ZSR 61 (2015), Heft 1, S. 3-42 *© Lucius & Lucius, Stuttgart*

Gerhard Bäcker, Werner Eichhorst, Irene Gerlach und Thomas Gerlinger

Interviewführung und Aufzeichnung: Matthias Dietz

Rückblick auf die Entwicklung der Sozialpolitik im Jahr 2014

Vorbemerkung

Zum vierten Mal in Folge eröffnet ein Rückblick auf die Sozialpolitik des Vorjahres das erste ZSR-Heft des neuen Jahrgangs. Wie in der Vergangenheit werden dabei die Entwicklungen in zentralen Politikfeldern dargestellt, analysiert, eingeordnet und kommentiert. Entstanden ist der Text aus Experteninterviews mit vier renommierten Wissenschaftlern. Der Jahresrückblick 2014 ist so umfangreich wie keiner seiner Vorgänger. Dies liegt an der intensiven Gesetzgebung der seit Dezember 2013 regierenden großen Koalition, die zu weitreichenden, aber auch kontroversen Reformen geführt hat:

(i) Im ersten Abschnitt des Jahresrückblicks setzt sich Gerhard Bäcker mit der Rentenpolitik der Großen Koalition auseinander. Erstmals seit vielen Jahren kam es mit dem Rentenpaket zu Leistungsausweitungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, die allerdings hohe Kosten verursachen und keine überzeugende Antwort auf das Problem des sinkenden Rentenniveaus liefern. Dennoch enthält das Paket auch sinnvolle Veränderungen wie etwa die Anhebung der Erwerbsminderungsrenten.

(ii) Im zweiten Abschnitt analysiert Werner Eichhorst die Situation des Arbeitsmarktes. Der positive Trend der vorherigen Jahre hält ungemindert an, was in mehreren Beschäftigungsrekorden resultierte. Allerdings gelingt es kaum, die Langzeitarbeitslosigkeit zu verringern. Ein neues Förderprogramm für diese Zielgruppe wurde angekündigt, ist aber vermutlich zu klein dimensioniert. Die 2014 beschlossene Einführung eines allgemeinen Mindestlohns könnte schließlich etwa im Minijobsektor Arbeitsplätze kosten, wird aber den positiven Arbeitsmarkttrend nicht aufhalten.

(iii) Im dritten Abschnitt blickt Irene Gerlach auf die Familienpolitik des Jahres 2014, in der es zu vergleichsweise wenigen Veränderungen gekommen ist. Mit dem Elterngeld Plus und dem Beschluss einer verbindlichen Frauenquote wurde aber die fortschrittliche Vereinbarkeitspolitik der letzten Jahre fortgesetzt. Während Beruf und Familie immer besser zu verbinden sind, ist dies im Pflegebereich noch nicht der Fall. Trotz 2014 beschlossener Verbesserungen für die Angehörigen von Pflegebedürftigen sind diese immer noch starken finanziellen Belastungen ausgesetzt.

(iv) Im abschließenden Abschnitt geht Thomas Gerlinger den intensiven Reformbemühungen in der Gesundheitspolitik nach. Während die Umstellung des Zusatzbeitrags kaum überzeugt und die nicht-paritätische Finanzierung des Gesundheitssystems zementiert, bringen neue Gesetze im Bereich Pflege, Prävention und Versorgung Vorteile für die Patienten. Sie ändern aber nichts an den Ursachen von Problemen wie dem Ärztemangel oder der hohen privaten Pflegekosten.

Fragen oder Kommentare zum Jahresrückblick sind herzlich willkommen. Richten Sie diese am besten per Email an die Redaktion der ZSR (zsr@uni-bremen.de).

1. JAHRESRÜCKBLICK ALTERSSICHERUNGSPOLITIK

von Gerhard Bäcker

1.1 Gesamtsituation in der Alterssicherungspolitik

2014 war ein ereignisreiches und besonderes Jahr in der Rentenpolitik. Nach einer langen Phase der Leistungskürzungen wurden mit dem Rentenpaket – insbesondere bestehend aus der Rente mit 63 sowie Verbesserungen bei der Mütterrente und den Erwerbsminderungsrenten – erstmals seit dem Jahr 2000 wieder Leistungsverbesserungen für die Empfängerinnen und Empfänger gesetzlicher Renten beschlossen. Die Leistungskürzungen der vorherigen Jahre hatten u. a. aus der Absenkung des Rentenniveaus im Zuge der Riester-Reformen und der Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre bestanden. Das Rentenpaket des Jahres 2014 sticht neben seinem leistungsausweitenden Charakter auch aufgrund seiner zügigen Durchsetzung hervor. Es wurde bereits im Mai 2014 und damit nur ein halbes Jahr nach Amtsantritt der Großen Koalition Ende 2013 beschlossen.

Die zügige Umsetzung eines erheblichen Teils der Regierungspläne findet sich neben der Rentenpolitik auch in anderen Politikfeldern wie der Gesundheitspolitik wieder (siehe Abschnitt 4.1). Mehrere Faktoren kommen als Erklärung für die zügige Regierungsarbeit in Betracht: (i) So fiel die schwarz-gelbe Vorgängerregierung durch interne Streitigkeiten auf, welche zu einem schlechten Ansehen in der Bevölkerung führten. Solche internen Konflikte und ihre negativen Folgen bei Meinungsumfragen und Wahlen versucht die große Koalition bewusst zu vermeiden, was ihr womöglich auch aufgrund eines detailliert ausgearbeiteten Koalitionsvertrages gelingt. Beim Rentenpaket konnten zudem (ii) beide Koalitionspartner jeweils für ihre Partei wichtige Punkte durchsetzen und akzeptierten in der Folge auch die Vorhaben der Gegenseite: Die CDU brachte die Mütterrente in das Rentenpaket ein, die SPD die Rente mit 63 sowie die Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente. Schließlich (iii) ging die Große Koalition ihre Regierungsvorhaben strategisch und in dem Wissen zügig an, dass die politischen und öffentlichen Widerstände gegen ein solches Vorhaben wachsen, je mehr Zeit zur Umsetzung benötigt wird. Die Handlungsmotivation schrumpft ebenfalls im Zeitverlauf, wenn sich der Elan und die Disziplin der Koalitionsmitglieder verringert.

In der Rentenpolitik konnte somit im Jahr 2014 ruhiges und effektives Regierungshandeln beobachtet werden. Dieses beruhte auch auf dem Anspruch der großen Koalition, ihre breite und von manchen Beobachtern als problematisch angesehene Parlamentsmehrheit durch seriöses und ergebnisstarkes Regierungshandeln zu rechtfertigen.

Allerdings blieb die Rentenpolitik 2014 dennoch nicht ohne Kritik. Erstens wurde zunächst grundsätzlich kritisiert, dass die geplanten Leistungsverbesserungen durch das Rentenpaket nicht finanzierbar seien und die Generationengerechtigkeit verletzten. Diese Kritik wurde insbesondere außerhalb des Parlaments geäußert und von der Initiative „Neue Soziale Marktwirtschaft“ durch Anzeigen in Tageszeitungen etc. verbreitet. Zweitens wurde die Finanzierung der Leistungsverbesserungen über die Rücklagen und Beiträge der Rentenversicherung sowie das unkonkrete Versprechen kritisiert, der aus Steuermitteln finanzierte Bundeszuschuss solle in den nächsten

Jahren als Ausgleich für die Mehrkosten steigen. Drittens wurde hinterfragt, ob die Verbesserungen ausreichten, um die Probleme der Rentenversicherung auf der Leistungsseite zu beheben.

Insgesamt schaffen es die Reformen des Jahres 2014 nicht, die zentralen Probleme des deutschen Alterssicherungssystems zu lösen. Aufgrund des sinkenden Rentenniveaus entfernen sich die staatlichen Renten immer weiter vom Ziel des Erhalts des Lebensstandards im Alter, zudem steigt das Risiko der Altersarmut. Durch die Reformen gibt es zwar leichte Verbesserungen bei den besonders armutsgefährdeten Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentnern, aber insgesamt sinkt das Rentenniveau durch die erhöhten Ausgaben des Rentenpakets sogar schneller als bisher, da die Leistungsverbesserungen negative Auswirkungen auf die über die Rentenformel bestimmte jährliche Anpassung der Renten haben. Die Reformen haben somit kontraproduktive Folgen und passen konzeptionell nicht zusammen. Die Verbesserungen sind auf sehr unterschiedliche Gruppen gerichtet, die nur zum Teil auf diese angewiesen sind, führen aber durch die verringerte Rentenanpassung zu Verschlechterungen für alle Versicherten.

Auch die Tatenlosigkeit und das fehlende Wissen der Politik beim Thema Riester-Rente zeigen, dass sich das Alterssicherungssystem in Schieflage befindet und 2014 kaum etwas hieran geändert wurde. Die Regierung antwortete im Dezember 2014 auf eine kleine Anfrage der Grünen, dass ihr weder Zahlen zu den durchschnittlichen Gesamtkosten der Riester-Produkte noch zu deren Renditen vorlägen. Beide Faktoren werden von Experten aber mehrheitlich als nachteilhaft für die Riester-Sparer eingeschätzt. Konkrete Reformpläne der Regierung für die staatlich geförderte private Altersvorsorge gibt es dennoch nicht, obwohl 12 Jahre nach deren Einführung angesichts der stagnierenden Vertragszahlen, der steigenden Quote von ruhenden Verträgen, der geringen Rentenzahlungen, die sich aus bisherigen Riester-Verträgen ergeben, und der fehlenden Anpassung der Auszahlungen an Inflation und Einkommensentwicklung klar ist, dass die Riester-Rente die Absenkung des Rentenniveaus keinesfalls auffangen kann. Ein Ausstieg aus der Riester-Rente durch Einstellung der Förderung von Neuverträgen ist rechtlich möglich, würde aber natürlich auf großen Widerstand der Versicherungswirtschaft stoßen. Auch wäre dies ein Eingeständnis des Scheiterns der Politik.

1.2 Finanzlage der Rentenversicherung

Die finanzielle Situation der Rentenversicherung stellte sich 2014 wie in den Vorjahren positiv dar. Trotz erhöhter Ausgaben durch das Rentenpaket, welches zum 1. Juli in Kraft trat, haben sich die Rücklagen der Rentenkasse noch nicht verringert. Ende 2014 betrugen diese 35 Milliarden Euro, ein Jahr zuvor waren es noch 32 Milliarden Euro gewesen. Grund für das Einnahmeplus ist die gute konjunkturelle Lage, welche 2014 zur höchsten Zahl an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten seit 1991 (siehe Abschnitt 2.1) und einem entsprechenden Anstieg der Beitragszahlungen zur Rentenversicherung führte. Profitieren können die Sozialversicherungen aktuell auch von den hohen Zuwanderungszahlen. 2013 kamen 430.000 Personen mehr nach Deutschland, als das Land verließen. Dies war der höchste Stand der Nettozuwanderung seit 20 Jahren. 2014 stieg die Zuwanderung nochmals an und belief sich nach vorläufigen

Schätzungen des Statistischen Bundesamtes auf mindestens 470.000 Personen. Viele dieser Zuwanderer – insbesondere aus dem EU-Ausland – finden in Deutschland zügig eine versicherungspflichtige Beschäftigung. Aufgrund der hohen Beschäftigungszahlen und starken Zuwanderung funktionieren die Umlagesysteme der Sozialversicherung aktuell gut und produzieren sogar Überschüsse. Kapitalgedeckte Systeme wie die Riester-Rente, andere Formen der privaten Altersvorsorge und auch die private Krankenversicherung sind hingegen infolge des aktuellen Zinstiefes, dessen Ende noch nicht abzusehen ist, in der Krise.

Der Beitragssatz zur Rentenversicherung hätte aufgrund der hohen Einnahmen und gesetzlicher Vorgaben, welche Rücklagen von maximal 1,5 Monatsausgaben erlauben, bereits Anfang 2014 gesenkt werden müssen. Durch das Beitragssatzgesetz 2014 wurde er aber stabil bei 18,9 Prozent gehalten, um die auf die Rentenversicherung zukommenden Mehrausgaben durch das Rentenpaket leichter finanzieren zu können. Für 2015 führte der gesetzliche Regelmechanismus wieder dazu, dass der Beitragssatz auf 18,7 Prozent verringert wurde. Zu einem deutlichen Abschmelzen der Rücklagen der Rentenkasse wird es 2015 durch die gesenkten Beiträge dennoch voraussichtlich nicht kommen, da u. a. durch den Einbezug von Behinderten- und Jugendeinrichtungen in die Beschäftigtenstatistik einmalig dämpfende Effekte auf die Rentenanpassung zu erwarten sind.

Durch die Absenkung der Rentenbeiträge nach einer kurzen Phase der Stabilität wurde die Gelegenheit verpasst, die Rentenversicherung finanziell zu stärken. Gegen diese Entscheidung und damit für die Beibehaltung des Beitragssatzes von 18,9 Prozent sprach sich etwa der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) aus. Gründe hierfür waren vor allem das Wissen um die erheblichen Widerstände, die auftreten werden, wenn der Beitragssatz in Zukunft wieder erhöht werden muss. So finden Beitragssatzsenkungen regelmäßig mehr öffentliche Unterstützung als Beitragssatzerhöhungen, auch wenn beide sachlich über das Erreichen der Maximal- bzw. Minimalrücklage der Rentenversicherung begründet werden. Allerdings äußerten neben dem DGB kaum andere Akteure Kritik an der Senkung, auch wenn diese den einzelnen Arbeitnehmerinnen und -nehmern lediglich wenige Euro mehr Nettolohn im Monat bringt. Für die Beibehaltung des Beitragssatzes von 18,9 Prozent wäre allerdings auch eine Änderung des die maximale Rücklagenhöhe definierenden Gesetzes nötig gewesen.

Die Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung hing neben den Vorgaben des gesetzlichen Anpassungsmechanismus sowie der Entlastung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern vermutlich noch mit weiteren Motiven der Regierung zusammen. Da aufgrund von Leistungserhöhungen in der Pflegeversicherung (siehe Abschnitt 4.3) der dortige Beitragssatz um 0,3 Prozent stieg, ermöglichte die Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung und bei den meisten Krankenkassen, dass sich die Belastungen durch die Sozialversicherungen im Jahr 2015 insgesamt nicht erhöhen.

Aktuelle Prognosen der Rentenversicherung gehen davon aus, dass die Beiträge ab 2017 wieder steigen werden, da sich dann die Ausgaben durch den Renteneintritt der geburtenstarken *Baby-Boomer*-Generation deutlich erhöhen werden. Im Laufe der nächsten Jahre werden entsprechend auch die Rücklagen der Rentenversicherung zurückgehen, welche sich aktuell aufgrund guter Konjunktur und hoher Zuwanderung auf einem historischen Hoch befinden. Allerdings lassen sich im Gegensatz zu den Renteneintrittszahlen die zukünftige Entwicklung der Faktoren Konjunktur und

Zuwanderung schwer einschätzen, weshalb die Prognosen der Rentenversicherung mit gewissen Unsicherheiten behaftet sind. Aktuell liegt die Nettozuwanderung nach Deutschland deutlich über den in den Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes als mittlere Variante durchschnittlich angenommenen 200.000 Personen pro Jahr (s. o.). Die hohen Zuwanderungszahlen nutzen aufgrund des jungen Alters und der raschen Arbeitsaufnahme vieler Einwanderinnen und Einwanderer den Sozialversicherungen und könnten die Beitragssatzentwicklung weiterhin positiv beeinflussen.

1.3 Das Rentenpaket der Großen Koalition im Detail

Das im Mai 2014 beschlossene Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungsgesetz besteht im Wesentlichen aus der Rente mit 63 sowie Leistungsverbesserungen bei der Mütterrente und den Erwerbsminderungsrenten.

Rente mit 63

Die Rente mit 63 sieht vor, dass Arbeitnehmer/-innen mit 63 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen können, wenn sie 45 Beitragsjahre aufweisen. Es gibt bereits eine ähnliche Regelung, die vorsieht, dass Arbeitnehmer mit 65 Jahren eine abschlagsfreie Rente beziehen können, wenn sie 45 Beitragsjahre aufweisen. Für Anspruchsberechtigte ist es somit möglich, vor Erreichen der Regelaltersgrenze, die im letzten Jahr bei 65,3 Jahren lag und sich kontinuierlich bis auf 67 Jahre verschiebt, in Rente zu gehen. Hintergrund der vor allem von den Gewerkschaften geforderten und über die SPD in den Koalitionsvertrag und schließlich in Gesetzesform gelangten Rente mit 63 ist die Befürchtung, dass die Arbeitsfähigkeit von Erwerbstätigen in höherem Alter bzw. nach langer Berufsausübung zurückgeht, sodass diese die steigende Regelaltersgrenze nicht erreichen und von Rentenabschlägen betroffen sind. Die Rente mit 63 soll somit die Härten der Rente mit 67 abfedern. Für manche Branchen und Personen trifft die Befürchtung sinkender Arbeitsfähigkeit und zu hoher Belastung in den Jahren vor Erreichen der Renteneintrittsgrenze durchaus zu, allerdings nicht für alle.

In der Bevölkerung wurde die Rente mit 63 sehr positiv aufgenommen, was Meinungsumfragen vor ihrer Einführung sowie die hohen Inanspruchnahmezahlen nach ihrer Einführung zum Juli 2014 zeigen. In der zweiten Hälfte des Jahres 2014 wurden über 180.000 Anträge auf die Rente mit 63 gestellt und etwa 150.000 von diesen genehmigt. Die Politik hatte mit weniger Anträgen gerechnet.

In Medien und Politik wurde die Rente mit 63 kontrovers diskutiert und insbesondere aufgrund möglichen Missbrauchs für Frühverrentungen und des vermeintlichen Bruchs mit dem Trend des steigenden Renteneintrittsalters kritisiert.

Die Frühverrentungs-Kritik führte zu Nachbesserungen des Gesetzentwurfs. So wurde die Regelung ergänzt, dass die zu berücksichtigenden Zeiten von Arbeitslosigkeit innerhalb der erforderlichen 45 Beitragsjahre nicht in den letzten zwei Jahren vor dem Renteneintritt liegen dürfen. Damit soll verhindert werden, dass Arbeitslosigkeit durch einvernehmliche Entlassung herbeigeführt wird und Arbeitnehmer/-innen bereits mit 61 Jahren aus dem Berufsleben ausscheiden. Sie würden dann zunächst zwei Jahre Arbeitslosengeld und anschließend die Rente mit 63 beziehen. Diese Regelung wäre vermutlich nicht nötig gewesen, da die Missbrauchsgefahr der Rente mit 63 überschätzt wird: So ist die Alterserwerbstätigkeit in den letzten Jahren deutlich ange-

stiegen und haben sich die Arbeitgeber/-innen zunehmend auf ältere Arbeitnehmer/-innen eingestellt. Auch steigt deren Fachkräftebedarf. Vor diesem Hintergrund erscheint es unwahrscheinlich, dass Unternehmen ältere Arbeitnehmer/-innen auf deren Wunsch entlassen hätten. Neben dem Verlust qualifizierter Arbeitskräfte würde dies auch zu Folgekosten etwa durch Abfindungen oder die Suche und Einarbeitung neuen Personals führen. Die Nichtberücksichtigung von Arbeitslosigkeit in den letzten zwei Jahren vor Beantragung der Renten mit 63 führt zudem aktuell zu gerichtlichen Auseinandersetzungen aufgrund möglicher Ungleichbehandlung, welche Änderungen des Gesetzes nötig machen könnten. Gesetzlich nicht verboten ist die Möglichkeit, in höherem Alter in sozialversicherungspflichtige Minijobs zu wechseln, um anschließend die Rente mit 63 zu beziehen. Es gibt allerdings bisher kaum Berichte, dass Arbeitnehmer/-innen dieses Schlupfloch nutzen, was ein weiterer Hinweis auf die Überschätzung des Missbrauchsrisikos bei der Rente mit 63 ist.

