweichreaktionen mit grenznahen Flughäfen als Start oder Ziel zu rechnen. Erfahrungen der Niederlande in diesem Bereich sollten geprüft werden. Ferner ist eine europäische Initiative in diesem Bereich unbedingt wünschenswert, insbesondere weil bilaterale Luftverkehrsabkommen die Beseitigung der Steuervergünstigung zumindest für Auslandsflüge erschweren dürften.

Neben der Steuerbefreiung von Kerosin wollen beide Parteien die Steuersätze für Diesel und Benzin angleichen. Sofern die Steuer eine ökologische Lenkungswirkung entfalten soll, erscheint in der Tat der deutlich geringere Steuersatz auf Diesel unangemessen. Diesel hat das höhere spezifische Gewicht und müsste, sofern man den CO<sub>2</sub>-Ausstoß als Grundlage ansieht, sogar höher besteuert werden. Da die Energiesteuersätze seit dem Jahr 2003 im Wesentlichen unverändert geblieben sind, wäre eine Modifikation der Steuersätze durchaus angebracht. Die Energiesteuerlast ist relativ zum Einkommen in den vergangenen Jahren merklich gesunken, wobei sich die Verbräuche kaum verändert haben.

#### **7.2.2.7 Vermögen- und Erbschaftsteuer**

Im Jahr 1995 hat der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts die damals geltende Vermögensteuer für verfassungswidrig erklärt. Ursächlich war die steuerliche Begünstigung von Immobilienvermögen. In der Folge wurde die Vermögensteuer ausgesetzt. Zugleich verwies der zweite Senat in seinem Urteil auf den Halbteilungsgrundsatz. Dieser besagt, dass durch Vermögensteuer und Einkommensteuer zusammen nur bis zu etwa die Hälfte des Einkommens an den Staat fallen soll. Es schien daher lange Zeit kaum möglich, eine verfassungskonforme und ergiebige Vermögensteuer zu formulieren. Ein späteres Urteil des Bundesverfassungsgerichts legte allerdings dar, dass der Halbteilungsgrundsatz keine bindende Wirkung für den Gesetzgeber hat.

*Bündnis 90/Die Grünen* streben die Anwendung der Vermögensteuer für „Superreiche“ an, um in die Vermögensverteilung einzugreifen. Die Steuer soll dabei hinreichend ergiebig sein. Dies ist auch notwendig, damit sich die Erhebungs- und Befolgungskosten, die aus Sicht vieler Beobachter bei der Vermögensteuer vergleichsweise hoch sind, rechtfertigen lassen. Unklar ist, wie Unternehmensvermögen behandelt werden soll, da explizit auf den Erhalt von Arbeitsplätzen hingewiesen wird. Allerdings ist sehr fraglich, ob eine damit intendierte Ungleichbehandlung von Vermögen verfassungskonform wäre. Bemerkenswerterweise haben gerade *Bündnis 90/Die Grünen* im Fall der Erbschaftsteuer immer wieder auf diesen Punkt hingewiesen. Zudem dürfte auch die Bewertung von Immobilienvermögen eine gewisse Problematik in sich bergen. Die Besteuerung von Immobilien anhand des Einheitswerts, die sich immer noch am Hauptfeststellungszeitpunkt 1.1.1964 (im Falle Ostdeutschlands: 1.1.1935) orientiert,

wurde im Fall der Grundsteuer jüngst vom Bundesfinanzhof vor das Bundesverfassungsgericht gebracht. In ihrer damaligen Form bezog sich die Vermögensteuer ebenfalls auf die sogenannten Einheitswerte. Eine Reform der Grundsteuer steht noch aus.

*Die Linke* setzt in noch größerem Maße auf die Vermögensteuer und fordert einen Steuersatz von 5 %, wodurch 80 Mrd. Euro vereinnahmt werden sollen. Bereits bei geringeren Steuersätzen ist mit Verhaltensreaktionen der betroffenen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zu rechnen (Bach und Thiemann 2016). Ein derart hoher Steuersatz ist aber mehr als bemerkenswert. Da das Vermögen im Regelfall aus versteuertem Einkommen gebildet wird – die Vermögensteuer ist ein Fall von Doppelbesteuerung – wäre eine Investition, die vermutlich zu einem von der Einkommensteuer hoch belasteten Einkommen führt, erst ab einer erwarteten Rendite von mehr als 10 % rentabel. Betriebsvermögen bis fünf Millionen Euro sollen zwar verschont werden, doch könnte es infolge dieser Regelung dazu kommen, dass es in Deutschland bald keine Personengesellschaften mit einem Betriebsvermögen von über 5 Millionen Euro mehr geben wird. Unternehmen derartige Wachstumshindernisse aufzuerlegen, kann erhebliche Konsequenzen für die wirtschaftliche Dynamik haben.

Die Wiedereinsetzung der Vermögensteuer würde von Anfang an erheblichen Problemen gegenüberstehen. Wie Immobilienbesitz zu besteuern ist, ist ein weites Feld. Die Frage der Verfassungskonformität der Besteuerung wäre wohl recht schnell wieder auf der Tagesordnung. Die Frage der Definition von Betriebsvermögen, die wichtig ist, um Steuervermeidung bzw. -gestaltung zu verhindern, dürfte zudem von erheblicher Bedeutung sein. Dass Unternehmensgründungen zum Zwecke der Steuervermeidung nicht ungewöhnlich sind, ist aktuell anhand der Grunderwerbsteuer zu beobachten. Sofern unternehmerische Aktivität und Beschäftigung ausschließlich zum Zwecke der Steuervermeidung entstehen würde, entstünden erhebliche volkswirtschaftliche Zusatzkosten. Zudem stünde zu befürchten, dass in einem erheblichen Maße Vermögende das Land verlassen würden, so dass die erhofften Mehreinnahmen Makulatur wären und zugleich die wirtschaftliche Dynamik im Land geschwächt würde.

#### **7.2.2.8 Finanztransaktionsteuer**

Die *Bündnis 90/Die Grünen* und die *Linke* sprechen sich deutlich für die Finanztransaktionssteuer aus. *Die Linke* rechnet in ihrem Programm mit Mehreinnahmen von 30 Mrd. Euro bei einem Steuersatz von 0,1 Prozent. *SPD* und *CDU/CSU* wollen die Steuer im europäischen Konzert einführen. Hier hat jüngst Frankreich mit Hinweis auf den Brexit für Verzögerung gesorgt. Die Transaktionssteuer war ursprünglich mit der Idee konzipiert, die Zahl der Transaktionen zu begrenzen und somit die Volatilität an den Finanzmärkten zu dämpfen (Tobin Tax). In der Tat dürften gewisse Transaktionen nach Einführung der Steuer unterbleiben, doch sind die Effekte auf die Volatilität in der Literatur umstritten (siehe z.B. Grahl und Lysandrou 2014). Da auch schwer abzuschätzen ist, wie stark die Zahl der Transaktionen auf die Steuer reagiert, ist die Einnahmenprognose der *Linken* mit Vorsicht zu bewerten. Ob die Prognose der *Linken* zudem berücksichtigt, dass Ausgaben für diese Steuer vermutlich an anderer Stelle, z.B. als



Betriebsausgabe oder Werbungskosten, geltend gemacht werden können, ist hier nicht zu klären. Von großer Bedeutung dürfte in der Tat die internationale Koordination dieser Steuer sein.

### 7.2.2.9 Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer ist eine deutsche Besonderheit. Sie wird häufig damit begründet, dass Kommunen durch Gewerbebetriebe, z.B. wegen zusätzlich zu errichtender Infrastruktur, gewisse Belastungen entstehen, die zu entgelten sind. Es handelt sich jedoch um eine Steuer und nicht um einen Beitrag oder eine Gebühr. Die Gewerbesteuer ist in der Kritik, weil ihr Aufkommen eher ungleichmäßig über die Kommunen verteilt ist, sie sehr konjunktursensibel ist und nicht alle gewinnorientiert wirtschaftenden Einheiten erfasst.