Auch die Kritik, die Rente mit 63 sei eine Trendumkehr und angesichts eines steigenden Rentenalters nicht zu vertreten, ist wenig zutreffend. So erfüllt nur eine relativ kleine Gruppe von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Voraussetzungen der Rente mit 63 – es handelt sich dabei um bis zu 200.000 Personen pro Jahr. Auch wird die Altersgrenze zur Inanspruchnahme der Rente mit 63 kontinuierlich angehoben, bis die bisherige Regelung der abschlagsfreien Rente mit 65 nach 45 Beitragsjahren erreicht ist. Mit 63 Jahren in Rente gehen konnten bzw. können nur Personen der Jahrgänge 1951 und 1952. Wer 1953 geboren ist, kann 2016 erst mit 63 Jahren und 2 Monaten die neue Regelung in Anspruch nehmen. Ab Jahrgang 1964 ist dann die bisherige Altersgrenze von 65 Jahren erreicht. Die Bezugszeiten und Vorteile der Rente mit 63 werden somit immer kleiner, bis wieder die Altersgrenze der 65-Jahre-Regelung erreicht ist. Das Rentenalter sinkt in der Folge weder dauerhaft noch für eine größere Gruppe, weshalb es sich nicht um eine Trendumkehr handelt.

Anhebung der Mütterrenten

Durch das Rentenpaket werden weiterhin die Renten von Müttern verbessert, deren Kinder vor 1992 geboren wurden. Statt bisher einen Rentenpunkt erhalten sie nun zwei Rentenpunkte pro Kind. Sie sind damit aber immer noch nicht mit Frauen gleichgestellt, deren Kinder nach 1992 geboren wurden und die drei Rentenpunkte pro Kind erhalten. Der vorgenommenen Erhöhung der Mütterrenten ist zuzustimmen, da es jenseits der Finanzierungsfrage keine sachlichen Argumente für die Ungleichbehandlung von Müttern älterer und jüngerer Kinder gibt und es sich somit um eine Gerechtigkeitslücke handelt. Diese wird mit der neuen Regelung verkleinert, aber nicht geschlossen, da eine gänzliche Gleichstellung aller Mütter hinsichtlich ihrer Rentenansprüche noch aussteht.

Die Frage nach der Angleichung der Mütterrenten wird somit auch in Zukunft eine Rolle spielen und je nach der Bedeutung von *Gender*themen im politischen Diskurs sowie der Finanzlage der Rentenversicherung wieder aufgegriffen werden. Aufgekommen war das Thema Mütterrenten in den 1980er Jahren durch die zunehmende Erwerbsbeteiligung und den Aufbau eigener Rentenansprüche von Frauen sowie die Frauenbewegung. Letztere kritisierte unter anderem, dass Wehrdienstzeiten bei der Rentenversicherung anerkannt wurden, Erziehungszeiten aber nicht. Auch das Bundesverfassungsgericht trug mit seinen Urteilen zur Durchsetzung der Mütterren-

ten bei. Die Diskussion um die Mütterrenten verdeutlicht, dass die Rentenversicherung nicht nur für Erwerbsarbeit Rentenansprüche vergibt. Auch die Kindererziehung und die Pflege von Angehörigen werden berücksichtigt und damit als gleichwertig zur Erwerbsarbeit anerkannt. Allerdings hat die Politik die Anerkennung von Zeiten der Arbeitslosigkeit und Ausbildung durch die Rentenversicherung in den letzten Jahren eingeschränkt.

Zu kritisieren ist die Finanzierung der Erhöhung der Mütterrenten. Die entstehenden Kosten werden aktuell noch vollständig von der Rentenversicherung getragen, obwohl es sich bei der Anerkennung von Erziehungsarbeit um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt, für die nicht die begrenzte Gruppe der Beitragszahler/-innen, sondern die Gesamtheit der Steuerzahler/-innen aufkommen sollte. Angesichts der vagen Aussagen im Gesetzestext des Rentenpakets, welche eine Erhöhung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung in Aussicht stellen, aber weder Datum oder Höhe dieser Erhöhung benennen, könnte sich die aktuelle Fehlfinanzierung der verbesserten Mütterrenten verstetigen. Auch die Rentenversicherung äußerte trotz ihrer grundsätzlichen politischen Zurückhaltung Kritik an der Finanzierung der Mütterrente über Beitragsmittel.

Kritischen Stimmen, welche beklagen, dass auch wohlhabende Frauen von den Leistungsverbesserungen bei der Mütterrente profitieren, ist hingegen nicht zuzustimmen. Da es um die generelle Anerkennung von Erziehungsarbeit und Gerechtigkeit gegenüber Frauen geht, können keine einzelnen Gruppen – weder ältere noch wohlhabendere Mütter – von den Leistungen der Mütterrente und ihrer Anhebung ausgenommen werden.

Verbesserungen der Erwerbsminderungsrenten

Schließlich wurden im Zuge des Rentenpakets auch die Leistungen für die Bezieher/-innen von Erwerbsminderungsrenten verbessert. Hierbei handelt es sich um eine richtige Entscheidung, die aber noch deutlicher hätte ausfallen können. So trifft das Thema eine relativ große Gruppe, da Erwerbsminderungsrentner/-innen etwa 25 Prozent aller Rentenzugänge ausmachen. In den letzten zehn Jahren waren die Erwerbsminderungsrentner von erheblichen Einkommenseinbußen betroffen, was ihre Armutsgefährdung deutlich erhöht hat. Diese Entwicklung ist durch mehrere Studien, an denen auch die Rentenversicherung mitwirkte, belegt. Durch das Rentenpaket wurden die Berechnungen der Erwerbsminderungsrente nun zugunsten der Betroffenen verändert. Zum einen wird ab Juli 2014 durch Verlängerung der sogenannten Zurechnungszeiten angenommen, dass sie ohne Eintritt der Erwerbsminderung bis zum 62. und nicht mehr nur bis zum 60. Lebensjahr gearbeitet hätten. Zudem wird durch eine Günstigerprüfung verhindert, dass die womöglich krankheitsbedingte Verringerung ihres Einkommens bis zu vier Jahre vor Eintritt der Erwerbsminderung nachteilhafte Folgen für die Rentenberechnung hat.

Problematisch an dieser Reform ist, dass nur die Neuzugänge in die Erwerbsminderungsrente von den Verbesserungen profitieren, nicht aber der erhebliche Bestand an Erwerbsminderungsrentnern. Sowohl Neu- als auch Altempfänger/-innen von Erwerbsminderungsrenten haben ferner weiterhin den Nachteil von Rentenabschlägen zu tragen, da angenommen wird, sie hätten die Regelaltersgrenze nicht er-

reicht. In Kombination mit dem sinkenden Rentenniveau ergeben sich hieraus deutliche finanzielle Nachteile für sie.

Es wäre somit wünschenswert gewesen, dass die Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten einen größeren Personenkreis getroffen hätten und höher ausgefallen wären. Die im Rentenpaket beschlossenen Leistungsverbesserungen sind aber dennoch positiv zu bewerten, zumal es sich um ein Thema handelt, das im öffentlichen Diskurs wenig präsent ist.

1.4 Die Flexirentendebatte

Nachdem das Rentenpaket in der ersten Hälfte des Jahres 2014 eine sehr große Rolle in Politik und Öffentlichkeit spielte, wurde nach dessen Umsetzung ein anderes Rententhema – die Flexirente – diskutiert, allerdings nicht mit vergleichbarer Intensität. Bei der Flexirente handelt es sich um das Vorhaben, den Beginn des Rentenbezugs zeitlich zu flexibilisieren. Während es der Union vor allem um Möglichkeiten geht, einen Verbleib im Beruf über die Regelaltersgrenze hinweg zu ermöglichen, fordert die SPD unterstützt von den Gewerkschaften Möglichkeiten, vorzeitig aus dem Erwerbsleben aussteigen zu können. Dabei geht es allerdings nicht nur um einen vollständigen Ausstieg oder Verbleib in der Erwerbsarbeit, sondern auch um die Kombination aus reduzierter Arbeitstätigkeit und teilweisem Rentenbezug. Da die Einführung von flexibleren Verrentungsmöglichkeiten im Koalitionsvertrag verankert ist und die Regierung Mitte 2014 eine Arbeitsgruppe zum Thema Flexirente gegründet hat, ist mit einer zeitnahen Umsetzung des Vorhabens vermutlich bereits im Jahr 2015 zu rechnen.

Hintergrund der Debatte um die Flexirente ist neben dem steigenden Renteneintrittsalter und der resultierenden Notwendigkeit, länger arbeiten zu müssen, auch das Interesse vieler Menschen, länger arbeiten zu wollen. Dies hängt mit einer veränderten Wahrnehmung der Altersphase zusammen. Um gesund und aktiv zu bleiben, möchte ein Teil der Erwerbstätigen auch im Alter in einem gewissen Umfang weiterarbeiten, zumal dies insbesondere in höher qualifizierten Berufen positive Effekte wie Freude an der Arbeit und Anerkennung durch diese hat. Durch fortgesetzte Arbeitstätigkeit im Alter steigen auch die finanziellen Möglichkeiten etwa für besondere Anschaffungen und Unternehmungen. Das freiwillige Weiterarbeiten hat auch den Vorteil, dass der Druck und die Nachteile des Arbeitslebens nachlassen, da die Arbeitnehmer/-innen ihre Aufgaben zum Teil frei wählen können und nach Erreichen der Regelaltersgrenze jederzeit eine *Exit*-Option haben. Die Vorstellung des Alters als Phase des Ruhestandes, in der die Betroffenen weder Verantwortung noch Vorschriften unterliegen und die Freiheit haben, nichts zu tun, wandelt sich aktuell zu einem aktiveren Bild des Alterns. Neben den benannten positiven Effekten hat dies allerdings auch negative Folgen. So geht das Recht und die Freiheit des Nichtstuns verloren, wenn auch ältere Menschen zunehmend einem Rechtfertigungsdruck und Aktivierungsparadigma ausgesetzt sind, das fordert, produktiv zu sein und gesellschaftlich nützlichen Tätigkeiten nachzugehen.

In der Debatte um die Flexirente wird oft übersehen, dass es aktuell bereits einige Möglichkeiten gibt, von der Regelaltersgrenze abzuweichen sowie Rentenbezug und Arbeitstätigkeit zu verbinden. Beispielsweise kann etwa nach Beginn des regulä-

ren Rentenbezugs einer Teilzeit- oder Vollzeittätigkeit in jedweder Einkommenshöhe nachgegangen werden, ohne dass dies zu Rentenabzügen führt. Solche Erwerbsarbeit ist sogar attraktiver als im Zeitraum vor dem Renteneintritt, da die Arbeitnehmer/-innen auf ihr Erwerbseinkommen keine Sozialabgaben mehr zahlen müssen. Wird eine vorzeitige Rente etwa ab 63 Jahren in Anspruch genommen, ist es zumindest möglich, auf Minijobbasis zu arbeiten. Auch gibt es die Möglichkeit, eine Teilrente zu beziehen und in größerem Umfang weiterzuarbeiten, allerdings kommt es hierbei schnell zu unattraktiven Rentenabschlägen.

Trotz dieser bestehenden Möglichkeiten ist eine Ausweitung flexibler Übergangsoptionen in den Ruhestand zu begrüßen, da die bisherigen Regelungen wenig bekannt und in ihrer Anzahl und ihren Möglichkeiten insbesondere hinsichtlich der Phase vor der Regelaltersgrenze begrenzt sind. Auch bestätigen wissenschaftliche Untersuchungen, dass eine rechtzeitige Reduzierung der Arbeitszeit dazu beitragen kann, dass Arbeitnehmer/-innen ihren Beruf länger ausüben können.

Die zum Thema Flexirente eingesetzte Arbeitsgruppe ist bisher noch nicht zu abschließenden Ergebnissen gekommen. Folgende Instrumente zur Flexibilisierung des Rentenübergangs werden von ihr diskutiert: Relativer Konsens ist die Neuregelung der Abschläge bei Bezug einer vorgezogenen Teilrente und gleichzeitiger Arbeitstätigkeit. In Zukunft soll es möglich sein, ohne Abschläge in einem Umfang zu arbeiten, bis die Summe aus Teilrente und Einkommen die vorherige Höhe des Nettoeinkommens erreicht hat. Wenn also das vorherige Nettoeinkommen 2.000 Euro betrug und eine Teilrente von 1.000 Euro bezogen wird, könnten noch 1.000 Euro hinzuverdient werden. Die Gewerkschaften fordern, dass der Teilrentenbezug bereits ab 60 Jahren und nicht wie bisher erst ab 63 Jahren möglich sein soll. Auch wird überlegt, Arbeiten über die Altersgrenze hinaus ohne Rentenbezug attraktiver zu machen, indem statt des bisherigen Aufschlags von monatlich 0,5 Prozent auf die zukünftige Rente 0,7 Prozent gutgeschrieben werden. Schließlich wird ebenfalls der Vorschlag diskutiert, die Rentenversicherungsbeiträge, welche der Arbeitgeber eines Rentenbeziehers im Gegensatz zu diesem selbst entrichten muss, dessen Rente zugute kommen zu lassen. Dies ist bisher nicht der Fall.

Diese Pläne stoßen allerdings an mehreren Punkten auf Probleme. Grundsätzlich ist der vorzeitige Bezug von Rente – etwa wie aktuell möglich mit 63 oder wie von den Gewerkschaften gefordert mit 60 Jahren – bei reduzierter Erwerbsarbeit mit Nachteilen für die Altersvorsorge verbunden. Zum einen werden bei vorzeitigem Teil- oder Vollrentenbezug unmittelbar und dauerhaft Abschläge fällig, da die Regelaltersgrenze nicht erreicht wurde. Zum anderen reduzieren sich durch das verringerte Erwerbseinkommen die Beiträge zur Rentenversicherung und damit die zukünftige Vollrente. Es gibt Pläne der Chemiegewerkschaft, dies durch Aufstocken der Arbeitgeberbeiträge auszugleichen, eine Durchsetzung dieser Pläne würde aber den Verzicht auf andere Leistungen der Arbeitgeber/-innen erfordern. Weiterhin ist in vielen Tarif- und Arbeitsverträgen die reguläre Altersgrenze eingebunden, sodass die Verträge und damit der Anspruch auf Beschäftigung mit Erreichen der Altersgrenze enden. Eine Weiterbeschäftigung ist in solchen Fällen nur mit einem neuen Arbeitsvertrag und damit der Zustimmung des Arbeitgebers möglich. In der Folge ist es möglich, dass eine Weiterbeschäftigung abgelehnt wird, mit unattraktiveren Konditionen oder einer anderen Tätigkeit verbunden ist. Wenn Erwerbstätige länger arbeiten

wollen, möchten sie dies aber zum überwiegenden Teil an ihrem bisherigen Arbeitsplatz und mit ihren bisherigen Aufgaben tun. Ein Rechtsanspruch auf Weiterbeschäftigung nach Erreichen der Regelaltersgrenze oder auf Teilzeitarbeit bei Teilrentenbezug sollte deshalb den Erhalt des bisherigen Tätigkeitsbereichs und Arbeitsplatzes vorschreiben. Schließlich besteht ein letztes großes Problem der Flexirentenpläne darin, dass diese als Instrument gegen Altersarmut missverstanden werden könnten. Zwar können die Erleichterung von Beschäftigung nach dem Renteneintritt bzw. das Auflösen eines festen Renteneintrittsalters zeitweise die Einkommenssituation von Älteren verbessern, womöglich verringert dies aber die Motivation zur Altersvorsorge in jüngeren Jahren. Zudem ist irgendwann der Zeitpunkt erreicht, ab dem aus gesundheitlichen Gründen keine Erwerbsarbeit im Alter mehr möglich ist und ab dem dann das Einkommen deutlich sinkt, obwohl die Ausgaben etwa für Pflegeleistungen steigen.

Insgesamt ist mit der baldigen Einführung der Flexirente zu rechnen. Diese wird aber voraussichtlich nur aus kleinen Änderungen und Anpassungen bisheriger Regelungen bestehen und nicht zur Lösung großer Probleme wie der Altersarmut beitragen. Die Realisierung der Gewerkschaftsforderung nach einer Teilrente mit 60 Jahren ist angesichts der steigenden Regelaltersgrenze, der Kosten für die Rentenkasse durch vorzeitige Auszahlungen und verringerte Einnahmen sowie die Nachteile für die Altersvorsorge der Betroffenen nicht zu erwarten. Auch lösen verbesserte Teilrentenmöglichkeiten ab 63 oder 60 Jahren nicht das Problem erhöhter Belastung in der Berufswelt, durch die bereits deutlich jüngere Menschen erkranken.

1.5 Zukünftige Themen der Alterssicherungspolitik

Über die Flexirente hinaus werden in den nächsten Jahren noch mindestens drei rentenpolitische Themen eine Rolle spielen:

(i) Zunächst ist im Koalitionsvertrag die Einführung einer solidarischen Lebensleistungsrente vereinbart. Die Ausführungen hierzu sind aber sehr vage gehalten und es stellen sich viele noch unbeantwortete Fragen hinsichtlich ihrer Realisierung: Wie hoch soll die neue Leistung ausfallen? Geht es um Brutto- oder Nettobeträge? Wie viele Beschäftigungsjahre sind notwendig zum Erhalt einer Lebensleistungsrente? Zählen nur Beitragsjahre oder auch Mitgliedsjahre in der GRV? Werden eigene Einkünfte, Leistungen einer privaten Altersvorsorge oder womöglich auch die Einkünfte von Partnerinnen und Partnern angerechnet? Soll der Abschluss eines Riester-Vertrags Voraussetzung für die Anspruchsberechtigung sein? Welche Institution soll die Einkommensanrechnung und Auszahlung der neuen Leistung vornehmen? Und sollen schließlich die Beitragszahler/-innen in Form der Rentenversicherung oder die Steuerzahler/-innen die Lebensleistungsrente finanzieren? Vor diesem Hintergrund dieser und weiterer offener Fragen ist es unwahrscheinlich, dass das Thema von der Regierung in näherer Zukunft aufgegriffen wird.

(ii) Konkretere Vorbereitungen gibt es beim Thema Betriebsrenten. Die Regierung plant eine verbesserte Förderung der betrieblichen Altersvorsorge und hat hierfür eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, da Betriebsrenten oft bessere Konditionen bieten als private Altersvorsorge-

produkte, selbst wenn diese wie bei der Riester-Rente staatlich gefördert sind. Aktuell können bis zu vier Prozent des Bruttoeinkommens für die betriebliche Altersvorsorge genutzt werden, ohne dass auf diesen Anteil Sozialversicherungsbeiträge oder Einkommenssteuern entfallen. Vorgeschlagen wird nun, den Umfang der sogenannten Entgeltumwandlung auszuweiten. Ein solche Ausweitung würde allerdings das sozialversicherungspflichtige Einkommen und damit auch die zukünftigen gesetzlichen Rentenansprüche der Betroffenen sowie die Gesamteinnahmen der Rentenversicherung und in der Folge auch das allgemeine Rentenniveau verringern. Auch wird überlegt, die Portabilität von Betriebsrenten bei einem Wechsel des Arbeitsplatzes etwa durch eine zentrale koordinierende Stelle zu verbessern. Vermutlich ist im Jahr 2016 mit konkreten gesetzlichen Ergebnissen zur verbesserten Förderung der Betriebsrenten zu rechnen.

(iii) Schließlich hat die Regierung angekündigt, das Rentenrecht zwischen Ost- und Westdeutschland und damit verbunden die abweichenden Rentenwerte spätestens bis 2020 anzugleichen. Aktuell ist ein Rentenpunkt im Westen 28,61 Euro, im Osten aber nur 26,39 Euro wert. Die geplanten Anpassungen sind unverzichtbar, da die abweichenden Rentenwerte von vielen Menschen in Ostdeutschland als erhebliches Gerechtigkeitsproblem empfunden werden. Für das Vorhaben spricht zudem, dass eine Angleichung der Rentenwerte nach den bisherigen Berechnungen aufgrund der immer noch deutlich niedrigeren Durchschnittslöhne im Osten nicht gelungen ist. Es war mit einer zügigeren Anpassung der Löhne und damit auch der Renten gerechnet worden. Die Angleichung des aktuellen Rentenwertes müsste dann allerdings mit einer Abschaffung der Höherbewertung von Einkommen in Ostdeutschland bei der Berechnung der Entgeltpunkte einhergehen.

1.6 Bilanz

Insgesamt spielen Rententhemen somit aktuell wie auch zukünftig eine erhebliche Rolle in der Politik. 2014 kam es zu Leistungsverbesserungen, die im Grundsatz begrüßenswert sind. Allerdings fehlte den Reformen eine gemeinsame Konzeption, und sie waren nur zum Teil auf die aktuellen Herausforderungen des Alterssicherungssystems fokussiert. Sie erzeugten lediglich punktuelle Verbesserungen beim Problem der Altersarmut und beschleunigten sogar das Absinken des Rentenniveaus. Die für die nächsten Jahre geplanten Reformen können die negativen Folgeerscheinungen des sinkenden Rentenniveaus durch Förderung der Betriebsrenten, Erhöhung der Ostrenten oder Einführung einer Lebensleistungsrente vermutlich etwas abschwächen, lösen das Problem allerdings nicht. Auch wenn keine große Welle der Altersarmut zu erwarten ist, erhöht sich doch die Armutsgefährdung von Bezieherinnen und Beziehern von Altersrenten sowie von Erwerbsminderungsrenten stetig. Zudem rückt das Ziel einer Lebensstandardsicherung im Alter in immer weitere Ferne. Durch eine Veränderung der Rentenanpassungsformel müsste deshalb das Grundproblem, welches im Absinken des Rentenniveaus besteht, angegangen werden. Eine solche Ursachenbehebung ist von der Politik aber bislang nicht zu erwarten, stattdessen übt sie sich in Symptombehandlung in Form rentenpolitischen Flickwerks.

2. JAHRESRÜCKBLICK ARBEITSMARKTPOLITIK

von Werner Eichhorst

2.1 Lage des Arbeitsmarktes

Der Arbeitsmarkt in Deutschland hat sich 2014 allen Kennzahlen zufolge positiv entwickelt. Durch die Fortsetzung des Wachstumstrends der letzten Jahre wurden verschiedene Beschäftigungsrekorde aufgestellt: Erstmals waren mehr als 30 Mio. Menschen in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen tätig, die Gesamtzahl aller Erwerbstätigen inklusive Minijobbern und Selbstständigen lag Ende 2014 bei knapp über 42,7 Mio. In beiden Bereichen kam es im Vergleich zum Vorjahr zu Zuwächsen von etwa einem Prozent. Der deutsche Arbeitsmarkt ist damit sowohl im Kern wie auch im Gesamtvolumen gewachsen. Die Arbeitslosenquote sank von 6,9 Prozent im Durchschnitt des Jahres 2013 auf 6,7 Prozent im Jahre 2014. Die optimistische Einschätzung der Beschäftigungsentwicklung (siehe Jahresrückblick Sozialpolitik 2013, ZSR 1/2014) hat sich somit bestätigt. Da keine Trendumkehr zu erkennen ist, kann auch für 2015 mit positiven Arbeitsmarktzahlen gerechnet werden.

Die aktuellen Arbeitsmarktdaten sind belastbar, auch da die in den letzten Jahren mehrfach in der Kritik gestandene Arbeitslosenstatistik transparenter und verlässlicher geworden ist. So erfasst diese inzwischen fast alle Arbeitslosen. Allerdings werden Arbeitslose, die mindestens 58 Jahre alt sind und ein Jahr Hartz IV bezogen haben, ohne dabei in Jobs vermittelt worden zu sein, nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik geführt. Sie gelten fortan als unterbeschäftigt. Dies ist eine sachlich nicht gerechtfertigte Verringerung der Arbeitslosenzahlen, die vermutlich dazu beiträgt, dass die Förderung älterer Arbeitsloser durch die Bundesagentur für Arbeit sinkt (siehe Abschnitt 2.4).

Motor der positiven Entwicklung des Arbeitsmarktes ist die Wirtschaftslage, welche 2014 besser als in den Vorjahren ausfiel. Das Bruttoinlandsprodukt wuchs um 1,5 Prozent, während die Wachstumsraten 2012 und 2013 weniger als 1 Prozent betragen hatten. Der Arbeitsmarkt wurde somit durch eine Belebung der Wirtschaft gestärkt. Die positive Wirtschaftslage geht auf mehrere Faktoren zurück, die von Exportrekorden über Reallohnsteigerungen und robusten Konsum bis hin zum Absinken des Ölpreises reichen.

Vom Arbeitsmarktaufschwung konnten wie in den Vorjahren insbesondere das Baugewerbe, unternehmensbezogene Dienstleistungen (z. B. Beratung und Marktforschung), öffentliche Dienstleistungen (z. B. Bildung, Gesundheit und Pflege) wie auch die Logistik- und Gastronomiebranche profitieren. Bei den Beschäftigungsformen kam es zu einem leichten Rückgang atypischer Beschäftigung wie Minijobs und Zeitarbeit. So wurden etwa mehr Zeitarbeitsverhältnisse als in den Vorjahren in normale Arbeitsverhältnisse umgewandelt, da die Auftragslage vieler Unternehmen gut ist und diese ihre Mitarbeiter/-innen dauerhaft binden wollen. Auch stagniert der Minijobsektor, in dem etwa 7 Mio. Menschen tätig sind. Das Beschäftigungsmodell der Minijobs hat vermutlich eine Sättigungsgrenze erreicht. Es ist nicht zu erwarten, dass sich der Minijobbereich in den nächsten Jahren weiter ausdehnen wird, was auch mit der 2014 beschlossenen Einführung eines allgemeinen Mindestlohns zusammen-

hängt. So macht der Mindestlohn Minijobs aufgrund der notwendigen Lohnsteigerungen für die Arbeitgeberseite unattraktiver. Insgesamt liegt die Quote atypischer Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland bei etwa bei 21 Prozent und ist damit nicht höher als in vergleichbaren Ländern.

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht unerfreulich waren im Jahr 2014 die Entscheidungen in der Rentenpolitik. Die Einführung der Rente mit 63 könnte in mehrfacher Hinsicht negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben: So wird diese rege in Anspruch genommen (siehe Abschnitt 1.3) und verringert damit nicht nur die Höhe der Steuereinnahmen und Sozialabgaben, sondern verschärft auch den Fachkräftebedarf. Insbesondere Facharbeiter/-innen erfüllen die Voraussetzungen zum Bezug der Rente mit 63, niedrig qualifizierte Arbeitnehmer/-innen und Arbeitslose hingegen (oftmals) nicht. Damit profitiert nur ein bestimmter Teil der Arbeitnehmer, denen es zudem in vielen Fällen finanziell gut geht, von der Möglichkeit des vorzeitigen Rentenbezugs. Menschen mit prekären Erwerbskarrieren profitieren hingegen nicht, wodurch die Rente mit 63 auch aus Gerechtigkeitsgesichtspunkten als problematisch zu bewerten ist. Überraschend war die zügige Durchsetzung der Reform. Aufgrund der gleichzeitig beschlossenen Erhöhung der Mütterrenten, einem Anliegen der CDU, gab es keine Widerstände von Seiten der Union gegen die von den Gewerkschaften und der SPD vorangetriebene Rente mit 63. Die Arbeitgeber/-innen wehrten sich zwar gegen das Rentenpaket, fanden mit ihrer Kritik aber weder in der Öffentlichkeit noch in der Politik Gehör. Dies lag vermutlich zum einen daran, dass das Rentenpaket in der Bevölkerung sehr beliebt war. Zum anderen scheinen die Arbeitgeber aktuell grundsätzlich in einer schwachen Position zu sein, da die Regierung die gute ökonomische Situation nutzt, um Verteilungspolitik zu betreiben. Die Zeiten starken Arbeitgebereinflusses und einer angebotsorientierten Politik, wie es sie in den 2000er Jahren in Form der damaligen Strukturreformen in der Arbeitsmarktpolitik gab, scheinen vorerst vorbei zu sein. Auch bei anderen Themen wie dem Mindestlohn oder der geplanten Reregulierung der Zeitarbeit konnte sich die Arbeitgeberseite nicht durchsetzen.

2.2 Einführung eines allgemeinen Mindestlohns

Die größte arbeitsmarktpolitische Reform des Jahres 2014 war die Einführung eines allgemeinen Mindestlohns. Dieser beträgt 8,50 Euro und gilt ab dem 1. Januar 2015. Politisch fand die Einführung des Mindestlohns breite Unterstützung, was sich in einer zügigen Umsetzung, wenigen Diskussionen und dem Abstimmungsverhalten der Opposition äußerte. Bei der Verabschiedung des Mindestlohngesetzes im Juli 2014 stimmten auch die Grünen diesem zu. Die Partei Die Linke lehnte das Gesetz nicht ab, sondern enthielt sich.

Am kontroversesten wurde der Geltungsbereich des Mindestlohns und nicht etwa dessen generelle Berechtigung diskutiert. Insbesondere wurde die Regelung kritisiert, dass Langzeitarbeitslose bei einer Arbeitsaufnahme für ein halbes Jahr vom Mindestlohn ausgenommen sind und entsprechend schlechter bezahlt werden können. Weniger umstritten waren die Ausnahmen vom Mindestlohn für Praktikantinnen und Praktikanten sowie Auszubildende. Die Fachöffentlichkeit ist eher uneins über die Notwendigkeit und Wirkung der Regelung zu Langzeitarbeitslosen. Während manche Beobachter darin Möglichkeiten sehen, den Mindestlohn zu unterlaufen,

befürworten andere die Ausnahme, da sie Langzeitarbeitslosen den Wiedereinstieg in das Arbeitsleben erleichtern könnte. Die Bedeutung der Regelung sollte aber nicht überschätzt werden, da für den erfolgreichen Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit viele andere Faktoren von großer Bedeutung sind: etwa Lohnzuschüsse für den Arbeitgeber oder die möglichst frühe Förderung der Betroffenen durch die Bundesagentur für Arbeit. Eine pauschale und befristete Ausnahme vom Mindestlohn ist somit kein Patentrezept zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen.

Nach Beschluss des Mindestlohns entstand in der zweiten Hälfte des Jahres 2014 eine Diskussion um dessen Umsetzung und den damit verbundenen bürokratischen Aufwand. Insbesondere von Unionsseite wurde vorgeschlagen, bestimmte Branchen und Beschäftigungsmodelle von der vorgesehenen Dokumentationspflicht der Arbeitszeiten zu befreien bzw. diese zu vereinfachen. Solche Vorschläge sind abzulehnen, da eine Aufweichung der Vorschriften zur Arbeitszeiterfassung es enorm erleichtern würde, den Mindestlohn zu umgehen. Gerade im Bereich der Minijobs, für den über solche Ausnahmen diskutiert wird, könnte eine Vereinfachung oder Streichung der Dokumentationspflicht zu massivem Missbrauch führen. Aufgrund der bisher oftmals niedrigen Löhne sind im Minijobsektor starke Lohn- und Kostensteigerungen zu erwarten. Vermutlich würden viele Arbeitgeber die Möglichkeit nutzen, sich diesen zu entziehen.

Insgesamt handelt sich beim eingeführten Mindestlohnmodell um eine weitgehende und umfassende Regelung, für die nur relativ wenige Ausnahmen vorgesehen sind. Dies ist im Grunde nicht schlecht, da einheitliche Regelungen für den Arbeitsmarkt deutlich vorteilhafter sind, zu einem ausgeglicheneren Wettbewerb und zu weniger Verschiebungen führen als dauerhafte Sonderbedingungen für spezielle Branchen oder Beschäftigungsformen. Noch gilt der Mindestlohn allerdings nicht für alle Branchen, da zum Teil die Möglichkeit genutzt wurde, durch Tarifverträge das Lohnniveau in den nächsten zwei Jahren schrittweise in Richtung des Mindestlohns anzuheben. Diese Übergangsregelung macht Sinn, da sie hilft, starke Lohnsprünge zu verhindern und die resultierenden Belastungen für Unternehmen abzuschwächen. In verschiedenen Branchen wurden vor Inkrafttreten des Mindestlohns noch Tarifverträge geschlossen. Dies war etwa in der Fleischindustrie der Fall, in der es zuvor keinen Flächentarifvertrag gegeben hatte. Der Mindestlohn hat in der Folge positive Nebeneffekte auf die deutsche Tariflandschaft, da seine Ankündigung zu verstärkter tarifpolitischer Aktivität geführt hat.

Der Mindestlohn wird insbesondere in Branchen, die bisher von einem sehr niedrigen Lohnniveau geprägt waren, zu Veränderungen führen. Dabei handelt es sich etwa um die Gastronomie, den Einzelhandel, das Wach- und Schließgewerbe sowie das Frisör- und Taxigewerbe. Auch kleinere ostdeutsche Betriebe aus anderen Branchen zahlten bisher oftmals Löhne unterhalb des Mindestlohns und müssen sich nun an diesen anpassen. Es ist mit verschiedenen Reaktionen und Anpassungsstrategien der Unternehmen zu rechnen, welche ihre Löhne aufgrund des Mindestlohns anheben müssen: Erstens könnte es etwa im Taxi- und Frisörgewerbe zu Preissteigerungen für die Kunden kommen, um eine bessere Bezahlung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu ermöglichen. Zweitens sind Umgehungsversuche beispielsweise durch unbezahlte Überstunden oder nicht erreichbare Zielvorgaben etwa bei Reinigungskräften oder Paketzustellern zu erwarten. Durch eine Informations- und Be-

schwerdehotline des DGB sowie Kontrollen der personell gestärkten Zollabteilung „Finanzkontrolle Schwarzarbeit" wird einer solchen Umgehung allerdings entgegengewirkt. Drittens wird es voraussichtlich zur Umstrukturierung von Beschäftigungsverhältnissen kommen. So ist es denkbar, dass Arbeitnehmer/-innen in die Selbstständigkeit bzw. Scheinselbstständigkeit gedrängt werden, damit sie nicht mehr nach Stunden- und Mindestlohn bezahlt werden müssen. Auch könnte es sein, dass Arbeitgeber/-innen die Anzahl ihrer Angestellten reduzieren und die Arbeitszeit der verbleibenden Arbeitnehmer/-innen erhöhen. Statt fünf Minijobbern, die bisher unter 8,50 Euro verdienten, könnte ein Restaurant in Zukunft beispielsweise einen oder zwei sozialversicherungspflichtig Angestellte beschäftigen, die es auf Mindestlohniveau bezahlt. Minijobs könnten somit an Attraktivität verlieren und in Zukunft weniger genutzt werden.

Auch wenn durch den Mindestlohn womöglich in begrenztem Umfang Arbeitsplätze verloren gehen, da vor allem Minijobs reduziert werden oder Unternehmen aufgrund höherer Lohnkosten ihre Belegschaften verkleinern könnten, wird dies in der deutschlandweiten Arbeitslosenstatistik vermutlich nicht auf den ersten Blick zu erkennen sein. Die positive Arbeitsmarktentwicklung und gute Wirtschaftslage könnten die Jobverluste überlagern. Die Effekte des Mindestlohns auf den Arbeitsmarkt werden sich aber zumindest im Detail, d. h. auf sektoraler, betrieblicher, regionaler und individueller Ebene, zeigen. Es ist Aufgabe der Forschung, dies sichtbar zu machen.

Grund für die womöglich negativen Folgen des Mindestlohns ist dessen politische Festlegung. So entsprechen die 8,50 Euro der Forderung der Gewerkschaften und nicht etwa der Einschätzung von Experten auf Grundlage einer detaillierten Lohnuntersuchung. Eine wissenschaftlich fundierte Festlegung hätte vermutlich zu einem niedrigeren Mindestlohn geführt, da 8,50 Euro mit 20 bis 30 Prozent zum Teil deutlich über den bisherigen Niedriglöhnen in manchen Branchen liegen. Ziel der politischen Festlegung und Durchsetzung des Mindestlohns durch Gewerkschaften und SPD war es, auf die Entwicklung des Arbeitsmarktes infolge der Hartz-Reformen zu reagieren. Durch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes förderten die Reformen Beschäftigung, erzeugten aber auch einen Niedriglohnsektor. Nachdem die Sozialpartner es in einigen Branchen und Regionen nicht schafften, Mindeststandards zu definieren, greift nun die Politik mit dem Mindestlohn reregulierend ein.