*Bündnis 90/Die Grünen* wollen die Gewerbesteuer zu einer kommunalen Wirtschaftsteuer ausweiten, indem bisher von der Steuer befreite Selbständige (Freie Berufe) steuerpflichtig werden. Ziel ist es u.a., die Finanzlage der Kommunen zu stärken und die Schwankungsanfälligkeit der Steuer zu reduzieren. Ähnlich argumentiert die *Linke*, die zudem die Zurechnung von Ausgaben für Mieten, Zinsen etc. auf 100 % anheben will. Die Zurechnung erfolgt vorwiegend, um Steuervermeidung zu unterbinden, die zum Beispiel dadurch erfolgen könnte, dass der Besitzer des Unternehmens seinem Betrieb einen Kredit gewährt, wobei die Zinsen, die an den Besitzer fließen, die Gewinne des Unternehmens mindern. Wenn aber die Zahl der Steuerpflichtigen ausgeweitet wird, sinkt die Notwendigkeit der Zurechnung eher als dass sie steigt. Da die Zurechnung verschiedene Geschäftsmodelle immens belastet, wäre ihre Ausweitung sehr problematisch.

Eine Transformation der Gewerbesteuer hin zu einer kommunalen Wirtschaftsteuer ist aber durchaus zu begrüßen. Die Diskriminierung zwischen Gewerbe und freien Berufen, die hier immer noch grundlegend ist, ist willkürlich und nicht mehr zeitgemäß. Mit der Ausweitung der Zahl der Steuerpflichtigen sollte die Chance genutzt werden, die Steuersätze zu senken. Um die steuerliche Belastung der Kapitalgesellschaften insgesamt in etwa konstant zu halten, wäre dann ein Anstieg des Körperschaftsteuersatzes angemessen, wie auch von der Stiftung Marktwirtschaft im Jahr 2010 empfohlen.

## 7.3 Fazit

Die aktuell gute Haushaltslage weist nach unserer Einschätzung nur geringe Spielräume für dauerhafte Abgabensenkungen auf, da in der Zukunft mit zusätzlichen Belastungen der öffentlichen Haushalte zu rechnen ist. Eine Ausnahme mag der Teilhaushalt der Bundesagentur für Arbeit darstellen, der eine Beitragssatzsenkung verkraften könnte. Eine Indexierung des Einkommensteuertarifs wiederum wäre ein guter, struktureller Beitrag, der langfristig steigenden Abgabenlast entgegenzuwirken, da dadurch der „einfache“ Weg, das Budget durch heimliche Steuererhöhungen auszugleichen, erschwert wird und dies wiederum eine transparentere Haushaltsdebatte in der Zukunft ermöglichen könnte. Ferner bleibt es wichtig, dass

die Möglichkeiten zur qualitativen Konsolidierung genutzt werden. Mehrere Wahlprogramme sprechen sich gegen einzelne Subventionen aus bzw. fordern generell eine Überprüfung von Subventionen. Hier ist zu wünschen, dass entsprechende Pläne nach der Bundestagswahl konkretisiert und umgesetzt werden.

## 8 Zusammenfassende Bewertung und abschließende Bemerkungen

Diese Studie hatte zum Ziel, in den Bereichen Haushalt und Steuern, Bildung, Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung aktuelle Entwicklungen und Handlungsbedarf auf der Grundlage unserer Wirtschaftsordnung, der Sozialen Marktwirtschaft, zu formulieren und die programmatischen Aussagen der Parteien hierzu einzuordnen.

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der Studie zusammengefasst.

### **Bei der Konsolidierung auf Kurs bleiben**

Die Lage der öffentlichen Haushalte stellt sich im Wahljahr ausgesprochen günstig dar. Die derzeit gute Lage der öffentlichen Haushalte sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den kommenden Jahren diverse Herausforderungen bevorstehen. Ein weiterer Anstieg gerade der Sozialbeiträge zeichnet sich deutlich ab. Gerade vor diesem Hintergrund sollten die öffentlichen Haushalte zukunftsfest aufgestellt werden. Auch weitere Gründe sprechen dafür, dass die Lage der öffentlichen Haushalte mittel- bis langfristig ungünstiger sein könnte als die aktuelle. Zu nennen sind hier u.a. das steigende Rückschlagpotenzial aus dem anhaltenden Aufschwung und ein mit einer Zinswende abrupt steigender Schuldendienst aus der noch immer hohen Staatsverschuldung.

Sollten zu Beginn der kommenden Legislaturperiode haushaltsbelastende Maßnahmen ergriffen werden, die die derzeitigen Überschüsse aufbrauchen, ist es sehr wahrscheinlich, dass entweder noch innerhalb der Legislaturperiode oder in der folgenden korrigierende Eingriffe in Form von Steuererhöhungen oder Leistungskürzungen nötig werden. Diese könnten dann zu Lasten der Akzeptanz der Schuldenbremse gehen.

Zwar sollte es generell kein Ziel der öffentlichen Haushalte sein, Überschüsse zu erzielen, und eine vollständige Schuldentilgung erscheint nicht notwendig bzw. würde die tilgende Generation zu stark belasten. Angesichts der günstigen vorübergehenden Umstände und der kommenden Herausforderungen sowie mit Blick auf eine kontinuierliche und verlässliche Finanzpolitik sind aktuelle Überschüsse in den öffentlichen Haushalten jedoch sinnvoll und derzeit zu empfehlen.

## **Investitionen strukturell ausrichten, nicht nach Kassenlage**

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass es viele Ausgaben bei Verkehrswegen, Digitalisierung und im Bildungssystem gibt, die lohnenswert erscheinen. Die gesamtgesellschaftlichen Renditen aus diesen Investitionen sollten, wie Studien zeigen, die daraus entstehende Zinslast deutlich übersteigen.

Dabei ist jedoch zu bedenken, dass der Staat derzeit Zinszahlungen auf vormalige Investitionsprojekte zu bedienen und die Abschreibungen auf diese Projekte zu berücksichtigen hat, die für sich genommen höhere Überschüsse implizieren müssten. Trotz der jüngst gestiegenen öffentlichen Bruttoinvestitionstätigkeit dürften diese die rechnerischen Abschreibungen noch nicht übersteigen. Solange die Bruttoinvestitionen die Abschreibungen nicht überschreiten, können die Investitionshaushalte also keine plausible Begründung für Budgetdefizite liefern. Berücksichtigt man dann zudem die verschiedenen Faktoren, die für eine vorsichtige Finanzpolitik sprechen, bedürfte es wohl einer Ausweitung der öffentlichen Bruttoinvestitionen, die die derzeitigen Planungskapazitäten mehr als ausreizen würde, um eine Schuldenfinanzierung zu rechtfertigen.

Inwiefern vorgeschlagene Instrumente wie eine von der Haushaltslage abhängig gemachte Investitionsverpflichtung (*SPD*) oder eine Ausnahme der Investitionen von der Schuldenbremse (*Bündnis 90/Die Grünen*) hier hilfreich sein können, wird von ihrer Ausgestaltung abhängen. Sie könnten (bei ungünstiger Haushaltssituation) ins Leere laufen oder (bei entsprechender Dehnung des Investitionsbegriffs) zu einer unerwünschten Aushebelung der Schuldenbremse führen.

Generell sollte es das Ziel sein, die Bereitstellung von Infrastruktur langfristig und verlässlich auszurichten und nicht nach Kassenlage zu betreiben. Es gilt, investive Ausgaben strukturell zu stärken und die Konkurrenz zu anderen Ausgaben bzw. Einnahmeänderungen sachgerecht zu gestalten, sodass diese nicht von kurzfristigen politischen Erwägungen dominiert werden, und zugleich die langfristige Abgabenbelastung zu begrenzen.

Eine Reform der Kommunal Finanzen, an deren Ende Sozialausgaben von der Stelle bezahlt werden, an der sie auch beschlossen wurden, dürfte das Potenzial haben, gerade den Kommunen Spielräume für investive Ausgaben zu eröffnen, die in den vergangenen Jahren einen Verfall der öffentlichen Infrastruktur zu beklagen hatten. Durch eine entsprechende strukturelle Veränderung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen dürfte mehr und vor allem langfristiger gewonnen werden, als durch vorübergehende Investitionsprogramme des Bundes.