Die politische Dimension des Mindestlohns spiegelt sich auch in der zukünftigen Bestimmung der Lohnuntergrenze über die Mindestlohnkommission wider. Die Kommission setzt sich im Kern aus den Sozialpartnern zusammen. Zwar werden auch Wissenschaftler/-innen in diese eingebunden, sie erhalten aber kein Stimmrecht. Somit wird das Gremium weder eine objektive Beobachtung des Arbeitsmarkts noch eine neutrale Bewertung der Auswirkungen des Mindestlohns leisten können. Es ist zu erwarten, dass sich die Kommission voraussichtlich an der Tarifentwicklung orientiert und den Mindestlohn der öffentlichen Erwartung entsprechend regelmäßig anheben wird. Ein Einfrieren der Lohnuntergrenze oder gar eine Absenkung ist auch beim Vorliegen sachlicher Argumente unwahrscheinlich. Sollte der Mindestlohn an der Tarifentwicklung ausgerichtet werden, birgt dies allerdings Gefahren. Auch in wirtschaftlich schlechten Zeiten kann es zu hohen Tarifabschlüssen kommen, da bestimmte Branchen durch das Exportgeschäft weiterwachsen. Besser wäre es, die Höhe des Mindestlohns an der Lohentwicklung der gesamten Wirtschaft zu orientie-

ren. Durch einen regelmäßig und relativ unabhängig von der wirtschaftlichen Lage ansteigenden Mindestlohn könnten die Arbeitgeber erheblich belastet werden, was insbesondere in Krisenzeiten zu Problemen führen kann. Möglicherweise drohen Unternehmen dann mit Entlassungen und fordern wie in Frankreich staatliche Unterstützung bei der Einhaltung des Mindestlohns, etwa durch Reduzierung ihrer Sozialversicherungsbeiträge. Dies würde wiederum die Sozialversicherungen belasten, deren Einnahmen in konjunkturell schwachen Zeiten sowieso bereits verringert sind. Durch die politische Festlegung der Höhe des Mindestlohns anstelle einer wissenschaftlichen Bestimmung dieser könnten somit spätestens mittelfristig Probleme am Arbeitsmarkt und Kosten für die Sozialversicherungen entstehen.

Der Mindestlohn hat aus arbeitsmarktpolitischer Sicht eine gewisse Rechtfertigung, da der Niedriglohnsektor durch die Hartz-Reformen erheblich ausgeweitet wurde und die Sozialpartner es nicht schafften, eigenständig Mindeststandards für diesen zu definieren. Die Ausgestaltung des Mindestlohns ist insofern bemerkenswert, da er allgemein gilt, nur wenige Ausnahmen kennt und hierdurch für gleiche Mindestbedingungen am Arbeitsmarkt sorgt. Zu kritisieren ist jedoch seine politisch festgelegte Höhe sowie seine zukünftige Bestimmung. In den nächsten Jahren gilt es insbesondere, die Reaktion des Arbeitsmarktes auf den Mindestlohn wissenschaftlich zu untersuchen und wenn möglich hierauf zu reagieren.

2.3 Debatte über mögliche Krise des Ausbildungssystems

Im Jahr 2014 wurde von Politik und Öffentlichkeit mehrfach über das deutsche Berufsbildungssystem diskutiert. Verschiedene Beobachter sehen dies in der Krise, da sowohl die Zahl der Ausbildungsverträge rückläufig ist als auch die Zahl der Jugendlichen ohne Ausbildungsplatz wächst. Gleichzeitig klagt die Wirtschaft über ungeeignete Bewerber/-innen und nicht besetzte Lehrstellen. Der zuletzt im April 2014 veröffentlichte jährliche Berufsbildungsbericht der Bundesregierung stellte einen Rückgang der Ausbildungsverträge um 20.000 auf 530.000 fest. Im gleichen Zeitraum stieg die Anzahl von Bewerbern, die keinen Ausbildungsplatz fanden, von 16.000 auf 21.000 und damit um etwa 30 Prozent. Politik und Wirtschaft reagierten mit der Bildung der „Allianz für Aus- und Weiterbildung", welche aus Vertretern aus Bundes- und Landespolitik, Gewerkschaften und Arbeitgebern besteht und der Öffentlichkeit im Dezember 2014 ihre Ziele vorstellte. Die Allianz ist Nachfolgerin des „Nationalen Pakts für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs" und vereinbarte verschiedene Maßnahmen, um die Lage am Ausbildungsmarkt zu verbessern. So sollen etwa zusätzliche Lehrstellen geschaffen und durch das Programm „Assistierte Ausbildung" schwächere Bewerber/-innen dabei unterstützt werden, einen Ausbildungsplatz zu finden und ihre Ausbildung erfolgreich zu durchlaufen.

Auch wenn aktuell einige Probleme des Ausbildungssystems zu erkennen sind, sollte mit der Diagnose „Krise" differenziert umgegangen werden. In der Vergangenheit gab es in Deutschland immer wieder Phasen, in denen die Anzahl der Ausbildungsplätze zurückging. Zudem treten auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt regelmäßig Ungleichgewichte zwischen der Angebots- und Nachfrageseite auf. Aufgrund der regionalen Verteilung der Stellen und der begrenzten geographischen Mobilität der Bewerber/-innen kann es passieren, dass unbesetzte Ausbildungsstellen

etwa in Süddeutschland jungen Menschen aus Ostdeutschland gegenüberstehen, die keinen Ausbildungsplatz gefunden haben. Aber auch zwischen den verschiedenen Ausbildungsberufen gibt es erhebliche Unterschiede im Verhältnis von freien Ausbildungsstellen und Bewerbern. Neben der Berücksichtigung einer längerfristigen Perspektive ist auch der internationale Vergleich wichtig. Dieser zeigt, dass das deutsche Ausbildungssystem grundsätzlich funktioniert und zu einer sehr geringen Jugendarbeitslosigkeit führt. Es verhindert polarisierte Strukturen aus gering qualifizierten Schulabgängern und Hochschulabsolventen, wie es sie etwa in Spanien gibt. Ausbildungen bieten gute Einstiegsmöglichkeiten in das Berufsleben, vernünftige Arbeitsbedingungen und vielversprechende Perspektiven für eine dauerhafte Beschäftigung, welche finanzielle Sicherheit und einen akzeptablen Lebensstandard ermöglicht. Entsprechend anerkannt ist dieser Weg der mittleren Berufsqualifizierung in der Bevölkerung.

Allerdings ist das Ausbildungssystem aktuell am Schrumpfen und verliert Anteile an die Hochschulbildung. Immer mehr Schulabgänger/-innen entscheiden sich gegen eine Ausbildung und für ein Studium. Dies ist einerseits problematisch, da beispielsweise Handwerksbetriebe nur noch schwer Nachwuchs finden und dies ab einem gewissen Punkt Arbeitsplätze und Unternehmen gefährdet. Andererseits profitieren Wirtschaftszweige und Großunternehmen, welche vorrangig Hochschulabsolventen einstellen und die zunehmende Akademisierung begrüßen bzw. einfordern. Da weiterhin die Anforderungen in vielen Ausbildungsberufen steigen, finden viele schwächere Bewerber/-innen, für die Hochschulen keine Option sind, auch keinen Ausbildungsplatz. Hintergrund dieser Entwicklungen ist ein Strukturwandel der Wirtschaft in Richtung komplexerer Aufgaben und höherer Qualifizierung.

Durch kleinere Veränderungen und eine bessere Verbindung beider Systeme könnte diesen Problemen begegnet werden: So würde die Attraktivität des Ausbildungssystems gestärkt, wenn mehr Kombinationsmöglichkeiten aus Ausbildung und Studium angeboten würden und Hochschulen in stärkerem Maße für Ausbildungsabsolventen geöffnet würden. Die zukünftigen Auszubildenden würden in der Folge von Doppelabschlüssen, Weiterbildungsmöglichkeiten, Praxiserfahrungen und verbesserten Möglichkeiten des Berufseinstiegs profitieren. Die Betriebe hätten Vorteile durch die Besetzung von Ausbildungsstellen, qualifizierte Auszubildende und die Bindung dieser an ihre Betriebe. Neben der verbesserten Verknüpfung von Ausbildung und Studium müssten schwächere Bewerber/-innen, welche eine Ausbildungsstelle suchen, individuell betreut und gefördert werden, auch wenn dies finanzielles Engagement der Arbeitsvermittlung erfordert. Die Stärken der Jugendlichen sollten bestimmt und zu diesen passende Ausbildungsstellen gefunden werden. Gleichzeitig wäre es wichtig, die Arbeitsbedingungen in Ausbildungsberufen mit geringen Bewerberzahlen und hohen Abbrecherquoten – wie dies u. a. im Hotel- und Gaststättenbereich der Fall ist – durch Anpassung der Entlohnung oder Arbeitszeiten zu verbessern. Schließlich könnte auch die Berufsberatung vor bzw. nach dem Schulabschluss verbessert werden. Durch realistische Informationen über die Anforderungen von Studium und Ausbildung sowie die jeweiligen beruflichen Möglichkeiten könnten Fehlentscheidungen und die hieraus resultierenden Abbrecherzahlen reduziert werden. Zwar machen Programme, welche Studienabbrecher/-innen in Ausbildungen vermitteln Sinn, es handelt sich hierbei aber um Umwege, die Geld und Zeit kosten und deshalb besser vorab verhindert werden sollten.

Politische Vorgaben zur Erhöhung der Anzahl von Ausbildungsstellen sind hingegen kritisch zu bewerten, da in der Folge Arbeitsplätze womöglich künstlich geschaffen werden, die keine langfristige Perspektive haben. Vielmehr handelt es sich bei Ausbildungsplätzen um einen Markt, der über die Interessen der Betriebe sowie die Präferenzen der Bewerber/-innen gesteuert wird. In diesen Markt sollte nicht direkt etwa mit Zielvorgaben eingegriffen werden. Vielmehr sollte indirekt über die Veränderung der Bedingungen, welche das Interesse von Betrieben und Bewerbern bestimmen, Einfluss ausgeübt werden.

Insgesamt befindet sich das deutsche Ausbildungssystem gegenwärtig zwar in einer Krise, das Ausmaß dieser ist aber begrenzt. Es ist für viele Betriebe weiterhin attraktiv, Auszubildende zu beschäftigen, da diese oft motiviert und produktiv sind, keine großen Kosten verursachen und langfristig im Unternehmen bleiben. Durch die vorgeschlagenen Reformen könnte dieses Interesse gestärkt und auch der Fokus junger Menschen wieder zunehmend auf das Ausbildungssystem und seine Vorteile gelenkt werden. Vermutlich wird dies insbesondere über Mischformen aus Ausbildung und Studium gelingen. Neben einer Verschmelzung der beiden Systeme wären schließlich auch dauerhafte Verschiebungen in der Größe und Bedeutung der Einzelsysteme akzeptabel, solange im Ergebnis genügend junge Menschen beruflich qualifiziert werden.

2.4 10 Jahre Hartz IV

Ende 2014 wurde anlässlich des kurz bevorstehenden zehnjährigen Bestehens von Hartz IV von verschiedenen Medien Bilanz über die Auswirkungen der Reform gezogen. Als Hartz IV wird das Arbeitslosengeld II bezeichnet, welches infolge des „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen“ seit Januar 2005 die Sozialhilfe ersetzt. Die Hartz-Reformen werden von der Öffentlichkeit aufgrund der Auflagen und Sanktionen für die Hilfebeziehenden oftmals negativ bewertet.

Aus wissenschaftlicher Sicht führten die Reformen zu deutlichen Veränderungen am Arbeitsmarkt. Durch die Einführung von Minijobs, die Erleichterung von Zeitarbeit und andere Instrumente kam es zu einem Flexibilisierungsschub, der in Verbindung mit der Lohnzurückhaltung der Arbeitnehmer/-innen und Umstrukturierungen in vielen Unternehmen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beitrug. Diese entstanden insbesondere im Niedriglohnsektor. Für viele Arbeitslose erhöhten die Reformen die Chance, eine Beschäftigung zu finden.

Trotz dieser Erfolge sind an mindestens zwei Stellen größere Defizite des Hartz-IV-Systems zu erkennen:

Zum einen gibt es eine relativ hohe Anzahl von Personen, die erwerbstätig sind und gleichzeitig Hartz-IV-Leistungen erhalten. Von 4,3 Mio. Hartz-IV-Beziehern gehören etwa 1,2 Mio. Menschen zur Gruppe der sogenannten „Aufstocker“. Problematisch an dieser Gruppe ist, dass ein Ausstieg aus dem Hilfebezug trotz einer Arbeitsstelle oftmals nicht gelingt. Dies liegt in großen Teilen an den Hinzuverdienstgrenzen, welche für Hartz-IV-Leistungen gelten und die es finanziell unattraktiv machen, die Arbeitstätigkeit auszudehnen. Dies wäre bei vielen Aufstockern grundsätzlich möglich, da zwei Drittel von ihnen in Minijobs oder Teilzeit arbeiten. Bei Ausweitung ihrer Arbeitstätigkeit sinken allerdings die Hartz-IV-Bezüge, sodass sie insgesamt kaum mehr Geld erhalten. Ein gewisser Teil ihres Einkommens ist

anrechungsfrei, dieser Anteil steigt aber nicht, wenn sie mehr arbeiten und dadurch mehr Lohn erhalten. Insbesondere bei großen Bedarfsgemeinschaften mit mehreren Kindern besteht somit kein Anreiz, bei niedrigen bis mittleren Stundenlöhnen Vollzeit zu arbeiten, da das gleiche Haushaltseinkommen auch bei geringerem Arbeitsumfang erreicht wird. Um diese Fehlanreize zu beheben und die Anzahl von Aufstockern langfristig durch ihre vollständige Integration in die Erwerbsarbeit zu verringern, müssten die Hinzuverdienstgrenzen der Hartz-IV-Regelungen eingeschränkt werden. Gleichzeitig müssten Leistungsbezieher/-innen systematisch in längere Teilzeit- oder Vollzeittätigkeiten vermittelt werden.

Das zweite Problem des Hartz-IV-Systems ist die geringe Erfolgsquote im Umgang mit Langzeitarbeitslosen. Von der Modernisierung der Arbeitsverwaltung profitierten bisher vor allem Kurzzeitarbeitslose, obwohl diese auch auf Langzeitarbeitslose ausgerichtet war. Grundsätzlich ist die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen schwieriger, da sie weiter vom Arbeitsmarkt entfernt sind als Kurzzeitarbeitslose und ihre Qualifikationen mit der Zeit nachlassen und sie so für die Arbeitgeber an Attraktivität verlieren. Die Betreuung von Langzeitarbeitslosen im Hartz-IV-System ist noch nicht individuell und intensiv genug. Es wird auch zu wenig in diese Gruppe investiert. So gibt es zwar sinnvolle Förder- und Qualifizierungsinstrumente bis hin zu psychologischer Betreuung, diese werden aber zu selten auf Langzeitarbeitslose angewandt. Beispielsweise sind Lohnzuschüsse, welche die Jobcenter bei der Einstellung von Arbeitslosen an Arbeitgeber zahlen können, zwar kostspielig, haben aber positive Effekte und tragen dazu bei, dass Arbeitslose dauerhaft einen Job finden. Individuell angepasste Förderung scheint bei Langzeitarbeitslosen deutlich wirkungsvoller zu sein als ein hauptsächlich fordernder und sanktionsbewehrter Ansatz. Vor diesem Hintergrund ist das im November 2014 angekündigte Programm des Arbeitsministeriums gegen Langzeitarbeitslosigkeit zu begrüßen. Die vorgesehenen persönlichen Betreuerinnen und Betreuer machen genauso Sinn wie Gelder für Lohnzuschüsse bis zu 75 Prozent und die Idee, Langzeitarbeitslose mit Teilzeitarbeit wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Die für das Programm vorgesehenen 150 Mio. Euro werden aber nicht ausreichen, da die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen viel Arbeit erfordert und eine geringere Erfolgsquote als bei anderen Gruppen von Arbeitslosen hat. Auch ist die Anzahl der Langzeitarbeitslosen mit etwa 1 Mio. Menschen erheblich. Die Forschung schätzt, dass etwa die Hälfte von ihnen bei entsprechender Förderung Chancen auf einen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt hätte. Abzulehnen ist hingegen die im Programm gegen Langzeitarbeitslosigkeit vorgesehene Schaffung von öffentlich finanzierten Arbeitsplätzen. Solche Arbeitsplätze erzeugen hohe Kosten und sind für die Betroffenen nur bedingt hilfreich, da sie von Arbeitgeberseite vermutlich nicht als gleichwertig mit normaler Arbeitserfahrung eingestuft würden. In der Folge ist zu befürchten, dass Langzeitarbeitslose aufgrund niedriger Ausstiegschancen dauerhaft im System öffentlicher Arbeitsplätze verbleiben müssten. Auch ist unklar, wie bestimmt werden soll, welche Langzeitarbeitslosen eine solche Stelle erhalten.

Anderen Kritikpunkten am Hartz-IV-System ist allerdings entgegenzutreten. Angesichts der vielen Klagen gegen Hartz-IV-Bescheide wird zum Teil an der Rechtmäßigkeit und Gesamtkonstruktion des Systems gezweifelt. Die Klagen gehen aber weniger auf systematische Fehler oder Diskriminierungen zurück, sondern beruhen auf der hohen Ausdifferenzierung des Systems, welches viele Einzelregelungen

für kleine Gruppen kennt. Dies kann zu unbeabsichtigten Falscheinstufungen und -berechnungen durch die Sachbearbeiter/-innen und hieraus resultierenden Klagen führen. Weiterhin gibt es seit Jahren intensive Kritik an den Sanktionen, welche gegen viele Leistungsempfänger/-innen wegen Regelverletzungen wie nicht eingehaltene Bewerbungszahlen oder verpasste Terminen verhängt werden. 2014 schlug die „Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Rechtsvereinfachung im Sozialgesetzbuch" u. a. vor, die Sanktionsinstrumente des Hartz-IV-Systems einzuschränken. Diesem Vorschlag zu folgen, wäre jedoch ein falsches Signal, da die Sanktionen gegenwärtig weniger umstritten sind als noch vor ein paar Jahren und genuin zum Hartz-IV-System und seinen Prinzipien des Förderns und Forderns gehören. Wie bei der Einführung des Rentenpakets (siehe Abschnitt 1.3) erscheint es möglich, dass die gute konjunkturelle Lage und die in der Folge niedrigen Ausgaben für Arbeitslosigkeit für den Vorschlag mitverantwortlich sind. In konjunkturell schlechteren Zeiten mit höherer Arbeitslosigkeit und einer geringeren Auswahl an Arbeitsplätzen könnten Sanktionen wieder von größerer Bedeutung sein, um Arbeitslose zur Jobsuche und Annahme von Arbeitsangeboten zu bewegen. Es wäre nachteilhaft, wenn die Sanktionen dann nur noch eingeschränkt zur Verfügung stünden. Schließlich ist auch die Kritik an der Höhe der Hartz-IV-Sätze nicht überzeugend, da diese die Sicherung des Existenzminimums durchaus ermöglichen, im Laufe der letzten zehn Jahre regelmäßig an die Preis- und Lohnsteigerungen angepasst wurden und der Regelsatz für einen alleine lebenden Erwachsenen in der Folge von 345 Euro im Jahr 2005 auf 399 in Jahr 2015 angehoben wurde.