## **Bildung als Schlüssel für Wachstum und Wohlstand begreifen**

Das Bildungssystem muss die Menschen mit den nötigen Qualifikationen und Kompetenzen ausstatten, die am Arbeitsmarkt benötigt werden. Der Wandel der Arbeitswelt (steigende An-

forderungsniveaus, Digitalisierung), Zuwanderung und demografischer Wandel sind nur einige der zahlreichen Herausforderungen, denen das Bildungssystem gegenübersteht. Geld ist nicht alles, auch nicht im Bildungssystem, aber mehr Mittel erscheinen notwendig, insbesondere zur Bekämpfung der sozialen Disparitäten der Bildungsteilnahme, die einer großen Talentverschwendung gleichkommt und hohe gesamtwirtschaftliche Kosten verursacht. Zudem ist der Bildungsanteil an den öffentlichen Gesamtausgaben in Deutschland im internationalen Vergleich, trotz nennenswerten Aufholens in den letzten Jahren, noch immer unterdurchschnittlich.

In der Bewertung von Bildung als Schlüssel für Wachstum und Wohlstand sind sich die Parteien einig. Auch die Notwendigkeit einer Stärkung digitaler Kompetenzen wird von den allermeisten Parteien unterstrichen. Zudem sprechen sich die Parteien überwiegend dafür aus, mehr Geld auszugeben. So fordert bspw. die *FDP*, mit dem OECD-Durchschnitt des Anteils der Bildungsausgaben am Staatshaushalt gleichzuziehen. Die *SPD* möchte öffentliche Investitionen in öffentliche Institutionen wie Kitas, Schulen und Hochschulen sogar im Wege einer staatlichen Investitionsverpflichtung festschreiben und in der kommenden Wahlperiode rund 12 Mrd. Euro Bundesmittel für Bildungsinvestitionen bereitstellen, die zusätzliche Mittel bei Ländern und Kommunen heben sollen. Allerdings wird in den Programmen nicht thematisiert, wie die Mehrausgaben finanziert werden sollen. Die Finanzierungsfrage drängt sich insbesondere dort auf, wo neben einem höheren staatlichen Engagement zu Beginn der Bildungslaufbahn (wofür die meisten Parteien plädieren) ein selbiges auch für alle nachfolgenden Bildungsstufen gefordert wird. Auch wäre eine regelbasierte, auf Dauer angelegte Neujustierung der föderalen finanziellen Zuständigkeiten und ihrer Finanzierungsinstrumente aus unserer Sicht besser als ein fallweises Lückenstopfen durch den Bund, je nach Kassenlage. Dieser Aspekt wird von keiner Partei adressiert. Zudem hat die empirische Bildungsforschung gezeigt, dass Probleme wie die soziale Selektion in der Bildungsbeteiligung mit mehr Geld allein nicht zu lösen sind. Ökonomisch sinnvolle Strukturreformen, bspw. in Richtung von mehr Eigenständigkeit der Schulen, werden in den Programmen – mit Ausnahme der *FDP* – kaum thematisiert.

## **Am Arbeitsmarkt flexibel bleiben, Qualifikationen fördern und Potenziale nutzen**

Die Herausforderungen im Arbeitsmarkt sind, das Beschäftigungsniveau hoch zu halten, Einstiegs- und Aufstiegsperspektiven zu schaffen und Arbeitslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, abzubauen. Zudem gilt es, ungenutzte Arbeitskräftepotenziale unter unterbeschäftigten Personen sowie unter Nichterwerbspersonen für den Arbeitsmarkt zu aktivieren.

Hierfür sind aus unserer Sicht neben einer guten Infrastruktur für Kinderbetreuung, vor allem eine ausreichende Flexibilität im Arbeitsmarkt und eine fortwährende Weiterqualifikation der Beschäftigten Voraussetzung. Die Flexibilität des Marktes bezieht sich auf ein Zulassen flexibler Erwerbsformen und flexibler Arbeitszeit- und Arbeitsortmodelle. Flexible Erwerbsformen schaffen die Voraussetzungen dafür, dass auch schwerere vermittelbare Personen Übergangs-

bzw. Aufstiegschancen aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung bzw. aus Niedriglohn in höherwertige Beschäftigung haben. So wenig wie Niedriglohn eine Sackgasse sein darf, darf Flexibilität eine Einbahnstraße sein. Ein kluger Interessenausgleich zwischen Arbeitnehmer- und Unternehmerinteressen ist gefragt, und auch die Interessen der Arbeitslosen dürfen dabei nicht vergessen werden.

Das Spektrum der *Vorschläge der Parteien* zum Thema Arbeitsmarktflexibilität verdeutlicht deren unterschiedliche Grundorientierungen und Zielprioritäten. Während für das eine Lager (CDU/CSU, FDP) jede/r Arbeitslose eine/r eher zu viel ist, betont das andere Lager (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke) eher die Problematik der Prekarität von Beschäftigungsverhältnissen. Zum Aspekt flexibler Arbeitsorganisation stellt das erstgenannte Lager eher die Chancen für Unternehmen und Beschäftigte, das zweitgenannte Lager eher die Risiken für die Beschäftigten heraus. Kaum adressiert wird das Thema Flexibilität im Zusammenhang mit der Frage der Wiedereingliederungschancen von Arbeitslosen, was angesichts der großen Bedeutung dieses Aspekts für diese Gruppe erstaunlich ist. Die Programmanschläge für Arbeitslose zielen entweder in Richtung öffentlicher Arbeitsmarkt (Langzeitarbeitslose) oder aber in Richtung eines „Qualifizierungs-Automatismus“ nach drei Monaten ALG I-Bezug.

Beim Thema berufliche Weiterbildung und Qualifizierung liegen die *Positionen der Parteien* weniger beim „Ob“, sondern vielmehr beim „Wie“ auseinander. Während CDU/CSU und FDP sich für weiterhin dezentrale Steuerungsprozesse mit einer primären Zuständigkeit der Betriebe und Beschäftigten bzw. ihrer Interessensvertretungen bzw. der Bundesagentur für Arbeit für arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen aussprechen, planen SPD und Bündnis 90/Die Grünen eine bundeseinheitliche Regelung und Steuerung von Weiterbildung und zu diesem Zweck einen Umbau der Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung. SPD und Die Linke wollen zusätzlich ein Recht auf Weiterbildung einführen.

Berufliche Weiterbildung von Fachkräften ist aus unserer Sicht grundsätzlich auf dezentraler Ebene, bei Betrieben und Beschäftigten, richtig platziert. Die Erträge von Weiterbildung in Form höherer Beschäftigungsstabilität und Einkommen werden sich nur einstellen, wenn Weiterbildungsprozesse an den betrieblichen Bedarfen orientiert sind. Eine bundesweite Zentralisierung von Weiterbildungsprozessen erscheint daher verfehlt. Die Gründe für eine Nichtweiterbildungsteilnahme sind vielschichtig. Ein Rechtsanspruch auf Weiterbildung geht ins Leere, wenn die bisherige Weiterbildungsteilnahme nachfrageseitig gescheitert ist. Hier erscheinen Beratungsstrategien, die mehr Aufklärung über die Erträge von Weiterbildung und vor Ort verfügbare Angebote in einer Hand bündeln, zweckmäßiger. Auch eine regelhafte Qualifizierung Arbeitsloser nach drei Monaten Arbeitslosigkeit erscheint unangemessen. Um arbeitgeberseitig mehr Anreize für Weiterbildung auch bei atypisch Beschäftigten zu setzen, könnten bereits bestehende staatliche Weiterbildungssubventionen für Geringqualifizierte und Ältere ggf. auf diese Gruppen ausgeweitet werden.

## Soziale Sicherungssysteme tragfähig und generationengerecht aufstellen

### *Krankenversicherung*

Das deutsche Gesundheitssystem steht vor großen strukturbedingten Herausforderungen. Die Parteien liefern darauf in ihren Programmen zur Bundestagswahl 2017 in Teilen sehr unterschiedliche Antworten. Bei einer vergleichenden Beurteilung der Systeme sollte aber von Schwarz-Weiß-Denken Abstand genommen werden.

Insbesondere stellt die Entscheidung für oder gegen das Konzept einer Bürgerversicherung, das von mehreren Parteien (*SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Linkspartei*) mit jeweils eigenen Akzentuierungen vorgeschlagen wird, prinzipiell noch keine Entscheidung über mehr oder weniger Wettbewerb im Gesundheitssystem dar.