Insgesamt hatten die Hartz-Reformen damit positive wie auch negative Folgen, wobei letztere im Gegensatz zur öffentlichen Wahrnehmung nicht überwiegen. Die Arbeitslosigkeit wurde durch die Reformen verringert, allerdings entstanden auch viele atypische Arbeitsverhältnisse, und nicht alle Arbeitslosen konnten gleichermaßen profitieren. Für die Zukunft ist es wichtig, die Möglichkeiten des Systems durch eine intensivierte Betreuung von Langzeitarbeitslosen und den stärkeren Einsatz von Förderinstrumenten besser zu nutzen sowie einzelne Regelungen – insbesondere im Bereich der Hinzuverdienstgrenzen – zu verändern.

2.5 Ausblick

Für 2015 ist mit weiterhin positiven Arbeitsmarktzahlen zu rechnen. Zu den bestimmenden Themen des Jahres wird insbesondere der Umgang mit der Einführung des Mindestlohns und dessen Folgen für den Arbeitsmarkt gehören. In geringerem Ausmaß könnte auch die Entwicklung des Ausbildungsmarktes sowie die Frage eine Rolle spielen, ob es gelingt, die Förderung von Langzeitarbeitslosen zu verbessern. Daneben stehen noch Regulierungsfragen zu den Bereichen Zeitarbeit und Werkverträge auf der politischen Agenda.

3. JAHRESRÜCKBLICK FAMILIENPOLITIK

von Irene Gerlach

3.1 Entwicklung der Familienpolitik

Die Familienpolitik spielte im Jahr 2014 keine herausragende Rolle. Im Vergleich zu den großen Gesetzesvorhaben in anderen Politikfeldern wie der Rentenpolitik fielen die Veränderungen in der Familienpolitik etwa mit Einführung des Elterngeldes Plus kleinteiliger aus und wurden weniger beachtet. Dennoch handelt es sich um wichtige Entscheidungen, die positive Entwicklungen anstoßen bzw. weiterverfolgen.

Hintergrund der begrenzten Bedeutung der Familienpolitik im Jahr 2014 ist der Koalitionsvertrag der schwarz-roten Regierung, welcher nur wenige konkrete familienpolitische Vorhaben enthält. So wurden mit der Einführung des Elterngeldes Plus und dem Beschluss einer gesetzlichen Frauenquote bereits wesentliche Inhalte des Koalitionsvertrages umgesetzt. In der Planung sind dem Koalitionsvertrag zufolge lediglich noch die Erhöhung des steuerlichen Freibetrags für Alleinerziehende sowie die Schaffung einer Dienstleistungsplattform für Familien und ältere Menschen. Durch die Plattform soll es erleichtert werden, in Kontakt mit Anbietern von Leistungen wie Pflege oder Haushaltshilfen zu kommen. Nicht explizit im Koalitionsvertrag festgehalten ist der Anfang 2014 von Familienministerin Schwesig in der Öffentlichkeit vorgestellte Vorschlag einer Familienarbeitszeit von 32 Stunden pro Woche. Im Koalitionsvertrag ist lediglich das Ziel formuliert, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Der Vorschlag zur Familienarbeitszeit löste eine Debatte aus, in welcher das Vorhaben von verschiedenen Seiten kritisiert wurde. Die Arbeitgeber befürchteten den Ausfall von Arbeitskräften und erhöhten Verwaltungsaufwand, Unionspolitiker bewerteten die möglichen Kosten für die Steuerkasse als inakzeptabel. In der Folge distanzierte sich die Regierung von dem Vorschlag und ließ offen, ob dieser innerhalb der aktuellen Legislaturperiode weiterverfolgt wird.

Auch wenn der Vorschlag zur Familienarbeitszeit zunächst zurückgewiesen wurde und nun politisch ruht, kommt dieser den Arbeitszeitwünschen junger Eltern entgegen. Diese wünschen sich oftmals eine vollzeitnahe Teilzeittätigkeit, um Beruf und Familie verbinden zu können und nicht zwischen beiden Bereichen aufgerieben zu werden. Womöglich wird die Idee in den nächsten Jahren wieder aufgegriffen, da sie von Ministerin Schwesig wie auch weiten Teilen der fachpolitischen Familienforschung weiterverfolgt wird. Im Vergleich zu den aktuellen Reformen in der Familienpolitik handelt es sich bei der Familienarbeitszeit um ein großes Projekt, für das auch über alternative Finanzierungswege nachgedacht werden könnte. So wäre beispielsweise die Einführung einer Familienversicherung als eigener Zweig der Sozialversicherung denkbar. Dies könnte über den volkswirtschaftlichen Nutzen von Familien gerechtfertigt werden, würde aber aufgrund der Erhöhung der Lohnnebenkosten zu erheblichen Widerständen führen.

Insgesamt bewegt sich die Familienpolitik nach dem Regierungswechsel Ende 2013 wieder in die fortschrittliche Richtung der vorherigen Jahre, welche auch den Lebensentwürfen der meisten jungen Menschen entspricht. Die Einführung des Elterngeldes Plus und Vorschläge wie die Familienarbeitszeit zielen auf eine verbesserte

Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie auf eine egalitärere Aufteilung der Erziehungsarbeit. Diese Ziele wurden bereits mit dem 2007 in Kraft getretenen Elterngeld sowie der 2008 beschlossenen Einführung eines Betreuungsplatzanspruches für unter Dreijährige verfolgt und in den Jahren zuvor angelegt. Ein weiteres Kennzeichen dieser modernen, seit über zehn Jahren existierenden Familienpolitik ist ihre Evidenzbasierung durch die Einbindung wissenschaftlicher Expertise. Die schwarz-gelbe Regierung von 2009 bis 2013 verhielt sich demgegenüber aber ambivalent. So wurden die Ergebnisse einer großen Studie zur Wirksamkeit familienpolitischer Instrumente nicht aktiv in die Politik eingebunden. Darüber hinaus ist mit dem Betreuungsgeld eine Förderung eingeführt worden, die nur bei Verzicht auf institutionelle Kinderbetreuung gezahlt wird. Dies läuft der Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie den Biographiewünschen vieler Menschen entgegen, da sich diese eben nicht zwischen Erwerbsarbeit und Kindern entscheiden, sondern beides verbinden wollen.

Auch wenn diese Phase der Stagnation in der deutschen Familienpolitik überwunden wurde, sind im öffentlichen Diskurs im Jahr 2014 mehrfach Stimmen aufgetaucht, welche bezweifeln, dass ein Miteinander von Familie und Beruf möglich ist. Diesen Kritikern ist entgegenzuhalten, dass in den letzten zehn Jahren große Erfolge bei der Vereinbarkeit der beiden Lebensbereiche erzielt wurden, die Entwicklung aber noch nicht abgeschlossen ist. So ist die Erwerbstätigkeit von Müttern deutlich gestiegen. Auch werden die Betreuungsplätze für Kleinkinder, welche in den letzten Jahren ausgebaut wurden, stark nachgefragt. Es ist aber noch Zeit und weiteres Engagement nötig, bis die Betreuungsinfrastruktur überall auf einem hohen Niveau angelangt ist und Modelle gemeinsamer Erwerbs- und Erziehungsarbeit ohne Unsicherheiten gelebt werden können und als weniger belastend empfunden werden. Die Arbeitszeiten scheinen hierbei ein wichtiger Faktor zu sein. Sie könnten sich so entwickeln, dass Frauen ihren Arbeitsumfang noch etwas steigern, Männer diesen hingegen etwas reduzieren. Kritische Einzelstimmen sollten diese Gesamtperspektive berücksichtigen und dürfen nicht dazu führen, dass der erfolgreiche Weg einer fortschrittlichen Familien- und Vereinbarkeitspolitik verlassen wird. Das bisher Erreichte ist gewaltig und stellt einen deutlich ausgeprägten und damit für Deutschland und Europa untypischen Paradigmenwechsel weg vom männlichen Alleinernährermodell dar.

3.2 Beschluss einer gesetzlichen Frauenquote

Im Dezember 2014 billigte die Regierung den Entwurf des „Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst". Das Gesetz sieht die Einführung einer gesetzlichen Frauenquote vor und ist das Ergebnis eines langen politischen Prozesses, welcher mit vielen Auseinandersetzungen verbunden war.

Begonnen hatte dieser Prozess spätestens mit dem Versprechen der 1998 gebildeten rot-grünen Regierung, eine gesetzliche Frauenquote einzuführen. Nach großem Widerstand der Wirtschaft sah die damalige Regierung von einer gesetzlichen Regelung ab und akzeptierte 2001 eine freiwillige Selbstverpflichtung der Wirtschaft zur Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen. Nachdem in der schwarz-gelben Koalition unter den Ministerinnen von der Leyen und Schröder ab 2011 wieder über eine gesetzliche Quote diskutiert wurde, präsentierten die größten 30 Dax-Konzerne

eine weitere Selbstverpflichtung, in der sie jeweils unternehmensspezifische Ziele zur Erhöhung des Frauenanteils in ihren Führungsetagen benannten. Weder unter der rot-grünen noch unter der schwarz-gelben Bundesregierung kam es in der Folge zu einer gesetzlichen Frauenquote. Diese wurde nun aber Ende 2014 durch den Kabinettsbeschluss der großen Koalition auf den Weg gebracht. Die Quotenregelung sieht vor, dass börsennotierte Unternehmen, die voll mitbestimmungspflichtig sind, ab 2016 schrittweise eine 30-prozentige Frauenquote in ihren Aufsichtsräten einführen müssen. Diese Regelung betrifft 108 Unternehmen. Weitere 3500 Unternehmen müssen sich eigene Ziele für den Frauenanteil in Aufsichtsrat, Vorstand und höchstem Management setzen und regelmäßig über die Umsetzung dieser Ziele berichten. Für die erste Unternehmensgruppe sieht der Gesetzentwurf Sanktionen bei Nichterreichen der Frauenquote vor. Aufsichtsratsplätze sollen unbesetzt bleiben, wenn die Frauenquote bei Neubesetzung dieser nicht erfüllt werden kann. Für die zweite, größere Unternehmensgruppe sind hingegen keine Sanktionen geplant, wenn diese ihre selbst definierten Ziele beim Frauenanteil nicht erreichen.

Das Gesetz zur Einführung einer verbindlichen Frauenquote ist zu begrüßen, da die Selbstverpflichtungen der Wirtschaft gescheitert sind und sich der Anteil von Frauen in Führungspositionen deutlich langsamer erhöht hat als dies versprochen und erwartet wurde. 2014 waren etwa 11,2 Prozent der Führungspositionen in den Vorständen und Aufsichtsräten deutscher Unternehmen mit Frauen besetzt. In anderen Ländern fällt dieser Anteil deutlich höher aus. In Norwegen liegt er bei 39,5 Prozent, in Schweden bei 27,3 Prozent und in den USA bei 15,7 Prozent. Auch wenn der Punkt erreicht ist, der eine gesetzliche Regelung notwendig macht, handelt es sich bei der Frauenquote um kein gutes Instrument. Eine Quotenregelung ist sehr *output*-orientiert und setzt nicht an den Ursachen der geringen Frauenanteile in Führungspositionen an, welche in unzureichenden Arbeitszeitmodellen und Betreuungsmöglichkeiten für ihre Kinder zu suchen sind. So verringern berufliche Auszeiten oder deutlich reduzierte Arbeitszeiten erheblich die Karrierechancen in Unternehmen.

Durch den Kitaplatz-Anspruch, die zügige Rückkehr an den Arbeitsplatz nach der Elternzeit oder die Inanspruchnahme dieser als Teilzeitmodell (siehe Abschnitt 3.3) wurden die Rahmenbedingungen für die Berufstätigkeit und Aufstiegsmöglichkeiten von Frauen in den letzten Jahren verbessert. Wenn diese Fortschritte bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie fortgesetzt werden und sich die beruflichen Bedingungen von Müttern weiter verbessern, wird sich der Frauenanteil in Führungsetagen zügig erhöhen. Die gesetzliche Frauenquote sollte somit nicht zu Inaktivität auf dem Feld der Vereinbarkeitspolitik führen. Auch die Unternehmen sollten sich weiterhin für Familienfreundlichkeit einsetzen. Ansonsten könnte die Wirtschaft Probleme bekommen, die Quote zu erfüllen, und sie würde lediglich Frauen nutzen, die keine Kinder haben.

Die Einzelregelungen des Gesetzentwurfs zur Frauenquote überzeugen in vielen Bereichen: Die Quotenhöhe von 30 Prozent ist angesichts des aktuellen Frauenanteils in Führungspositionen von 11 Prozent als mittelfristiges Ziel in Ordnung. Sie kommt dabei Branchen und Unternehmen etwa in der Metallindustrie entgegen, deren Frauenanteil an der gesamten Belegschaft deutlich unter 50 Prozent liegt. Dass nur eine relativ kleine Anzahl von Unternehmen der verbindlichen Frauenquote unterliegen, muss kein Nachteil sein, da diese dennoch Signalwirkung für die restlichen Unternehmen hat.

Auch ist es zu begrüßen, dass das Gesetz nicht alleine die Erhöhung des Frauenanteils, sondern auch die des Männeranteils fordert, wenn Männer in Führungspositionen in der Minderheit sind. So muss Gleichstellungspolitik immer beide Geschlechter berücksichtigen. Womöglich hat dieser Fokus auf beide Geschlechter auch den positiven Nebeneffekt, dass die Arbeitbedingungen und Bezahlung in Berufsfeldern wie Pflege und Erziehung, in denen Frauen stark vertreten sind, endlich verbessert werden. Ebenfalls zuzustimmen ist schließlich der Einbindung des öffentlichen Dienstes in die Vorgaben des Gesetzes. Zwar sind die Bedingungen für Frauen im öffentlichen Dienst besser als in der Privatwirtschaft, da bereits seit den 1980er Jahren Gleichstellungsgesetze beschlossen und umgesetzt wurden, dennoch sind Frauen auch in den dortigen Führungspositionen unterrepräsentiert. Kritisch zu hinterfragen ist allerdings das Sanktionsinstrument des frei bleibenden Stuhls in Aufsichtsräten bei Nicht-Erfüllung der Frauenquote. Dies könnte zu Problemen führen, wenn sich hierdurch das paritätisch angelegte Kräfteverhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern verschiebt.

Trotz des deutlich erkennbaren Scheiterns der Selbstverpflichtungen der Wirtschaft und der Verankerung des Vorhabens im Koalitionsvertrag war das Gesetz zur Frauenquote vielen Widerständen ausgesetzt. Dies erklärt womöglich auch, warum die Quote und die Anzahl der Unternehmen, welche dieser unterliegen, nicht höher ausgefallen sind. Neben den Arbeitgebern setzten sich auch die Gewerkschaften sowie der Wirtschaftsflügel der Union gegen das Gesetz ein. Während Arbeitgeber und Gewerkschaften u. a. kritisierten, es gebe nicht genügend geeignete Frauen, um 30 Prozent der Führungsposten mit diesen zu besetzen, verhinderte der Wirtschaftflügel der Union erfolgreich, dass sich auch viele mittelständische Unternehmen Ziele für einen unternehmensspezifischen Frauenanteil setzen müssen. Die Opposition der Gewerkschaften gegen die gesetzliche Frauenquote kann mit ihrer kritischen Grundhaltung gegenüber Gleichstellungspolitik erklärt werden, welche mit den zum Teil ungleichen Geschlechterverteilungen in den von ihnen vertretenen Belegschaften und Branchen zusammenhängt.

Weder die lange Vorgeschichte der gesetzlichen Frauenquote noch die anhaltend kontroversen Debatten um das Thema oder die zuletzt intensivierten Widerstände konnten ihre Einführung schließlich verhindern. Im Ergebnis sind die Regelungen zur Frauenquote zumindest so stark geblieben, dass sie Wirkung zeigen werden und für viele Unternehmen eine Herausforderung darstellen. Wenn Politik und Unternehmen weiter an familienfreundlichen Arbeitsmodellen arbeiten, können wesentliche Ursachen der ungleichen Geschlechteranteile in Führungspositionen beseitigt und die Quotenziele leichter erreicht werden.

3.3 Einführung des Eltergeldes Plus

Im November 2014 beschloss der Bundestag die Einführung des Elterngeldes Plus, welches ab Juli 2015 in Anspruch genommen werden kann. Die Reform behebt einen handwerklichen Fehler der vorherigen Regelungen, indem der Zeitraum des Elterngeldbezuges in Teilzeit verdoppelt wird. Zuvor konnte die Förderung eines Elternteils maximal zwölf Monate andauern, egal ob in diesem Zeitraum komplett aus dem Erwerbsleben ausgestiegen oder mit halbiertem Arbeitsumfang weitergearbeitet wurde. Eltern, die vollständig zu Hause blieben, erhielten dadurch mehr Fördergelder als jene, die in Teilzeit weiterarbeiteten. In der Folge wurde das Teilzeitmodell selten ge-

wählt, auch wenn Eltern Interesse an diesem hatten. Diese ungewollte Steuerungswirkung und Ungleichbehandlung wird nun behoben, da der Elterngeldbezug bei Teilzeittätigkeit durch die Reform auf 24 Monate ausgeweitet wird. Reduzieren beide Elternteile gleichzeitig ihren Arbeitszeitumfang auf 25 bis 30 Wochenstunden, wird zudem ein Partnerschaftsbonus gewährt. In diesem Fall erhalten beide Elternteile bis zu vier Monate Elterngeld, sodass sich eine maximale Bezugszeit von 28 Monaten ergibt.

Die Einführung des Elterngeldes Plus ist eindeutig zu begrüßen, da junge Familien nun mehr Optionen beim Elterngeldbezug haben und dieses besser mit einer dauerhaften Aufrechterhaltung ihrer Berufstätigkeit verknüpfen können. Zudem wird durch den Partnerschaftsbonus die Beteiligung von Männern an der Kindererziehung gefördert. Das Elterngeld Plus stärkt die Attraktivität des Elterngeldes, welches weiterhin sehr beliebt in der Bevölkerung ist und rege in Anspruch genommen wird. Die jährlichen Gesamtkosten des Elterngeldes in Höhe von etwa 5 Milliarden Euro sollen durch das Elterngeld Plus lediglich um etwa 100 Mio. Euro steigen. Die nicht unerheblichen Gesamtkosten der Förderung sind gerechtfertigt, da diese nachweisbar positive Wirkung entfaltet. Neben gesicherten Rückkehrmöglichkeiten in den Beruf und einer egalitäreren Aufteilung der Erziehungsarbeit erhöht das Elterngeld Studien zufolge die Geburtenrate in bestimmten Bevölkerungsgruppen. Unter den zahlreichen familienpolitischen Förderinstrumenten kann eine solche geburtenfördernde Wirkung ansonsten nur dem Kindergeld nachgewiesen werden.