Im Gegensatz zu *Bündnis 90/Die Grünen* und der Linkspartei verbindet die *SPD* mit der Bürgerversicherung keine Pflichtversicherung für alle Bürger, sondern will Teilen bisher privat Versicherter eine Wahlfreiheit zugestehen. Dies erscheint inkonsistent und dürfte zu einer mittelfristig sehr ungünstigen Risikoverteilung führen: Kosten der High-Risk-Patienten müssten im Rahmen der Bürgerversicherung, das heißt durch die Beiträge breiter Bevölkerungsschichten, finanziert werden, während Low-Risk-Patienten und Gutverdiener sich der kollektiven Risikoteilung entziehen. *CDU/CSU* präsentieren kein eigenes Reformkonzept, sondern begnügen sich mit eher vagen Vorschlägen zu Detailänderungen. Weiterer Reformbedarf wird offenkundig gegenwärtig nicht gesehen. Das Konzept der *FDP* sieht hingegen mehr statt weniger Optionen zur Differenzierung zwischen den Kassen vor, die Autonomie der Kassen soll ausgeweitet werden. Das entspricht stärker dem Wettbewerbsgedanken, wirft aber die Frage nach der Markttransparenz auf. Die mit steigendem Wettbewerb verbundene Verschärfung des Kostendrucks auf die Kassen erscheint zudem inkompatibel mit der gleichzeitigen Forderung einer Abschaffung der Budgetierung auf der Ausgabenseite. Zumindest lässt das Programm nicht erkennen, durch welchen alternativen Mechanismus zukünftig Kontrolle über die Ausgabenentwicklung ausgeübt werden soll, um eine Verschuldung der Kassen zu vermeiden.

In der Gesamtbeurteilung fällt generell auf, dass keine der Parteien das demografische Problem als zukünftige Herausforderung für die Krankenversicherung benennt und in diesem Sinne langfristig ausgerichtete Lösungsvorschläge anbringt. Es werden auch keine Lösungen für vorhandene strukturelle Ungleichgewichte zwischen den gesetzlichen Kassen, zwischen Haus- und Fachärzten sowie zwischen unterschiedlich ausgestatteten Krankenhäusern präsentiert. Die gegebenen Antworten begnügen sich größtenteils mit grundsätzlichen parteiideologischen Positionierungen im Spannungsfeld zwischen Markt und Staat. Der Komplexität des Geflechts an Akteuren und Interessen können solche letztlich eindimensionalen Denksätze aber kaum gerecht werden. Die Debatte um eine zukunftssichere Reform des deutschen Gesundheitswesens wird deshalb auch nach der Wahl nicht beendet sein, sondern ist lediglich vertagt.

### *Pflegeversicherung*

Nicht nur bei der Kranken-, sondern auch bei der Pflegeversicherung stellt sich die Frage nach der langfristigen Stabilität des Finanzierungssystems in Zeiten demografischen Wandels. Anders als bei der Krankenversicherung bestand bei der Pflege allerdings in den letzten Jahren ein breiter Konsens über die Notwendigkeit der Ausweitung der Leistungen und damit der dazugehörigen Ausgaben, auch wenn dies zur Mehrbelastung des Faktors Arbeit in Form höherer Beitragssätze geführt hat. Auch in den gegenwärtigen Programmen findet sich quer über alle Parteien ein ganzer Katalog an Vorschlägen zur Aufwertung bestehender bzw. Einführung zusätzlicher Pflegeleistungen.

Soll an der bestehenden Bemessungsgrundlage der Pflegebeiträge festgehalten werden, wird ein weiterer Anstieg der Beitragssätze so mittelfristig kaum zu vermeiden sein. Damit besteht die Gefahr, dass Anstrengungen zur Begrenzung der Lohnnebenkosten, wie sie im Rahmen tiefgreifender Reformen im Bereich der Renten- und Krankenversicherung vorgenommen wurden, über die Pflegeversicherung konterkariert werden.

Ein verstärkter Mittelzufluss allein stellt jedoch noch keinen Gewinn an Pflegequalität sicher. In dieser Hinsicht ist, wie erwähnt, der Bestand an qualifiziertem Personal in der Altenpflege der wohl auch zukünftig stärkste Engpass. Immerhin wird er in den Wahlprogrammen als solcher erkannt und adressiert. Ob die Reform der Berufsausbildung, wie sie von der Bundesregierung mit dem Pflegeberufegesetz bereits angegangen wurde, den Pflegenotstand beheben wird oder ob hier Nachsteuerungsbedarf besteht, wird die Zukunft zeigen.

### *Rentenversicherung*

Zur Rentenversicherung legen die Parteien eine Vielzahl von Reformvorschlägen vor. Größtenteils haben sie den Charakter einer Auflistung wünschenswerter Einzelmaßnahmen, deren konkrete Gegenfinanzierung und Einbettung in das übergeordnete Rentensystem oftmals offen bleibt. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf verschiedenen Formen versicherungsfremder Leistungen, deren Zielsetzung es jeweils ist, bestimmte, als besonders armutsgefährdet eingeschätzte Bevölkerungsgruppen vor der Altersarmut zu schützen. Ein solches Ansinnen ist grundsätzlich berechtigt. Fraglich ist jedoch, ob die erwähnten Instrumente den angedachten Zweck auch erfüllen und dabei nicht zu Verzerrungen und Ungerechtigkeiten an anderer Stelle führen.

Im Hinblick auf die Grundsatzkonzepte zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung erscheint das *SPD*-Konzept einer doppelten Haltelinie bei Rentenniveau und Beitragssätzen zunächst als ein wirkungsvoller Absicherungsmechanismus für Rentenansprüche bei gleichzeitiger Begrenzung der Lohnnebenkosten. Da hiermit aber losgelöst von der tatsächlichen wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung sowohl politische Hebel auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite für die Zukunft fixiert würden, würden zugleich den für den Ausgleich von Einnahmedefiziten nötigen Steuerzuschüssen keinerlei Grenzen auferlegt. Finanzierungsrisiken verschieben sich damit von den sachbezogenen Sozialversicherungsbeiträgen in den allgemeinen Steuerhaushalt. Die Beziehung zwischen Einnahmen- und Ausgabenseite verschwimmt, die Transparenz der öffentlichen Mittelverwendung nimmt ab.

Eine dauerhafte Entlastung des Faktors Arbeit ist damit keinesfalls garantiert, etwa wenn der Bedarf stärkerer Bundeszuschüsse Steuererhöhungen erfordern sollte.

Das von *SPD* und *Bündnis 90/Die Grünen* vorgeschlagene Konzept der Solidarrente ist unseres Erachtens kein effizientes Instrument zur Bekämpfung von Altersarmut. Ähnlich wie bei dem inzwischen verworfenen Konzept der Lebensleistungsrente wird auch hier eine große potenziell armutsbedrohte Gruppe, Personen mit diskontinuierlichen Biografien, nicht bzw. nicht ausreichend erreicht. Zweitens kommen potenziell auch Personenkreise in den Genuss der Solidarrente, bei denen keinerlei Armutsrisiko vorliegt. Das von der Linkspartei vorgelegte Konzept einer einheitlichen Mindestrente vermeidet das erste Problem, jedoch nicht das zweite.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Parteien zwar Anstrengungen erkennen lassen, Schieflagen und Ungleichheit bei den Rentenansprüchen zwischen Bevölkerungsgruppen innerhalb der Generationen anzugehen, die der Rentenproblematik zugrundeliegende Frage der Gerechtigkeit zwischen den Generationen aber nirgendwo explizit diskutiert wird. Insbesondere wird nicht beleuchtet, wie die gestiegene Lebenserwartung die Ausgewogenheit der Belastungen zwischen junger und alter Generation beeinflusst und wie darauf zu reagieren ist. Dargelegte Pläne zum zukünftigen Renteneintritt, die etwa auf eine Rücknahme der Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters abzielen, gehen eher in die Gegenrichtung, gaukeln damit letztlich nur die Wiederherstellung eines Versorgungsniveaus vor, das strukturell bedingt nicht nachhaltig sein kann.