Gleichzeitig mit der Reform des Elterngeldes wurden auch die Regelungen zur Elternzeit geändert. Dabei handelt es sich um einen Rechtsanspruch auf bis zu drei Jahre unbezahlte Freistellung von der Arbeit zur Betreuung der eigenen Kinder. Die Elternzeit kann nun in drei anstatt bisher in zwei Abschnitten genommen werden. Auch ist es möglich, einen größeren Anteil der Elternzeit – 24 Monate statt bisher 12 Monate – zwischen dem vierten und achten Lebensjahr des Kindes in Anspruch zu nehmen. Für die Nutzung der Elternzeit ab dem vierten Lebensjahr des Kindes muss weiterhin fristgerecht ein Antrag an den Arbeitgeber gestellt werden, dessen Zustimmung ist allerdings nicht mehr nötig. Durch die Neuregelungen soll die Elternzeit insgesamt flexibler werden und ihre Inanspruchnahme bei höherem Alter des Kindes erleichtert werden. Dies ist durchaus sinnvoll, da der Betreuungsbedarf von Kindern etwa mit dem Schuleinstieg zeitweise steigen kann und die zuvor notwendige Zustimmung des Arbeitgebers von den Eltern womöglich als Hürde wahrgenommen wurde und sie in manchen Fällen von einer Beantragung der Elternzeit abgehalten hat. Auch wenn die Arbeitgeber durch die Erhöhung der Anzahl der Elternzeitabschnitte und die ihnen entzogene Mitbestimmung zusätzlichen Belastungen ausgesetzt werden, sind diese begrenzt. So erhöht sich der Gesamtumfang des Elternzeitanspruches nicht und die Arbeitskräfte bleiben den Arbeitgebern erhalten, da diese nach den jeweiligen Elternzeitabschnitten zurückkehren.

Insgesamt handelt es sich sowohl bei der Einführung des Elterngeldes Plus wie auch bei den Veränderungen der Elternzeit um relativ kleine Reformen. Dennoch stellen diese jeweils Fortschritte bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dar, da sie Eltern zusätzliche und flexiblere Möglichkeiten bieten, beide Bereiche in jüngeren wie auch älteren Jahren ihrer Kinder zu verbinden. Gegenwärtig sind keine weiteren Reformen des Elterngeldes geplant. Es könnte allerdings sein, dass es in absehbarer Zeit zu kleinen Anpassungen wie etwa der Anhebung der Partnermonate kommt.

3.4 Kitaplatz-Ausbau

Seit August 2013 ist der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter Dreijährige in Kraft. Um diesen Anspruch einlösen zu können, wurden in den letzten Jahren viele neue Kitaplätze geschaffen. Der Ausbau wurde nach Einsetzen des Rechtsanspruchs und damit auch im Jahr 2014 fortgesetzt. Von März 2013 bis März 2014 erhöhte sich die Anzahl der Betreuungsplätze für ein- bis dreijährige Kinder um drei Prozent. Im Juli 2014 gab es in Deutschland nach Angaben von Familienministerin Schwesig etwa 662.000 Betreuungsplätze für diese Gruppe. Das Ziel, Plätze für ein Drittel der Berechtigten zu schaffen, ist damit inzwischen erreicht.

Dennoch ist es zu begrüßen, dass der Ausbau weitergeht, da die Betreuung von Kleinkindern insbesondere in Städten sehr stark nachgefragt wird. Schätzungen gehen davon aus, dass die Nachfrage bei 50 Prozent der berechtigten Gruppe liegt und entsprechend noch viele Betreuungsplätze zugebaut werden müssen. Die Finanzierung des weiteren Ausbaus scheint gesichert zu sein, da der Bund weiterhin Mittel hierfür zur Verfügung stellt. Nachdem er über ein Sondervermögen von 2007 bis 2014 schrittweise insgesamt 5,4 Milliarden Euro für den Ausbau der Betreuungsinfrastruktur an die Länder zahlte, können diese ab 2015 mit weiteren Mitteln rechnen. So sind jährliche Zuwendungen von 845 Mio. Euro für die Betriebskosten der neu geschaffenen Kitas vorgesehen, die ohne zeitliche Befristung gezahlt werden. Auch will die Regierung das Sondervermögen zur Schaffung weiterer Kitaplätze aufstocken und es in dieser Legislaturperiode auf eine Milliarde Euro erhöhen.

Die hohe Zuwachsrate an Betreuungsplätzen steht einer hohen Nachfrage von Elternseite gegenüber. Neben der Auslastung der Kitas kommt dies auch in gerichtlichen Klagen gegen die Kommunen zum Ausdruck. Von Mitte 2013 bis Mitte 2014 kam es bundesweit zu etwa 250 Gerichtsverfahren, da Eltern sich in ihrem Anspruch auf einen Kitaplatz eingeschränkt oder nicht berücksichtigt sahen. Angesichts der Vergabe von mehr als 100.000 Betreuungsplätzen pro Jahr handelt es sich bei wenigen Hundert Klagen allerdings nicht um die vor Einsetzen des Rechtsanspruchs befürchtete Klagewelle. Alleine 131 dieser Klagen wurden in Köln geführt, was auf die besondere Nachfrage nach Betreuungsplätzen in bestimmten Städten sowie vereinzelte Zusammenschlüsse von Eltern mit Bereitschaft zur juristischen Durchsetzung ihrer Kitaplatz-Wünsche hinweist. Viele der Klagen scheiterten, da es oftmals um die Entfernungen zwischen Wohnort und Betreuungseinrichtung ging und nicht um generell fehlende Betreuungsplätze. Trotz ihrer begrenzten Anzahl und geringen Erfolgsquote üben die Klagen Druck auf die Behörden aus, den Betreuungsplatzausbau voranzutreiben.

Auch wenn der Ausbau der Betreuungsplätze für Kleinkinder gesichert scheint, entwickelte sich im Jahr 2014 eine größere Debatte zum Thema Kitas. In dieser geht es um die Qualität der Betreuung in den Einrichtungen. Im Juli 2014 wurde eine Studie der Bertelsmann-Stiftung vorgestellt, welche den Betreuungsschlüssel in deutschen Kitas untersuchte und auf bis zu 120.000 fehlende Erzieherinnen und Erzieher hinwies. Da in der Folge auf eine Betreuungskraft oftmals mehr als zehn Kinder kommen, bleibt nach Meinung mancher Beobachter zu wenig Zeit für eine angemessene Betreuung pro Kind. Tatsächlich ist die Personalsituation in vielen Kitas sehr angespannt. Das Kindeswohl ist hierdurch aber nicht gefährdet, da bisher keine größeren Verstöße etwa gegen die Aufsichtspflicht oder gar Vernachlässigungen wie im Pflegebereich bekannt wurden. Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung ist die

Personalknappheit zudem nicht neu und hängt auch nicht unmittelbar mit dem Ausbau der Betreuungsplätze zusammen. Bereits 2006 wurde über zu wenig Personal in Kitas diskutiert. Diese Erkenntnisse sollten allerdings nicht den aktuellen Handlungsbedarf relativieren, sondern zur Suche nach den Ursachen des Problems genutzt werden. Diese liegen zu großen Teilen in der föderalen Struktur Deutschlands. Jedes Bundesland definiert selbst, welche Qualifikationsanforderungen eine Fachkraft in der Kinderbetreuung erfüllen muss und was für ein Personalschlüssel in den entsprechenden Einrichtungen anzustreben ist. Gleichzeitig finanzieren die Länder bzw. die Kommunen das Personal der Kitas. In der Folge führen die unterschiedlichen Personalstandards sowie die Finanzknappheit der Länder und Kommunen zum Personalmangel in den Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder. Dieser ist regional allerdings oftmals sehr unterschiedlich ausgeprägt. Aufgrund des Kooperationsverbots im Bereich Bildung, der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes und des Bemühens der Länder, ihre Eigenständigkeit zu erhalten, ist es für den Bund schwierig, Einfluss auf die Betreuungsqualität in den Kitas zu nehmen bzw. finanzielle Mittel zur Verbesserung dieser zur Verfügung zu stellen.

Die meisten vom Bund gewährten Finanzhilfen können in der Folge nicht für Personalausgaben genutzt werden. So werden über das Sondervermögen für den Kitaplatz-Ausbau insbesondere bauliche Leistungen finanziert und die jährlichen Zuwendungen ab 2015 in Höhe von 845 Mio. Euro sind für Betriebskosten wie Miete, Heizung und Strom gedacht. Zumindest wäre es aber möglich, dass die Länder den ihnen vom Bund zum Ausbau der Betreuungsplätze zur Verfügung gestellten Anteil an der Umsatzsteuer auch für die Personalkosten der Kitas nutzen. Eine Sachbindung der Mittel ist aber nicht möglich, wie auch die Zweckentfremdung eines Teils der Umsatzsteuereinnahmen in der Vergangenheit zeigte (siehe Jahresrückblick Sozialpolitik 2012, ZSR 1/2013). Vor diesem Hintergrund hat Familienministerin Schwesig im Laufe des Jahres 2014 einen Koordinationsprozess zwischen Ländern und Bund gestartet, um gemeinsame Qualitätsstandards für die Betreuung von Kleinkindern zu entwickeln. Zu diesem Zweck fand im November 2014 ein erster „Kita-Gipfel" in Berlin statt. Angesichts der föderalen Hürden im Bereich Bildung, deren Abbau nicht in Sicht ist, kann der koordinative Ansatz der Ministerin nur begrüßt werden. Die Erfolgschancen der Initiative sind aber schwer abzuschätzen. Eine andere Möglichkeit zur Erhöhung der Qualität in den Kitas wäre die Einführung eines Zertifizierungs- und Gutscheinsystems. Der Bund könnte Gutscheine für einen kostenfreien Kitabesuch an Eltern vergeben, welche diese aber nur in zertifizierten Kitas einlösen können. Um zertifiziert zu werden, müssten Kitas gewisse Qualitätsstandards nachweisen, zu denen auch der Personalschlüssel zählen könnte. Auf diese Weise würde der Bund sich neben der Qualität auch für die Finanzierung der Kitas und ihres Personals einsetzen, da er für die Kitagebühren aufkommen würde, welche durch die Gutscheine entfallen. Dieser Vorschlag stammt ursprünglich von Ursula von der Leyen, wird aber aufgrund politischer Widerstände u. a. aus den Ländern aktuell nicht mehr diskutiert.

Zu den komplexen Fragen der Qualität und Finanzierung von Kitas gehören somit auch die Kitagebühren, welche von den Eltern zu zahlen sind. Aufgrund der Zuständigkeit der Kommunen für den Betrieb der Kitas variieren diese nicht nur im Bundesgebiet, sondern bereits innerhalb eines Bundeslandes erheblich. Die Kitagebühren

werden dabei auch dafür genutzt, die Personalkosten der Kitas zu decken. Eine Angleichung der Gebühren wäre aus Gerechtigkeitsgesichtspunkten zu begrüßen, eine Abschaffung scheint aufgrund der Finanzierungsprobleme der Kitas aber unwahrscheinlich.

Wie aufgezeigt, ist das Problem der Betreuungsqualität in Kitas nicht leicht zu lösen und wird deshalb weiterhin aktuell bleiben. Da der Bund über keine direkten Steuerungsmöglichkeiten verfügt, ist zu hoffen, dass die freiwillige Angleichung der jeweiligen Ländervorgaben für die Qualifikation von Fachkräften, den Personalschlüssel und die pädagogischen Programme für die Betreuung von Kleinkindern voranschreitet. Zudem sollten die Kitagebühren angeglichen und Wege gefunden werden, die Finanzierung des Kitapersonals dauerhaft zu unterstützen.

3.5 Verabschiedung des Pflegestärkungsgesetzes I

Von Relevanz für die Familienpolitik war schließlich auch die Verabschiedung des Pflegstärkungsgesetzes I im Oktober 2014 (siehe auch Abschnitt 4.3). Das Gesetz ist ein richtiger Schritt auf dem Weg zur Bewältigung der steigenden Zahl von Pflegebedürftigen sowie der Unterstützung ihrer Angehörigen, muss aber noch durch weitere Reformen ergänzt werden. Diese sind zum Teil im Pflegestärkungsgesetz II vorgesehen, welches noch in dieser Legislaturperiode folgen soll.

Mehrere Neuerungen des aktuellen Gesetzes sind positiv zu bewerten: Nach jahrelangen Forderungen von Fachverbänden und Experten werden nun Demenzerkrankungen erstmals von der Pflegeversicherung berücksichtigt und Leistungen für diese gezahlt. Auch sind sie Bestandteil des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes, der mit dem Pflegestärkungsgesetz II eingeführt werden wird. Ebenfalls zu begrüßen ist die Gründung eines Pflegevorsorgefonds, da durch diesen die Abhängigkeit der Einnahmen der Pflegeversicherung von der Arbeitsmarkt- und Konjunkturlage reduziert wird. Ein solcher Fonds ermöglicht es, langfristiger als bisher von einer guten Konjunkturphase zu profitieren.

Von großer Bedeutung sind darüber hinaus mehrere Inhalte des Gesetzes, welche die Unterstützung der Angehörigen von Pflegebedürftigen verbessern. Hierbei handelt es sich um eine wichtige Gruppe, die stark durch die Pflege von Familienangehörigen belastet wird und politisch mehr gefördert werden sollte. Zunächst wurden die Regelungen aufgewertet, welche eine zehntätige berufliche Auszeit für die Organisation eines plötzlich aufgetretenen Pflegefalls in der Familie ermöglichen. Bisher gab es weder Lohn noch Lohnersatz für diese Auszeit, nun soll die Pflegeversicherung bis zu 90 Prozent des Nettolohns für diesen Zeitraum an die Betroffenen zahlen. Die neue Regelung ist allerdings unpräzise, da unklar ist, wer die Sozialversicherungsbeiträge für die zehn Tage übernehmen soll. Auch besteht lediglich einmalig pro Pflegebedürftigem in der Familie das Recht, die Organisationsauszeit zu nehmen. Diese Regelung berücksichtigt nicht, dass sich der Zustand des zu Pflegenden plötzlich verschlechtern kann und für die Angehörigen wiederum erheblicher Organisationsaufwand zur Anpassung der pflegerischen Betreuung entsteht. Durch das Pflegestärkungsgesetz I wurden auch die Bedingungen für die maximal sechsmonatige Pflegezeit, während der Arbeitnehmer/-innen vollständig freigestellt werden, sowie für die maximal 24-monatige Familienpflegezeit, während der die Berufstätigkeit auf Teilzeit reduziert wird, verbessert. Für letztere wurde ein Rechtsanspruch eingeführt,

nachdem zuvor eine Vereinbarung mit dem Arbeitgeber notwendig war. Weiterhin kann zukünftig ein zinsloses Darlehen in Anspruch genommen werden, um den mit der reduzierten Arbeitszeit bzw. der vollständigen eingestellten Erwerbstätigkeit verbundenen Lohnausfall auszugleichen.

Diese Veränderungen werden die Situation pflegender Angehöriger allerdings vermutlich nur sehr begrenzt verbessern. Die finanziellen Belastungen durch den Erwerbsausfall müssen weiterhin vollständig von ihnen getragen werden, auch wenn diese durch das Darlehen auf die Zeit nach der Pflegeauszeit und einen längeren Zeitraum gestreckt werden können. Monate- bis jahrelange Gehaltsverluste und reduzierte Sozialversicherungsbeiträge haben dabei nicht nur kurz- und mittelfristige Effekte, sondern erhöhen auch die Armutsgefährdung im Alter. Die Familienpflegezeit wird trotz des Rechtanspruches aufgrund der weiterhin vorhandenen finanziellen Nachteile vermutlich auch in Zukunft nur schwach nachgefragt werden. Aufgrund der erheblichen finanziellen Belastung der Angehörigen von Pflegebedürftigen wäre es wünschenswert, dass sowohl die Pflegezeit wie auch die Familienpflegezeit ähnlich wie das Elterngeld finanziell gefördert würden. Aufgrund der steigenden Pflegeausgaben und der bisherigen Weigerung der Politik, auch nur einen Teil der Lohnausfälle von pflegenden Angehörigen zu ersetzen, ist eine solche Förderung aber unwahrscheinlich.

Trotz des fehlenden finanziellen Engagements ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass die Politik zunehmend auch die Angehörigen von Pflegebedürftigen wahrnimmt und nach Vereinbarkeitslösungen für Pflege und Beruf sucht. Grund des Engagements von Angehörigen in der Betreuung von Pflegebedürftigen ist der Wunsch vieler älterer Menschen, zu Hause gepflegt zu werden. Gleichzeitig wollen und müssen ihre Angehörigen aber berufstätig bleiben, da sich viele Menschen dauerhafte Gehaltsausfälle nicht leisten können. Um eine bessere Vereinbarkeit von Pflege und Berufstätigkeit zu ermöglichen, ist eine Reihe von unterstützenden Instrumenten denkbar: Zunächst wären zentralisierte Informationsstellen und Telefon-*Hotlines* zum Thema Pflege von großer Bedeutung, um Angehörige zu beraten und die Organisation eines Pflegefalls zu erleichtern. Weiterhin können ambulante Pflegedienste, die regelmäßig zu den Pflegebedürftigen nach Hause kommen, eine erhebliche Entlastung für (berufstätige) Angehörige sein. Hierfür muss es aber genügend Angebote auch im ländlichen Raum geben, die zudem für die Angehörigen etwa durch Unterstützung der Pflegeversicherung bezahlbar sind. Ebenfalls von Bedeutung ist ein ausreichendes Angebot an Tagespflegeplätzen, die Angehörige nutzen können, wenn sie länger außer Haus sind oder verreisen. Schließlich können flexible Arbeitszeiten die Betreuung von Pflegebedürftigen enorm erleichtern. Nicht alle diese Verbesserungen sind allerdings über gesetzliche Regulierungen zu erreichen. So sollten etwa flexible Arbeitszeitmodelle gefördert, aber nicht gesetzlich durchzusetzen versucht werden, da dies die betriebliche Familienpolitik gefährdet. Unternehmen leisten auf freiwilliger Basis bereits viel für Eltern oder die Angehörigen von Pflegebedürftigen und würden durch staatliche Eingriffe in Zukunft womöglich weniger Entgegenkommen zeigen, da Regulierungen der wirtschaftlichen Handlungslogik widersprechen.

Um den Herausforderungen im Bereich Pflege zu begegnen und die Bedürfnisse der Betroffenen zu berücksichtigen, sollte es in Zukunft zu einer engeren Verzahnung von häuslicher und professioneller Pflege kommen. Auch wäre es von großer Bedeutung, die Angehörigen für ihre Verdienstausfälle zumindest teilweise zu entschädigen.

3.6 Bilanz

Auch im Jahr 2014 hat die Politik eine höhere Erwerbstätigkeit von Frauen und eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert. Die gesetzliche Frauenquote für Führungspositionen in Unternehmen, das Elterngeld Plus und der Ausbau von Betreuungsplätzen für Kleinkinder sind Ausdruck dieser Fortsetzung der fortschrittlichen Familienpolitik der letzten Jahre. Die rege Nutzung des Elterngeldes und der Kitaplätze zeigen dabei, dass diese Politik zu der Lebenswirklichkeit und den Biographiewünschen großer Teile der Bevölkerung passt. Eine wichtige verbleibende Aufgabe in diesem Feld besteht darin, nach dauerhaft entlastenden Arbeitszeitmodellen für Eltern zu suchen, wie sie etwa mit der Familienarbeitszeit diskutiert werden.

Im Bereich Pflege ist die Vereinbarkeitspolitik noch deutlich weniger weit entwickelt. Entsprechend viel gibt es dort in den nächsten Jahren zu tun. Zwar wurde die Familienpflegezeit, welche die Reduzierung von Arbeitszeit ermöglicht, um Angehörige zu pflegen, 2014 durch einen Rechtsanspruch und das Angebot zinsfreier Darlehen gestärkt. Dies reicht als Unterstützung pflegender Angehöriger aber bei weitem nicht aus, da diese ihren möglichen Verdienstausfall weiterhin komplett alleine tragen müssen. Hier wären Modelle ähnlich des Elterngeldes oder der 2014 durch einen Lohnausgleich gestärkten Auszeit für die Organisation eines Pflegefalls wünschenswert, welche die Einkommensverluste der Betroffenen durch Steuer- oder Beitragsmittel zumindest in Teilen ausgleichen.

4. JAHRESRÜCKBLICK GESUNDHEITSPOLITIK

von Thomas Gerlinger

4.1 Gesamtsituation und Finanzen des Gesundheitssystems

2014 war ein Jahr intensiver Gesetzgebungstätigkeit in der deutschen Gesundheitspolitik. Die neue Regierung nahm die im Koalitionsvertrag vereinbarten Vorhaben zügig in Angriff. Eine neuerliche Reform der Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und eine Verbesserung der Pflegeleistungen wurden ebenso umgesetzt wie eine Reform des Pflegezeitgesetzes. Darüber hinaus brachte das Bundeskabinett zwei weitere Gesetzentwürfe – für ein Präventionsgesetz und für ein Gesetz zur Verbesserung der Versorgungsstruktur – in den Bundestag ein. Schließlich wurde die Arbeit an einer größeren Krankenhausreform und an einem zweiten Pflegestärkungsgesetz aufgenommen. Beide Gesetze sollen noch in dieser Legislaturperiode, die Krankenhausreform möglicherweise schon 2015 verabschiedet werden.

Die Arbeit an diesen Reformvorhaben erfolgte effektiv und weitgehend geräuschlos. Offenkundig waren die Regierungsparteien bemüht, in der Öffentlichkeit nicht wie die vorangegangenen Koalitionen den Eindruck von Zerstrittenheit aufkommen zu lassen. Die vergleichsweise präzisen Vereinbarungen im Koalitionsvertrag könnten dies erleichtert haben, sicherlich auch die Entscheidung, besonders umstrittene und grundsätzliche Fragen wie die nach dem Fortbestand des dualen Systems von gesetzlicher und privater Krankenversicherung zu umgehen. Dies verweist zugleich auf das prägende inhaltliche Merkmal der 2014 in Angriff genommenen Reformen: Sie bewegen sich auf den eingeschlagenen Pfaden fort und beschränken sich weitgehend auf Feinjustierungen bestehender Regelungen, um aufgetretenen Mängeln und Problemen entgegenzuwirken. Grundsätzliche Reformen bleiben also aus: Weder wurden die Lasten bei der GKV-Finanzierung umverteilt noch der Pflegebedürftigkeitsbegriff reformiert oder der Dualismus des Krankenversicherungssystems ins Visier genommen.

Die finanzielle Situation der gesetzlichen Krankenversicherung stellte sich auch 2014 sehr solide dar. Die Rücklagen sowohl des Gesundheitsfonds (etwa 12,6 Milliarden Euro) als auch der Krankenkassen (etwa 16 Milliarden Euro) waren Ende 2014 ähnlich hoch wie im letzten Jahr, obwohl die Bundesregierung den aus Steuermitteln finanzierten Bundeszuschuss zum Gesundheitsfonds 2014 um 3,5 Milliarden Euro auf 10,5 Milliarden Euro senkte. Die hohen Einnahmen der gesetzlichen Krankenversicherung gehen auf die gute Konjunktur und die steigende Anzahl sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse zurück. Die Zahl der gesetzlich Krankenversicherten stieg Ende 2014 auf 70,6 Mio. Personen und war damit so hoch wie seit 2012 nicht mehr. Die Arbeitsmigration, vor allem aus den von der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise besonders betroffenen Ländern Südeuropas, spielt bei der finanziellen Konsolidierung der GKV eine wichtige Rolle. Die Arbeitsmigranten sind jünger und haben weniger beitragsfrei mitversicherte Familienangehörige als der Durchschnitt der GKV-Mitglieder. Unter dem Strich sind die Behandlungskosten der Arbeitsmigranten damit geringer als die Höhe der von ihnen geleisteten Beiträge.

Die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung sind im vergangenen Jahr um rund 5 Prozent gestiegen und beliefen sich auf etwa 200 Milliarden Euro. Dabei

haben die Krankenkassen in der Jahresbilanz erstmals seit 2008 wieder Defizite geschrieben, und zwar in Höhe von etwa 1 Milliarde Euro. Neben steigenden Ausgaben vor allem in der zweiten Jahreshälfte trugen auch Prämienausschüttungen in Höhe von knapp 600 Mio. Euro zu diesem Defizit bei. Es ist davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren auch bei stabiler Konjunktur – und erst recht im Fall eines wirtschaftlichen Einbruchs – die Rücklagen im Gesundheitsfonds und bei den Krankenkassen abschmelzen werden. Neben den säkulären Trends – den steigenden Kosten durch die Alterung der Bevölkerung und den medizinischen Fortschritt – trägt dazu auch die zum 1. Januar 2015 in Kraft getretene Absenkung des allgemeinen Beitragssatzes zur GKV von 15,5 auf 14,6 Prozent bei (s. u.). Auch ist fraglich, ob der Bundeszuschuss zum Gesundheitsfonds in Hinblick auf das Haushaltsziel einer „schwarzen Null" und der ab 2016 schrittweise in Kraft tretenden „Schuldenbremse" bei seiner gegenwärtigen Höhe bleiben wird.

Die Situation der privaten Krankenversicherer wird demgegenüber von Beobachtern nicht selten als prekär beschrieben. Nach jahrelangem starkem Wachstum stagnieren die Versichertenzahlen in der Privaten Krankenversicherung (PKV). Weiterhin verzeichnen sie kräftige Ausgabensteigerungen und Beitragserhöhungen für ältere Versicherte. Zudem erschwert das anhaltend niedrige Zinsniveau die Erwirtschaftung der gesetzlich vorgeschriebenen Rücklagen für die Altersphase ihrer Mitglieder. Schließlich dürften die privaten Krankenversicherungen von der konjunkturellen Entwicklung und der Zuwanderung in geringerem Maße profitieren als die gesetzlichen Krankenkassen, auch weil die Mehrheit der Arbeitsmigranten die Jahresarbeitsentgeltgrenze nicht erreicht. Im Übrigen dürften viele von ihnen, auch wenn sie über das Zugangsrecht zur PKV verfügen, angesichts der in ihren Heimatländern fremden PKV-Regeln wie Prämienermittlung und Kostenerstattung kaum Interesse haben, dieses zu nutzen.

Auch wenn sich das Gesundheitssystem 2014 in seiner finanziellen Basis als stabil präsentierte, sind bedeutende Strukturprobleme nach wie vor ungelöst. Dazu zählen der Dualismus von gesetzlicher und privater Krankenversicherung, der sich zu verschärfen drohende Ärztemangel in bestimmten Regionen, die – nicht zuletzt durch finanzielle Fehlanreize heraufbeschworenen – Qualitätsmängel in der gesundheitlichen Versorgung sowie die unzureichende Berücksichtigung des Pflegebedarfs Demenzkranker.

4.2 Reform des Zusatzbeitrags: Das Finanzstruktur- und Qualitätsweiterentwicklungsgesetz

Im Juni 2014 beschloss der Bundestag mit dem „Gesetz zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der gesetzlichen Krankenversicherung" (GKV-FQWG) eine erneute Reform der GKV-Finanzierung. Das Gesetz trat in wesentlichen Teilen zum 1. Januar 2015 in Kraft. Es stellt den zuvor pauschal erhobenen Zusatzbeitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung auf einen einkommensabhängigen Zusatzbeitrag um und schafft den nun überflüssig gewordenen steuerfinanzierten „Sozialausgleich" ab. Der 2005 eingeführte Sonderbeitrag für die Versicherten in Höhe von 0,9 Prozentpunkten wurde beseitigt und der allgemeine Beitragssatz damit von 15,5 Prozent auf 14,6 Prozent reduziert. Es bleibt aber dabei, dass der Arbeitgeberanteil zur GKV bei 7,3 Prozent eingefroren wird und zur Deckung zukünftiger Defizite aus-

schließlich die Versicherten in Form eines in seiner Höhe unbegrenzten kassenindividuellen Zusatzbeitrags herangezogen werden. Insofern stellt die Abschaffung des Sonderbeitrags nur scheinbar eine Rückkehr zur Beitragsparität dar. Im Grunde genommen wird der Sonderbeitrag in den Zusatzbeitrag umgewandelt und kassenindividuell ausgestaltet.

Die erneute Reform der GKV-Finanzierung ändert nur wenig an dem 2009 von der damaligen Großen Koalition eingeführten und 2011 von der schwarz-gelben Koalition modifizierten Finanzierungsmodell der GKV. Zwar schafft sie die „kleine Kopfpauschale", also den Zusatzbeitrag als einkommens*un*abhängigen Beitrag, ab, aber alle anderen wesentlichen Komponenten der GKV-Finanzierung, die die Last der Finanzierung künftiger Kassendefizite den Versicherten auferlegen, bestehen fort. Darüber hinaus bedeutet die Reduzierung des allgemeinen Beitragssatzes auf 14,6 Prozent, dass sich der Wettbewerb der Krankenkassen um eine Vermeidung von Zusatzbeiträgen verschärfen wird, weil der bis Ende 2014 gültige Beitragssatz von 15,5 Prozent als ein Puffer wirkte, welcher die Vermeidung von Zusatzbeiträgen erleichterte. Zum 1. Januar 2015 erhoben nahezu alle der aktuell in Deutschland existierenden 130 gesetzlichen Krankenkassen einen Zusatzbeitrag. In der Spitze betrug er 1,3 Prozent. Bei einem Bruttoarbeitseinkommen in Höhe der Jahresarbeitsentgeltgrenze (2015 = 54.900 Euro) liegt damit die Beitragsdifferenz zwischen der Kasse mit dem günstigsten und dem höchsten Zusatzbeitrag bei mehr als 700 Euro im Jahr und knapp 60 Euro im Monat, und dies bei einem nahezu identischen Leistungskatalog. Bis 2018 könnte sich der *durchschnittliche* Zusatzbeitrag, so Schätzungen der Ersatzkassen, auf 1,7 Prozent erhöhen. Bei einem Rückgang der Beschäftigung dürfte dieser Anstieg noch höher ausfallen.

Die Fachöffentlichkeit ist über die Bewertung der Einführung des einkommensabhängigen Zusatzbeitrags uneins. In der liberalen Gesundheitsökonomie stößt die Umstellung auf Kritik, da sich die GKV-Finanzierung durch die Reform wieder weiter vom Modell der Kopfpauschale – also eines pauschalen Beitrags für alle Versicherten unabhängig vom Einkommen – entfernt. Dies widerspricht der in diesen Kreisen stark befürworteten Trennung von Risikoausgleich, der über Beiträge bzw. Prämien zu regeln sei, und Sozialausgleich, der über das Steuersystem erfolgen solle. Zudem wird hier auch darauf hingewiesen, dass von einem prozentualen Zusatzbeitrag ein weniger klares Preissignal für die Versicherten ausgehe als von einem absoluten Zusatzbeitrag. Dies könne die Wechselbereitschaft der Versicherten mindern und die Einsparbemühungen der Krankenkassen schwächen. Diese Erwartungen sind jedoch wenig realistisch, da die Vergangenheit gezeigt hat, dass auch ein prozentualer Zusatzbeitrag eine Steuerungswirkung auf die Versicherten ausübt. Auch in Zukunft wird die Vermeidung des Zusatzbeitrags bzw. ein möglichst niedriger Zusatzbeitrag zu den wichtigsten Zielen jeder Krankenkasse gehören.

Die SPD hält sich zugute, mit der Neugestaltung des Zusatzbeitrags die Kopfpauschale aus dem GKV-Finanzierungssystem verbannt zu haben. In der Tat dürfte dies zumindest vorläufig der Fall sein. Dieser Erfolg war für die SPD allerdings leicht zu erringen, da es sich bei der Erhebung des pauschalen Zusatzbeitrags vor allem um ein Anliegen der FDP gehandelt hatte und die Partei angesichts ihrer aktuellen Krise im Reformprozess nicht als leidenschaftliche Verteidigerin des Finanzierungsmodells in Erscheinung trat. Vor allem aber ist darauf hinzuweisen, dass das GKV-FQWG

die mit den vorangegangenen Reformen vorgenommene Verteilung der Lasten des Gesundheitssystems auf die Schultern der Versicherten nicht revidiert.

Die Krankenkassen begrüßen die Reform des Zusatzbeitrags, weil sie in der Neuregelung größere Spielräume zur eigenständigen Festsetzung des Beitragssatzes sehen. Allerdings hat sich an der formalen Einschränkung der Kassenkompetenzen mit dem GKV-FQWG nichts geändert: Nach wie vor gibt es einen bundeseinheitlichen Mindestbeitragssatz; zudem waren die Krankenkassen auch zuvor gehalten, zum Ausgleich von Defiziten kassenindividuelle Zusatzbeiträge zu erheben. Gestiegen sind mit dem GKV-FQWG aber die Möglichkeiten der Krankenkassen, sich durch den Zusatzbeitrag voneinander abzugrenzen, weil durch die Reduzierung des bundeseinheitlichen Beitragssatzes der Zwang zur Erhebung eines Zusatzbeitrags gestiegen ist.

Neben der Finanzierung befasst sich das GKV-FQWG auch mit Problemen der Qualitätssicherung. Von Bedeutung ist hier vor allem die Gründung eines „Instituts zur Qualitätssicherung und Transparenz im Gesundheitswesen". Dieses Institut soll in Form einer Stiftung organisiert sein und dem Gemeinsamen Bundesausschuss fachlich unabhängige Informationen für Entscheidungen zur Qualitätssicherung im Gesundheitssystem bereitstellen. Im Unterschied zum „Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen", das vor allem auf die Bewertung von diagnostischen und therapeutischen Verfahren und die Entwicklung von Leitlinien zielt, soll das neue Qualitätsinstitut wissenschaftlich fundierte Kriterien für die Beurteilung von Versorgungsqualität entwickeln, die auch valide Vergleiche zwischen Versorgungseinrichtungen (z. B. Krankenhäusern) ermöglichen sollen.

4.3 Das Pflegestärkungsgesetz I

Die Verbesserung von Leistungen für Pflegebedürftige, insbesondere für Demenzkranke, ist nach breiter Übereinstimmung in Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit dringend notwendig. Nachdem in den letzten Jahren verschiedene, oft nur kleine Schritte in diese Richtung gemacht wurden, sieht das ebenfalls 2014 verabschiedete Pflegestärkungsgesetz I umfangreichere Leistungsverbesserungen vor. Mit ihm wurde der Beitragssatz für die Soziale Pflegeversicherung um insgesamt 0,3 Prozentpunkte erhöht, von denen 0,2 Prozentpunkte auf Leistungsverbesserungen für Demenzkranke entfallen und 0,1 Prozentpunkte für die Einrichtung eines Pflegevorsorgefonds vorgesehen sind. Ab dem 1. Januar 2015 beträgt der Beitragssatz in der Sozialen Pflegeversicherung somit 2,35 Prozent bzw. 2,6 Prozent für Kinderlose.

Mit dem Pflegestärkungsgesetz I werden Pflegegeld und Pflegesachleistungen um rund vier Prozent angehoben. Diese Erhöhung geht auf das Pflege-Weiterentwicklungsgesetz aus dem Jahr 2008 zurück, das vorschreibt, die Leistungen der Pflegeversicherung ab 2015 in einem dreijährigen Rhythmus an die Preissteigerungen anzupassen und so den Kaufkraftverlust auszugleichen. Darüber hinaus sieht das Pflegestärkungsgesetz I auch Leistungsverbesserungen für Personen mit einem erhöhten Betreuungs- und Beaufsichtigungsaufwand vor, womit vor allem an Demenz erkrankte Personen gemeint sind. Diese Leistungen der Pflegestufe 0 erhalten Pflegebedürftige auch dann, wenn sie ansonsten nicht von der aktuellen Pflegebedürftigkeitsdefinition erfasst werden. Erhöhte Leistungen für diesen Personenkreis werden aber nur gewährt, wenn sie zu Hause gepflegt werden. Darin kommt das Ziel

des Gesetzgebers zum Ausdruck, Anreize für die Inanspruchnahme der preisgünstigeren ambulanten Pflege zu schaffen. Dies wird auch in anderen Bestimmungen des Gesetzes deutlich. So werden Leistungen zur Verbesserung des Wohnumfeldes angehoben sowie Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von Entlastungsleistungen (z. B. Verwendung nicht in Anspruch genommenen Pflegegeldes für Einkaufsdienste oder Botengänge, vorübergehende Kurzzeit- oder teilstationäre Pflege) erweitert.

Darüber hinaus sieht die Reform Mittel für die Einstellung von 50.000 zusätzlichen Pflegekräften sowie eine verbesserte Personalvergütung im Pflegesektor vor. Die Pflegeeinrichtungen müssen nachweisen, dass das zusätzliche Geld hierfür tatsächlich bei den Pflegekräften ankommt. Der Pflegevorsorgefonds, dessen Einrichtung auf das Bestreben der Unionsparteien zurückgeht, soll in den nächsten 20 Jahren aufgebaut werden und künftige Beitragssteigerungen abfedern. Zu diesem Zweck sollen jährlich etwa 1,2 Milliarden Euro angespart werden.

Noch in dieser Legislaturperiode soll ein Pflegestärkungsgesetz II folgen, dessen Kernpunkte in der Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und eines dazugehörigen Begutachtungsverfahrens bestehen. Beide Elemente werden zurzeit erprobt. Mit diesem Gesetz soll der Beitragssatz zur Sozialen Pflegeversicherung um weitere 0,2 Prozentpunkte angehoben werden, um die mit dem neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff vermutlich einhergehenden Mehrkosten zu finanzieren.