## **Abgabenlast langfristig begrenzen – „kalte Progression“ vermeiden**

Die derzeit günstige Lage der öffentlichen Haushalte wird getragen von der starken Konjunktur, niedrigen Zinsen und dem auslaufenden demografischen Zwischenhoch; Umstände, die wohl vorübergehender Natur sind. Die aktuell gute Haushaltslage weist daher nach unserer Einschätzung nur geringe Spielräume für dauerhafte Abgabensenkungen auf, da in der Zukunft mit zusätzlichen Belastungen der öffentlichen Haushalte zu rechnen ist. Eine Ausnahme mag der Teilhaushalt der Bundesagentur für Arbeit darstellen, der eine Beitragssatzsenkung verkraften könnte.

Haushaltsspielräume wären daher unseres Erachtens vorrangig zur Schuldentilgung und für Zukunftsinvestitionen zu nutzen. Steuersenkungen, so wünschenswert sie auch sein mögen, sollten nicht mit Blick auf volle Kassen in größerem Umfang vorangetrieben werden. Die Wahrscheinlichkeit ist zu hoch, dass hier in wenigen Jahren wieder in die Gegenrichtung eingegriffen werden muss. Kurshalten scheint hier besser als ein Hin und Her.

Die Politik sollte vielmehr Maßnahmen ergreifen, die Belastung der Bürgerinnen und Bürger durch Steuern und Abgaben langfristig einzuhegen. Eine Indexierung des Einkommensteuertarifs wäre hierzu ein guter, struktureller Beitrag, da dadurch der „einfache“ Weg, das Budget durch heimliche Steuererhöhungen auszugleichen, erschwert wird und dies wiederum eine transparentere Haushaltsdebatte in der Zukunft ermöglichen könnte.



Ferner bleibt es wichtig, dass die Möglichkeiten zur qualitativen Konsolidierung genutzt werden. Mehrere Wahlprogramme sprechen sich gegen einzelne Subventionen aus bzw. fordern generell eine Überprüfung von Subventionen. Hier ist zu wünschen, dass entsprechende Pläne nach der Bundestagswahl konkretisiert und umgesetzt werden.

## **Abschließende Bemerkungen**

Die Zielsetzung von Wahlprogrammen ist es, Wählerstimmen zu gewinnen. Positionen zu schärfen und gegeneinander abzugrenzen, ist dabei ein legitimes Mittel. Auch ist das richtige Maß zwischen Präzision und Detailliertheit der Vorschläge einerseits und dem Anspruch auf richtungsweisende Grundsatzthesen sicherlich schwer zu finden. Auch hat auch jede der fünf untersuchten Parteien bzw. Fraktionen ihr historisch gewachsenes Themenfeld, in dem die Programmatik naturgemäß dichter ist als in anderen Themenfeldern. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass gerade die kleinen Parteien *FDP*, *Bündnis 90/Die Grünen* und *Die Linke* mit teilweise sehr umfangreich ausgearbeiteten Vorschlägen auch in für die jeweilige Partei nicht originären Feldern überraschen. Dies ist positiv hervorzuheben. Die Aussagen im Programm der *CDU/CSU*-Fraktion hingegen, das mit „Regierungsprogramm 2017-2021“ überschrieben ist, bleiben in vielen Aspekten hinter erwünschten Konkretisierungen zurück.

# Literaturverzeichnis

## Literatur zu Kapitel 1

Bündnis'90/Die Grünen (2017): Zukunft wird aus Mut gemacht. Bundestagswahlprogramm 2017.

CDU/CSU (2017): Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017-2021.

Die Linke (2017): Die Zukunft für die wir kämpfen: Sozial. Gerecht. Frieden. Für alle. Programm zur Bundestagswahl 2017.

FDP (2017): Denken wir neu. Das Programm zur Bundestagswahl 2017.

SPD (2017): Es ist Zeit für mehr Gerechtigkeit: Zukunft sichern, Europa stärken. Das Regierungsprogramm 2017 bis 2021.

## Literatur zu Kapiteln 2, 3 und 7

Ademmer, M., J. Boysen-Hogrefe, S. Fiedler, D. Groll, N. Janssen, S. Kooths und G. Potjagailo (2017). Deutsche Wirtschaft mit überhöhter Drehzahl. *Kieler Konjunkturberichte* Nr. 32 (2017|Q2). Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Arnold, F., Freier, R., Geissler, R. und P. Schrauth (2015). Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen. *DIW Wochenbericht* Nr. 43/2015, 1031-1040, Berlin.

Bach, S.; Fischer, B.; Haan, P.; Wrohlich, K. (2017): Ehegattenbesteuerung: Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag schafft fiskalische Spielräume, *DIW Wochenbericht* Nr. 13/2017, Berlin.

Bach, S. und A. Thiemann (2016). Hohes Aufkommenspotential bei Wiedererhebung der Vermögensteuer. *DIW Wochenbericht* Nr. 4/2016, 79-89, Berlin.

Beznoska, M. und T. Hentze (2017). Steuern: Staatsfinanzen demografiesicher machen. In: *Perspektive 2035 – Wirtschaftspolitik für Wachstum und Wohlstand in der alternden Gesellschaft* (Hrsg.: IW Köln), 143-155.

Bönke, T., Joachimsen, B. und C. Schröder (2015). Fiscal federalism and tax enforcement. *Discussion Paper, School of Business & Economics: Economics*, No. 2015/15, FU Berlin.

Boss, A., S. Khalilian, H. Klodt, C. Krieger-Boden, C.-F. Laaser, K. Neuhuber, S. Peterson und A. Rosenschon (2011). Haushaltskonsolidierung und Subventionsabbau: Wie der Staat seine Handlungsfähigkeit zurückgewinnen kann. *Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik* 3. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Boss, A., Müller, H.-C. und A. Schrunner (2014). Einkommensteuerbelastung ausgewählter Haushaltstypen in Deutschland 1958 bis 2013. *Wirtschaftsdienst* 94(3), 187-193.

- Boysen-Hogrefe, J. (2012). Das demographische Zwischenhoch. *IfW-Box* 2012.7. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boysen-Hogrefe, J. (2015): Haushaltsüberschüsse – Wie groß sind die Spielräume?, *Wirtschaftsdienst* 95 (3), S. 154-155.
- Boysen-Hogrefe, J. (2017). Zum starken Anstieg der Gewinnsteuereinnahmen im Jahr 2016. *IfW-Box* 2017-10. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boysen-Hogrefe, J., D. Groll, N. Jannsen, S. Kooths, B. van Roye und J. Scheide (2012). Deutschland: Konjunkturelle Expansion gerät ins Stocken. Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), *Kieler Diskussionsbeiträge* 512/513. IfW, Kiel. Hier: Kasten 3.
- Dorn, F., Fuest, C., Kauder, B., Lorenz, L., Mosler, M. und N. Potrafke (2016). Heimliche Steuererhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern. *ifo Forschungsberichte* Nr. 76, München.
- Europäische Kommission (2015). Länderbericht Deutschland 2015 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte. Brüssel.
- Grahl, J. und P. Lysandrou (2014). The European Commission's Proposal for a Financial Transactions Tax: A Critical Assessment. *Journal of Common Market Studies* 52(2), 234-249.
- IAB (2015). Rente mit 63 und betriebliche Reaktionen. Aktuelle Berichte 9/2015, Nürnberg.
- Kirchgässner, G. (2014). Die Schuldenbremse der Bundesländer: eine Fehlkonstruktion? *Wirtschaftsdienst* 94(10), 721-724.
- Kooths, S. (2015). Zur Entwicklung des öffentlichen Kapitalstocks – Ein Update. *IfW-Box* 2015.7. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Krebs, T. und M. Scheffel (2016) Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen in Deutschland. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), Berlin.
- Laaser, C.-F., und A. Rosenschon (2016). Subventionen in Deutschland bis zum Jahre 2015/2016 – Das Geld sitzt deutlich lockerer. *Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik* 9. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- OECD (2017). Taxing Wages. OECD, Paris.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2016). Deutsche Wirtschaft gut ausgelastet – Wirtschaftspolitik neu ausrichten. Gemeinschaftsdiagnose im Herbst 2016. Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2012). Duale Einkommensteuer zur Verbesserung der Eigenfinanzierung und Investitionstätigkeit inländischer Unternehmen. Auszug aus dem Jahresgutachten 2012/13, Ziffern 385-433, Wiesbaden.
- Werding, M. (2014). Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen: Langfrist-Projektionen 2014 - 2060 unter besonderer Berücksichtigung des Rentenpakets der Bundesregierung.

Arbeitspapier 01/2014, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

#### **Literatur zu Kapitel 4 (Bildung)**

Allmendinger, J.; Giesecke, J.; Oberschachtsiek, D. (2012): Folgekosten unzureichender Bildung für die öffentlichen Haushalte, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Warum Sparen in der Bildung teuer ist. S.39-72.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2016): Bildungsbericht 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bertelsmann-Verlag, Bielefeld, ISBN 978-3-7639-5742-2.

Beblo, M.; Lauer, C.; Wrohlich, K. (2005): Ganztagschulen und Erwerbsbeteiligung von Müttern: Eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland, Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Journal for Labour Market Research 38 (2): 357-372.

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Demographische Rendite adé. Aktuelle Bevölkerungsentwicklung und Folgen für die allgemeinbildenden Schulen, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, Juli 2017.

Boll (2017): Humanressourcen als Schlüsselfaktor für mehr Wachstum, Innovation und Beschäftigung, Studie im Auftrag des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, HWWI Policy Paper Nr. XXX, Hamburg.

Boll, C.; Hoffmann, M. (2017): Elterliches Erwerbsverhalten und kindlicher Schulerfolg, HWWI Policy Paper 100, Hamburg.

Cascio, E.U. (2009): Do Investments in Universal Early Education Pay Off? Long-term Effects of Introducing Kindergartens into Public Schools, NBER Working Paper Nr. 14951.

Cuñado, J.; de Gracia, F. P. (2012): Does education affect happiness? Evidence for Spain. *Social indicators research*, 108(1), 185-196.

Cunha, F.; Heckman, J. J. (2007): The Technology of Skill Formation, *American Economic Review* 97, 31–47.

Eickelmann, B.; Gerick, J.; Bos, W. (2014): Die Studie ICILS 2013 im Überblick – Zentrale Ergebnisse und Entwicklungsperspektiven, in: Bos, W.; Eickelmann, B.; Gerick, J.; Goldhammer, F.; Schaumburg, H.; Schwippert, K.; Senkbeil, M.; Schulz-Zander, R.; Wendt, H. (Hrsg.) (2014): ICILS 2013: Computer-und informationsbezogene Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern in der 8. Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich. – Münster: Waxmann, S. 9–31.

- Hanushek, E. A.; Wößmann, L. (2016): Knowledge Capital, Growth, and the East Asian Miracle, *Science* 351(6271): 344-345
- Hanushek, E. A.; Wößmann, L. (2008): The Role of Cognitive Skills in Economic Development, *Journal of Economic Literature* 46 (3): 607-668.
- Kronberger Kreis (2013): Bildungsfinanzierung neu gestalten, Kronberger Kreis-Studien, Stiftung Marktwirtschaft, No. 56, ISBN 3890151159
- Kugler, F.; Piopiunik, M.; Wößmann, L. (2017): Bildung hat Zukunft - Bildungsstudie 2017, Union Investment, Frankfurt.
- Mas, A.; Moretti, E. (2009): Peers at Work, *American Economic Review* 99, 112–145.
- O'Neill, D. (2009): A Cost-Benefit Analysis of Early Childhood Intervention: Evidence from a Randomised Evaluation of a Parenting Programme, IZA Discussion Paper Nr. 4518.
- Oreopoulos, P.; Salvanes, K. G. (2011): Priceless. The nonpecuniary benefits of schooling. In: *The journal of economic perspectives* 25 (1), S. 159–184.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017): Policy outcomes of early childhood education and care: Performance at age 15, impact for disadvantaged children, effect on health and well-being, and mother employability, in: *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2016a): *Skills Matter, Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2016b): *Bildung auf einen Blick 2016. Ländernotiz Deutschland*, OECD Publishing, Paris. Download unter <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/EAG2016-Germany.pdf>, abgerufen am 09.05.2017
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2016c): *Bildung auf einen Blick 2016. Ländernotiz Deutschland*, OECD Publishing, Paris. Download unter <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/EAG2016-Germany.pdf>, abgerufen am 09.05.2017
- Robertson, D.; Symons, J. (2003): Peer Group versus Schooling Effects on Educational Attainment, *Economica* 70, 31–53.
- Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Destatis/WZB) (Hrsg.)/Bundeszentrale für politische Bildung (2016): *Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*, in Zusammenarbeit mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin, Bonn 2016.

Statistisches Bundesamt (2016a): Arbeitsmarkt auf einen Blick – Deutschland und Europa, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016b): Bildungsfinanzbericht 2016. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland, Dezember 2016, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016c): Bildungsfinanzbericht 2016. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland, Dezember 2016, Wiesbaden.

Tobsch, V. (2013): Betreuung von Schulkindern – ein weiterer Schlüssel zur Aktivierung ungenutzter Arbeitskräftepotenziale? SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, No. 573.

Wößmann, L., Hanushek, E. A. (2015): The Knowledge Capital of Nations, Education and the Economics of Growth, CESifo Book Series, April.

Zika, G.; Maier, T.; Helmrich, R.; Hummel, M.; Kalinowski, M.; Hänisch, C.; Wolter, M. I.; Mönnig, A. (2015): Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen bis 2030 – Engpässe und Überhänge regional ungleich verteilt, IAB-Kurzbericht 9/2015.

#### **Literatur zu Kapitel 4 (Arbeitsmarkt)**

Arnold, M.; Mattes, A.; Wagner, G. G. (2016): Normale Arbeitsverhältnisse sind weiterhin die Regel, *DIW Wochenbericht* Nr. 19/2016, S. 419-427.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2016): Bildungsbericht 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bertelsmann-Verlag, Bielefeld, ISBN 978-3-7639-5742-2.

Becker, G. S. (1964): Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education, New York: National Bureau of Economic Research, Chicago University Press, Chicago/London.

Bellmann, L.; Grunau, P.; Leber, U.; Noack, M. (2013): Weiterbildung atypisch Beschäftigter. Die Weiterbildungsverlierer - Weniger Weiterbildung für immer mehr atypisch Beschäftigte, Bertelsmann-Verlag, 1. Aufl. 2013, Gütersloh.

Ben-Porath, Y. (1967): The Production of Human Capital and the Life Cycle of Earnings, *The Journal of Political Economy* 75 (4): 352-365.

Bernhardt, J.; Hipp, L.; Allmendinger, J. (2016): Warum nicht fifty-fifty? Betriebliche Rahmenbedingungen der Aufteilung von Erwerbs- und Fürsorgearbeit in Paarfamilien, *WZB Discussion Paper SP I 2016–501*, S. 60.

Biewen, M.; Fitzenberger, B.; Osikominu, A.; Paul, M. (2014): The effectiveness of public-sponsored training revisited: The importance of data and methodological choices, *Journal of Labor Economics* 32: 837-897.

Boll (2017): Humanressourcen als Schlüsselfaktor für mehr Wachstum, Innovation und Beschäftigung, Studie im Auftrag des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, *HWWI Policy Paper Nr. 104*, Hamburg.

Boll, C.; Bublitz, E. (2016): A cross-country comparison of gender differences in job-related training - The role of working hours and the household context, *HWWI Research Paper 172*, Hamburg.

Boll, C.; Hoffmann, M. (2017): Elterliches Erwerbsverhalten und kindlicher Schulerfolg, *HWWI Policy Paper 100*, Hamburg.

Boll, C.; Lagemann, A. (2017): Elterliche Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung in Hamburg: Entwicklung und Zusammenhänge im Kontext knapper werdender Fachkräfte, *HWWI Policy Paper 103*, Hamburg.

Boysen-Hogrefe, J.; Groll, D. (2010): The German labour market miracle, *National Institute Economic Review* 214, R38-R50.

Bundesagentur für Arbeit (2017a): Presseinfo Nr. 15 vom 30.06.2017: Der Arbeitsmarkt im Juni 2017.

Bundesagentur für Arbeit (2017b): Monatsbericht Juni 2017.

Bundesagentur für Arbeit (2017c): Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2016, *Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt*, April 2017, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2017d): Weißbuch „Arbeiten 4.0“ – Antworten der BA auf die Herausforderungen der Digitalisierung, Oktober 2015, Nürnberg.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (Hrsg.): Förderrichtlinie zum ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, *Bundesanzeiger*, Bekanntmachung vom 31.01.2017.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.) (2017a): Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bericht, Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2017b): Weißbuch Arbeiten 4.0, Berlin, März 2017.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2015): Monitor Mobiles und entgrenztes Arbeiten. Aktuelle Ergebnisse einer Betriebs- und Beschäftigtenbefragung, Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ, Hrsg.) (2016): Digitalisierung – Chancen und Herausforderungen für die partnerschaftliche Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Expertise der Roland Berger GmbH im Rahmen des Unternehmensprogramms Erfolgsfaktor Familie, Juli 2016.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (2015): Arbeitswelt 4.0 – Chancen nutzen, Herausforderungen meistern, Positionen der BDA zum Grünbuch „Arbeiten 4.0“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, November 2015.

Burda, M.; Seele, S. (2016): No role for the Hartz reforms? Demand and supply factors in the German labor market, 1993-2014, *SFB 649 Discussion Paper* 2016-010, Berlin.

Caliendo, M.; Künn, S.; Uhlendorff, A. (2016): Earnings exemptions for unemployed workers: the relationship between marginal employment, unemployment duration and job quality, *Labour Economics* 42: 177-193.

Dengler, K.; Matthes, B. (2015): Folgen der Digitalisierung für die Arbeitswelt. Substituierbarkeitspotenziale von Berufen in Deutschland, IAB Forschungsbericht 11/2015.

Dlugosz, S.; Stephan, G.; Wilke, R. A. (2014): Fixing the Leak: Unemployment Incidence Before and After a Major Reform of Unemployment Benefits in Germany, *German Economic Review* 15 (3): 329-352.

Dustmann, C.; Fitzenberger, B.; Schönberg, U.; Spitz-Oener, A. (2014), From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy, *Journal of Economic Perspectives* 28, 167-188.

Engbom, N.; Detragiache, E.; Raei, F. (2015): The German Labor Market Reforms and Post-Unemployment Earnings, *IMF Working Paper* 15/162, July 2015.

Eurostat (2017a): Long-term unemployment rate (tsdsc330), last update 10.05.2017, extracted 19.05.2017.

Eurostat (2017b): Supplementary indicators to unemployment - annual data [lfsi\_sup\_a], last update: 24.04.17, extracted 12.05.17.

Eurostat (2017c): Involuntary part-time employment as percentage of the total part-time employment, by sex and age (%), [lfsa\_eppgai], last update: 21.12.2016, extracted on 20.02.2017.



Fahr, R.; Sunde, U. (2009): Did the Hartz Reforms Speed-Up the Matching Process?, A Macro-Evaluation Using Empirical Matching Functions, *German Economic Review* 10: 284-316.

Fertig, M.; Huber, M. (2010): Beteiligung an beruflicher Weiterbildung: Nicht nur eine Frage des Geldes, *IAB-Forum* 1/2010, S. 24-29.

Fuchs, J.; Hummel, M.; Hutter, C.; Gehrke, B.; Wanger, S.; Weber, E.; Weigand, R.; Zika, E. (2016): IAB-Prognose 2016/2017: Arbeitslosigkeit sinkt weiter, IAB-Kurzbericht 20/2016, Nürnberg.

Giannelli, G. G.; Jaenichen, U.; Rothe, T. (2013): Doing Well in Reforming the Labour Market? Recent Trends in Job Stability and Wages in Germany, *IZA Discussion Paper* No. 7580.

Groll, D. (2016): Mindestlohn: Hinweise auf Jobverluste erhärten sich. *Wirtschaftsdienst* 96(2): 151-152.

Gutschow, K. (2016): Förderung des nachträglichen Erwerbs eines Berufsabschlusses, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB) (Hrsg.): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2016. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn, S. 358-359 (Kap. B3.4).

Hammermann, A.; Stettes, O. (2015): Bewältigung von Stress in einer vernetzten Arbeitswelt, *IW-Trends* Nr. 2, 27. April 2015.

Hammermann, A.; Stettes, O. (2016): Familienfreundliche Arbeitswelt im Zeichen der Digitalisierung, Befunde auf Basis des Unternehmensmonitors Familienfreundlichkeit 2016, Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg): *IW-Trends – Vierteljahrszeitschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung* 43 (4): 3-22.

Haufe Online Redaktion/dpa, 24.02.2017: AÜG-Reform 2017: Arbeitnehmerüberlassungsgesetz gilt ab April, abrufbar unter: [https://www.haufe.de/personal/arbeitsrecht/bundestag-beschliesst-gesentwurf-zu-leiharbeit\\_76\\_382250.html](https://www.haufe.de/personal/arbeitsrecht/bundestag-beschliesst-gesentwurf-zu-leiharbeit_76_382250.html)

Hertweck, M. S.; Sigrist, O. (2013): The Aggregate Effects of the Hartz Reforms in Germany, *SOEP papers on Multidisciplinary Panel Data Research* No. 532.

Hoier, A.; Ritz, D.; Strahl, J. (2016): Beschäftigungsstatistik Mehrfachbeschäftigung, *Methodenbericht der Statistik der BA*, Januar, Nürnberg.

Hohmeyer, K.; Wolff, J. (2012): A fistful of Euros: Is the German one-Euro job workfare scheme effective for participants?, *International Journal of Social Welfare* 21: 174-185.

Hummelsheim, S. (2010): Finanzierung der Weiterbildung in Deutschland, *Studientexte für Erwachsenenbildung*, Bielefeld: wbv Verlag. ISBN: 978-3-7639-1976-5, <http://www.die-bonn.de/id/4337>.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (Hrsg.) (2016): Auswertungen aus dem IAB-Projekt „Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten“ zum Thema „Arbeit auf Abruf“, Aktuelle Daten und Indikatoren, September, Nürnberg.

Institut für Demoskopie Allensbach (IfD Allensbach) (2012): Monitor Familienleben 2012. Einstellungen und Lebensverhältnisse von Familien. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, - Berichtsband -, Allensbach am Bodensee.

Jahn, E. (2016): Brückeneffekte für Ausländer am Arbeitsmarkt: Zeitarbeit kann Perspektiven eröffnen, *IAB-Kurzbericht* 19/2016, Nürnberg.

Kalina, T.; Weinkopf, C. (2015): Niedriglohnbeschäftigung 2013: Stagnation auf hohem Niveau, *IAQReport* 03/2015, Duisburg.

Klinger, S.; Rothe, T. (2012): The Impact of Labour Market Reforms and Economic Performance on the Matching of the Short-term and the Long-Term Unemployed, *Scottish Journal of Political Economy* 59: 90-114.

Knabe, A.; Plum, A. (2013): Low-wage jobs – springboard to high-paid ones?, *Labour* 27: 310-330.

Knabe, A.; Schöb, R.; Weimann, J. (2016): The subjective well-being of workfare participants: Insights from a day reconstruction survey, *Applied Economics* 49 (13): 1311-1325.

Kluge, J. (2013): Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen, *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier* 07/2013, Wiesbaden.

Körner, T.; Meinken, H.; Puch, K. (2013). Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach sozialer Lebenslage. *Wirtschaft und Statistik*, Januar 2013, Statistisches Bundesamt.

Krause, M. U.; Uhlig, H. (2012): Transitions in the German Labour Market: Structure and Crisis", *Journal of Monetary Economics* 59: 64-79.

Krebs, T.; Scheffel, M. (2013): Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany. *IMF Economic Review*, Vol. 61, pp. 664-701.

Marrs, K.; Bultemeier, A. (2016): Neuorganisation von Arbeit: Digitalisierung und weibliche Karrieren, 3. Gender Studies Tagung des DIW Berlin & FES „Arbeit 4.0 – Blind Spot Gender“ am 22. September 2016, Berlin.

Möller, J. (2016): Lohnungleichheit - Gibt es eine Trendwende?, *IAB Discussion Paper* 9/2016.

Müller, K.-U.; Wrohlich, K.; Sengül, D. (2016): Does subsidized care for toddlers increase maternal labor supply? Evidence from a large-scale expansion of early childcare, *Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2016: Demographischer Wandel - Session: Evaluation of Labor Market Policies*, No. A20-V1.

OECD (2017): Unit labour costs (indicator), doi: 10.1787/37d9d925-en, abgerufen am 17.05.2017.

Ory, B.; Keizer, R.; Dykstra, P. (2015): Mothers' work hours and fathers' share of childcare in cross-national perspective, poster presented as part of the ERC Project 'Families in Context' at the 3rd GGP User Conference in Vienna, 30.11.-1.12.2015.

Rainer, H.; Bauernschuster, S.; Auer, W.; Danzer, N.; Hancioglu, M.; Hartmann, B.; Hener, T.; Holzner, C.; Ott, N.; Reinkowski, J.; Werding, M. (2013): Kinderbetreuung, *ifo Forschungsberichte* 59, München: ifo Institut.

RWI (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung) (2016): Risiken atypischer Beschäftigungsformen für die berufliche Entwicklung und Erwerbseinkommen im Lebensverlauf, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Berlin.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2016): Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Schäfer, H. (2017): Arbeit auf Abruf, *IW Kurzbericht* Nr. 39/2017, Köln.

Schäfer, H. (2015): Gute Gründe, keine Not, *IW-Nachricht* vom 28.04.2015.

Spence, M. (1973): Job Market Signalling, *Quarterly Journal of Economics* 87 (3): 355-374.

Statistisches Bundesamt (2017a): Startseite/Zahlen & Fakten/Indikatoren/Befristet Beschäftigte, abgerufen am 19.07.2017.

Statistisches Bundesamt (2017b): 45 % der Beschäftigten arbeiten seit mindestens zehn Jahren beim selben Arbeitgeber, Pressemitteilung Nr. 144/17 vom 28.04.2017, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2016): Arbeitsmarkt auf einen Blick – Deutschland und Europa, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Destatis/WZB) (Hrsg.)/Bundeszentrale für politische Bildung (2016): Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, in Zusammenarbeit mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin, Bonn 2016.

Thomsen, S.; von Haaren-Giebel, F.; John, K.; Thiel, H. (2016): Risiken verschiedener atypischer Beschäftigungsformen für die berufliche Entwicklung und das Erwerbseinkommen im Lebensverlauf, Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.)

Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (vbw) (Hrsg.) (2015): Position – Der Mensch in der digitalen Arbeitswelt, Oktober, München.

Vom Berge, P; Weber, E. (2016): Minijobs wurden teilweise umgewandelt, aber auch zulasten anderer Stellen, *IAB Kurzbericht* 11/2017.

Wagner, G. G.; Göbel, J.; Krause, P.; Pischner, R.; Sieber, I. (2008): Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP): Multidisziplinäres Haushaltspanel und Kohortenstudie für Deutschland – Eine Einführung (für neue Datennutzer) mit einem Ausblick (für erfahrene Anwender), *AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv* 2 (4): 301–328.

Walter, M. (2015): Weiterbildungsfinanzierung in Deutschland. Gutachten für die Bertelsmann-Stiftung. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

Wolff, J.; Hohmeyer, K. (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr, *IAB-Kurzbericht* 2/2008, Nürnberg.

## **Literatur zu Kapitel 6 (Soziale Sicherung)**

### *Kap. 6.1: Gesundheit*

BMG (2017): Zahlen und Fakten zur Krankenversicherung. Bundesministerium für Gesundheit, Berlin.

Destatis (2016): Fortschreibung des Bevölkerungsstandes. Statistisches Bundesamt, Genesis-Online Datenbank, Wiesbaden.

IW Köln (2017): Alternde Bevölkerung - Herausforderung für die Gesetzliche Kranken- und für die soziale Pflegeversicherung. IW-Report 08/2017, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

MLP (2016): Gesundheitsreport 2016. MLP / Institut für Demoskopie Allensbach, Berlin.

PWC (2015): Wechselbereitschaft gesetzlich Krankenversicherter – Befragung 2015. Pricewaterhouse Coopers, Frankfurt.

Ulrich, Volker; Wille, Eberhard (2014): Zur Berücksichtigung einer regionalen Komponente im morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleich (Morbi-RSA). Endbericht für das Bayerische Staatsministerium für Gesundheit und Pflege, Bayreuth/Mannheim.

WIdO (2016): Beitragssatzwahrnehmung und Wechselbereitschaft in der GKV. Wido-Monitor 1/2016, Wissenschaftliches Institut der AOK, Berlin.

### *Kap. 6.2.: Pflege*

Bertelsmann-Stiftung (2012): Bertelsmann Pflegereport 2030. Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

BfA (2016): Arbeitsmarkt Altenpflege – Aktuelle Entwicklungen. Arbeitsmarktberichterstattung, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

BMG (2016): Die Pflegestärkungsgesetze - Hintergründe zu den Neuregelungen in der Pflege. Bundesministerium für Gesundheit, Berlin.

BMG (2016b): Neuregelungen im Jahr 2017 im Bereich Gesundheit und Pflege. Pressemitteilung 15.12.17., Bundesministerium für Gesundheit, Berlin.

BMG (2017): Zahlen und Fakten zur Pflegeversicherung. Bundesministerium für Gesundheit, Berlin.

Destatis (2017): Pflegestatistik 2015 – Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Statistisches Bundesamt, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

DIW (2012): Pflegemarkt: Drohenden Arbeitskräftemangel kann entgegengewirkt werden. DIW Wochenbericht Nr.51-52, Berlin.

IW Köln (2017): Alternde Bevölkerung - Herausforderung für die Gesetzliche Kranken- und für die soziale Pflegeversicherung. IW-Report 08/2017, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Prognos (2012): Pflegelandschaft 2030. Studie im Auftrag der Vereinigung der Bayrischen Wirtschaft e.V., Basel.

Wüest & Partner (2016): Pflegeheim-Atlas Deutschland 2016. W&P Immobilienberatung, Frankfurt/Main.

### *Kap. 6.3: Rente*

Bertelsmann (2017): Entwicklung der Altersarmut bis 2036 - Trends, Risikogruppen und Politikszenerarien. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung / Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

Boll, C.; Lagemann, A. (2016): Die Lebensleistungsrente – das falsche Instrument für ein richtiges Ziel. Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH (INSM), Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut, Hamburg.

BiB (2017): Verhältnis von Beitragszahlern zu Altersrentnern in der gesetzlichen Rentenversicherung, 1962-2015. Demografie-Portal, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden.

BMAS (2016): Rentenversicherungsbericht 2016. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

Bundestag (2016): Sachstand - Nicht beitragsgedeckte versicherungsfremde Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung als Ausdruck des Solidarprinzips. WD 6 - 3000 - 085/16, Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Berlin.

Destatis (2017): Sterbetafel - Methoden- und Ergebnisbericht zur laufenden Berechnung von Periodensterbetafeln für Deutschland und die Bundesländer-2013/2015. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Destatis (2017b): Statistik der Geburten. Statistisches Bundesamt, Genesis-Online Datenbank, Wiesbaden.

DIW (2005): Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung. DIW Berlin: Politikberatung kompakt. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

DRV (2016): Rentenversicherung in Zahlen 2016. Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Berlin.

Meinhardt, V. (2017): Entwicklung der Rentenausgaben in Deutschland. Study Nr. 53, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

zur Nieden, F.; Altis, A. (2017): Lebenserwartung von Beamtinnen und Beamten. WISTA(2), Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Das HWWI ist eine unabhängige Forschungseinrichtung, die wirtschaftswissenschaftliche Grundlagen- und Anwendungsforschung betreibt. Es versteht sich als wissenschaftlicher Impulsgeber für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Das HWWI wird getragen von der Handelskammer Hamburg. Der wissenschaftliche Partner ist die Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr Hamburg. Es kooperiert eng mit der HSBA Hamburg School of Business Administration.

Neben dem Hauptsitz in Hamburg ist das HWWI mit einer Zweigniederlassung in Bremen präsent.

Die Themenfelder des HWWI sind:

- Digitalökonomie
- Arbeit, Bildung und Demografie
- Energie, Klima und Umwelt
- Konjunktur, Weltwirtschaft und Internationaler Handel
- Hamburg, Städte und Regionen

Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)

Baumwall 7 | 20459 Hamburg

Tel.: +49 (0)40 340576-0 | Fax: +49 (0)40 340576-776

infowww.hwwi.org