Insgesamt sieht das Pflegestärkungsgesetz I zwar Leistungsverbesserungen wie bisher keine andere Pflegereform in Deutschland vor, jedoch gleichen sie im Wesentlichen lediglich den Kaufkraftverlust der vergangenen Jahre aus bzw. sind – im Hinblick auf die Pflegebedürftigen mit Demenz – eine Übergangslösung bis zum Inkrafttreten des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs. Die Leistungsverbesserungen ändern nichts am Charakter der Pflegeversicherung als eine Grundsicherung, welche nur einen Teil der Pflegekosten trägt. Nach wie vor werden private Zuzahlungen in beträchtlichem Maße notwendig sein bzw. dürfte ein erheblicher Teil der Pflegebedürftigen – insbesondere jene, die sich in Pflegeeinrichtungen befinden – auf die Sozialhilfe angewiesen bleiben. Das Pflegestärkungsgesetz I setzt einen starken Akzent auf die Förderung häuslicher Pflege, welche oftmals durch Angehörige, Nachbarinnen/Nachbarn oder Ehrenamtliche geleistet wird. Es ist sehr zweifelhaft, ob dem heraufziehenden Pflegenotstand in Anbetracht des vielgestaltigen sozialen Wandels (Bedeutungsverlust der Familie, Lockerung der Inter-Generationen-Beziehungen, wachsende Flexibilitätsanforderungen des Arbeitsmarktes, erhöhte räumliche Mobilität etc.) auf diese Weise begegnet werden kann.

Die Pflegereform der Großen Koalition war trotz der Leistungsverbesserungen vielfältiger Kritik der parlamentarischen Opposition, von Sozialverbänden, Gewerkschaften und Wissenschaft ausgesetzt. Die Kritiker gestanden zu, dass Leistungsverbesserungen vorgenommen wurden, wandten aber ein, dass sie bei Weitem nicht ausreichend seien und eine Reform des Pflegebedürftigkeitsbegriffs nach wie vor ausstehe. Auch bewerteten sie den Pflegevorsorgefonds negativ, weil er wegen seines begrenzten Umfangs nicht zu deutlichen Entlastungen der Pflegeversicherung führen werde und dem Umlageprinzip der Sozialversicherung widerspreche. Die in den kommenden Jahren in den Fonds fließenden 0,1 Prozentpunkte des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung hätten stattdessen in verbesserte Pflegeleistungen investiert werden sollen und wären hierdurch unmittelbar wirksam geworden.

4.4 Der Entwurf für ein Präventionsgesetz

Ebenso wie Leistungsverbesserungen in der Pflege ist die Verabschiedung eines Präventionsgesetzes ein Thema, welches die Gesundheitspolitik schon seit Jahren begleitet. Dabei steht nicht die individualmedizinische Prävention durch Ärztinnen und Ärzte im Mittelpunkt – z. B. in Form von Impfungen oder Früherkennungsuntersuchungen –, sondern die nichtmedizinische bevölkerungsbezogene Prävention – z. B. in Form von Maßnahmen zur Prävention und Gesundheitsförderung im Betrieb oder im Stadtteil oder von Maßnahmen für bestimmte Bevölkerungsgruppen wie Jugendliche oder Migranten. Wichtiger Grund für die wiederkehrende Diskussion über ein Präventionsgesetz ist zum einen der im internationalen Vergleich geringe Stellenwert bevölkerungsbezogener Präventionsmaßnahmen in der deutschen Gesundheitspolitik, zum anderen die mangelnde Koordination und Zielorientierung einer Vielzahl der beteiligten Akteure.

Zwischen 2005 und 2013 scheiterten insgesamt drei Anläufe zur Verabschiedung eines solchen Gesetzes. Die Gründe für das Scheitern sind vielschichtig und unterscheiden sich je nach nicht vollendetem Gesetzgebungsverfahren. Von besonderer Bedeutung waren ein lange Zeit geringes Interesse der Union an einem solchen Gesetz, unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat sowie abweichende Interessen zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherungsträgern als den Hauptakteuren eines Präventionsgesetzes. Die föderale Struktur des politischen Systems Deutschlands sowie die politikfeldspezifische Akteursvielfalt waren somit wichtige Gründe für die bisherige Erfolglosigkeit der Reformversuche. Die Große Koalition startete im Jahr 2014 einen vierten Versuch zum Beschluss eines Präventionsgesetzes: Im Dezember 2014 billigte das Kabinett den Entwurf des „Gesetzes zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention", der – nach einer vorangegangenen Abstimmung zwischen den Regierungsparteien einerseits sowie zwischen Bund und Ländern andererseits – recht gute Aussichten hat, sowohl den Bundestag als auch den Bundesrat erfolgreich zu passieren.

Der aktuelle Entwurf für ein Präventionsgesetz verzichtet auf eine umfassende Einbeziehung aller Sozialversicherungsträger und beschränkt sich weitgehend auf die Formulierung von Aufgaben für die gesetzlichen Krankenkassen. Er unterscheidet zwischen drei Leistungsarten auf dem Gebiet der Prävention: (i) Leistungen der individuellen Verhaltensprävention, (ii) Leistungen zur Gesundheitsförderung und Prävention in Lebenswelten sowie (iii) Leistungen der betrieblichen Gesundheitsförderung. Die Krankenkassen sollen mit 7 Euro je Versichertem und Jahr, insgesamt also rund 500 Mio. Euro, mehr als doppelt so viel Mittel für die Prävention ausgeben als in der Vergangenheit. Davon sollen jeweils 2 Euro auf die betriebliche Gesundheitsförderung und die Gesundheitsförderung in Lebenswelten entfallen. Im Unterschied zu vorangegangenen Gesetzentwürfen sollen die übrigen Sozialversicherungsträger nicht an der Finanzierung der vorgesehenen Maßnahmen beteiligt werden.

Die Krankenkassen sollen im Interesse einer wirksamen und zielgerichteten Prävention mit der gesetzlichen Unfallversicherung, der gesetzlichen Rentenversicherung und den Pflegekassen eine gemeinsame nationale Präventionsstrategie entwickeln und deren Umsetzung und Fortschreibung gewährleisten. Zur Unterstützung der Krankenkassen bei der Durchführung einer einheitlichen kassenartenübergreifenden Leistungserbringung soll der GKV-Spitzenverband die Bundeszentrale für gesundheitli-

che Aufklärung mit der Durchführung von kassenartenübergreifenden Leistungen zur Prävention und Gesundheitsförderung in Lebenswelten beauftragen und ihr dafür jährlich mindestens 50 Cent je Versichertem entrichten. Eine nationale Präventionskonferenz soll eingerichtet werden, welche verantwortlich für die Entwicklung, Umsetzung und Fortschreibung der nationalen Präventionsstrategie ist. Der GKV-Spitzenverband bestimmt dem Gesetzentwurf zufolge die Anforderungen und ein einheitliches Verfahren für die Zertifizierung von Leistungsangeboten. Die Landesverbände der Krankenkassen werden verpflichtet, zur Umsetzung dieser Strategie auf Landesebene Rahmenvereinbarungen zur Zusammenarbeit mit den für das Land zuständigen Stellen zu schließen. Ein nationales Präventionsforum, das sich aus den für die Prävention und Gesundheitsförderung maßgeblichen Verbänden und Organisationen, der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände und repräsentativen Spitzenorganisationen der Arbeitgeber zusammensetzt, soll die nationale Präventionskonferenz beraten. Diese Organisation des Präventionssystems soll eine bessere Koordinierung und Zielorientierung ermöglichen. Außerdem will die Große Koalition die Rolle der Ärztinnen und Ärzte in der Prävention stärken. Sie sollen ihren Patienten in Zukunft Bescheinigungen mit Präventionsempfehlungen für Leistungen zur individuellen Verhaltensprävention ausstellen können.

Der Entwurf zum Präventionsgesetz ist von verschiedenen Seiten als ein Schritt in die richtige Richtung gewürdigt worden, war aber auch Gegenstand vielfältiger Kritik. So wurde u. a. eingewandt, dass die Definition lebensweltbezogener Maßnahmen nicht eindeutig genug sei und der Gesetzentwurf zu weite Möglichkeiten für eine fortgesetzte Finanzierung rein verhaltenspräventiver Maßnahmen eröffne, die als wenig effektiv gelten. In diesem Zusammenhang wird auch die Aufwertung der Ärztinnen und Ärzte kritisiert, weil sie eine zu starke Fokussierung auf bloße Verhaltensprävention begünstige. Kritisch wird von vielen Seiten ebenso die geplante Koordinierungsfunktion der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung gesehen. Es wird bezweifelt, dass die Bundeszentrale für ihre neuen Aufgaben geeignet ist, da sie bisher nur an Bürgerinnen und Bürger gerichtete Gesundheitskampagnen organisiert und keine Erfahrungen mit der Koordinierung von Präventionsaktivitäten in Lebenswelten hat. Tatsächlich würde mit ihr ein neuer und in seinen Fähigkeiten schwer einzuschätzender Akteur im Bereich Prävention aktiv werden. Die Krankenkassen bemängeln zudem, dass sie Beitragsgelder an eine von Steuermitteln betriebene Bundeseinrichtung abführen müssten. Darüber hinaus wird abzuwarten sein, ob die anvisierte Organisationsstruktur des Präventionssystems die Erwartungen an eine effektive Koordination und an eine bessere Zielorientierung tatsächlich erfüllt.

4.5 Maßnahmen gegen den Ärztemangel: Der Entwurf für ein GKV-Versorgungsstärkungsgesetz

Ebenfalls im Dezember 2014 beschloss die Bundesregierung einen Entwurf für ein GKV-Versorgungsstärkungsgesetz. In dessen Zentrum stehen Maßnahmen, die einem bereits existierenden oder drohenden Ärztemangel in benachteiligten – vor allem ländlichen – Regionen entgegenwirken sollen. Der Gesetzentwurf knüpft an das 2012 in Kraft getretene Versorgungsstrukturgesetz an, das den Anstoß für eine kleinteiligere Bedarfsplanung insbesondere für Hausärzte gab und eine Reihe von

Maßnahmen enthielt, welche die Anreize für die Niederlassung von Ärztinnen und Ärzten in benachteiligten Regionen stärken sollten (siehe Jahresrückblick Sozialpolitik 2012, ZSR 1/2013). Der Entwurf für das Versorgungsstärkungsgesetz sieht u. a. Verschärfungen oder Feinjustierungen von bereits mit dem Versorgungsstrukturgesetz eingeführten Maßnahmen vor. So soll der Aufkauf frei werdender Arztpraxen in überversorgten Regionen durch die zuständige Kassenärztliche Vereinigung (KV) von einer Kann-Vorschrift in eine Soll-Vorschrift umgewandelt werden. Durch einen solchen Aufkauf von Arztpraxen soll die Niederlassung von Ärzten in überversorgten Regionen erschwert und deren Bereitschaft erhöht werden, sich stattdessen in unterversorgten Regionen niederzulassen. Außerdem soll die Gründung von Medizinischen Versorgungszentren in unterversorgten Regionen durch Kommunen zukünftig nicht mehr von einer Zustimmung der KV abhängig sein. Unter der Vielzahl der Einzelbestimmungen des Gesetzentwurfs stößt die Einrichtung von Terminservicestellen, die von den KVen betrieben werden, auf besondere Aufmerksamkeit. Sie sollen zur zeitnahen Vermittlung von Facharztterminen dienen. Gelingt eine solche Vermittlung innerhalb einer bestimmten Frist nicht, können sich die betreffenden Patienten ambulant im Krankenhaus behandeln lassen, wobei die KV die Behandlungskosten zu tragen hat.

Eine Reihe der Bestimmungen des Gesetzentwurfs ist umstritten. So richtet sich der Protest der Ärzteschaft vor allem gegen die Terminservicestellen und gegen die Verpflichtung der KVen zum Aufkauf von Arztsitzen. Auch aus der Union sind kritische Stimmen zu vernehmen. Es wurde vorgeschlagen, einen Aufkauf erst ab einem Überversorgungsgrad von 180 Prozent – und nicht, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, von 110 Prozent – vorzuschreiben. Insgesamt setzt der Gesetzentwurf im Wesentlichen auf geringfügige Korrekturen bereits ergriffener Maßnahmen und verzichtet auf strukturelle Reformen, die bedeutende Ursachen der Ungleichverteilung von Ärzten, wie z. B. das Nebeneinander von gesetzlicher und privater Krankenversicherung, beseitigen könnten.

4.6 Vorbereitung einer Krankenhausreform

Ein wichtiges Handlungsfeld im gesundheitspolitischen Teil des Koalitionsvertrags der Großen Koalition ist die Qualität der Krankenhausversorgung. Zur Konkretisierung und Abstimmung einer Krankenhausreform wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet, die im Dezember 2014 die Eckpunkte für eine solche Reform vorlegte. Sie soll noch im Jahr 2015 verabschiedet werden.

Die Qualität der Krankenhausversorgung ist seit vielen Jahren Gegenstand gesundheitspolitischer Diskussionen. Häufig wird kritisiert, dass bei der Vergütung nach diagnosebezogenen Fallpauschalen (*Diagnosis Related Groups*, DRGs) die Qualität der erbrachten Leistung keine Rolle spielt. Manche Kritiker betonen sogar, dass die DRG-Vergütung bei Krankenhäusern zu einem starken Interesse an Kostensenkungen führt und damit eine systematische Gefahr für eine gute Versorgungsqualität darstellt. Zudem weisen sie darauf hin, dass die Zahlen einiger planbarer Eingriffe (z. B. Einsatz künstlicher Hüft- oder Kniegelenke) in den letzten Jahren stark angestiegen sind, ohne dass sich dies medizinisch begründen ließe. Schließlich klagen die Krankenkassen darüber, dass sie auch mit solchen Krankenhäusern Versorgungsverträge abschließen müssten, die Leistungen nicht in der erforderlichen Qualität erbringen würden.

Die Eckpunkte der Bund-Länder-Arbeitsgruppe sehen eine große Zahl von Interventionsinstrumenten vor: Qualität soll künftig eines der Kriterien für die Krankenhausplanung sein. Die bereits seit einigen Jahren vorgeschriebenen Qualitätsberichte der Krankenhäuser sollen aussagekräftiger, verständlicher und leichter zugänglich werden. Für besonders gute Qualität soll es Vergütungszuschläge geben, für unterdurchschnittliche Qualität hingegen entsprechende Abschläge, wenn die Mängel nicht innerhalb eines Jahres abgestellt werden können. Zudem soll die aufwendige und bisher wenig lukrative Bereitstellung von Notfallstrukturen durch Krankenhäuser künftig stärker bei der Vergütung berücksichtigt werden. Des Weiteren sollen die Krankenkassen die Möglichkeit erhalten, zeitlich befristet für ausgewählte planbare Leistungen Qualitätsverträge mit einzelnen Krankenhäusern abzuschließen. Der Gemeinsame Bundesausschuss legt hierfür vier planbare Leistungen fest. Der GKV-Spitzenverband und die Deutsche Krankenhausgesellschaft vereinbaren für den Abschluss der Qualitätsverträge bundesweite Rahmenvorgaben. Die Verträge werden von dem neu einzurichtenden Qualitätsinstitut (siehe Abschnitt 4.2) evaluiert. Bei den Qualitätsverträgen handelt es sich um die aus ordnungspolitischer Sicht womöglich bedeutsamsten Vereinbarungen der Eckpunkte, weil mit ihnen erstmals Selektivverträge für die stationäre Versorgung erprobt werden sollen. Weiterhin sollen gesetzlich Krankenversicherte durch die Reform das Recht erhalten, bei sogenannten mengenanfälligen Leistungen – also Leistungen, bei denen das Risiko existiert, dass die Indikationsstellung nicht aus medizinischen, sondern aus finanziellen Motiven erfolgt –, eine Zweitmeinung von einem anderen Arzt oder Krankenhaus einzuholen.

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass die Qualität der medizinischen Versorgung bei der Krankenhausplanung und -vergütung stärker berücksichtigt werden soll. Es ist zudem anzunehmen, dass bisherige Fehlanreize des DRG-Systems mit den geplanten Maßnahmen eingeschränkt werden können. Allerdings ist auch bei der Krankenhausreform zu erkennen, dass die Feinsteuerung im Mittelpunkt steht und weitergehende Reformen ausbleiben. Weder wird das DRG-System grundsätzlich infrage gestellt noch werden die Auswirkungen der von ihm ausgehenden starken Anreize zur Kostensenkung auf die Versorgungsqualität wirklich problematisiert. Bei anderen Vorhaben ist die Praktikabilität der geplanten Interventionen fraglich. Beispielsweise wird abzuwarten sein, ob der Qualitätsvergleich zwischen Einrichtungen tatsächlich rechtssicher ausgestaltet werden kann und die Vergütungszu- und -abschläge damit umsetzbar sind.

4.7 Fazit

Das Jahr 2014 war von einer ungewöhnlich intensiven Gesetzgebungstätigkeit geprägt, die sich auf ein breites Spektrum gesundheitspolitischer Handlungsfelder erstreckte und weitgehend geräuschlos verlief. Durch einige Vorhaben wurden Verbesserungen erzielt oder es zeichnen sich Verbesserungen ab. Dies gilt etwa für die Pflegereform und den Entwurf für das Präventionsgesetz. Auch das Versorgungsstärkungsgesetz und die geplante Krankenhausreform könnten partiell dazu beitragen, Fehlsteuerungen im Interesse der Patientinnen und Patienten zu verringern. Allerdings sind manche Maßnahmen noch umstritten und die Wirkungen anderer Bestimmungen fraglich oder zweifelhaft. Demgegenüber bringt die Finanzierungsre-

form nur marginale Verbesserungen, auch da die Ungleichverteilung der Lasten zwischen Arbeitgebern und Versicherten festgeschrieben wird.

Dabei blieben in allen Fällen die bereits verabschiedeten oder geplanten Reformbestimmungen hinter den Möglichkeiten und Erfordernissen zurück. Auch nach einem Jahr intensiver Gesetzgebungstätigkeit der Großen Koalition sind zentrale Probleme des deutschen Gesundheitssystems weiterhin ungelöst. Dies betrifft vor allem das Nebeneinander von gesetzlicher und privater Krankenversicherung, die ungleiche Lastenverteilung zwischen Versicherten und Arbeitgebern bei der GKV-Finanzierung, die hohen Eigenanteile in der Pflegeversicherung und die fortgesetzte Abhängigkeit Pflegebedürftiger von der Sozialhilfe, die mangelnde Berücksichtigung des Versorgungsbedarfs insbesondere von Demenzkranken, die fortschreitende Ökonomisierung des Handelns von Krankenkassen und Leistungserbringern sowie deren Auswirkung auf die Versorgungsqualität und die regionale Ungleichheit beim Zugang zu Versorgungseinrichtungen. Die Gesundheitspolitik der Großen Koalition setzt bisher überwiegend auf die Feinjustierung bestehender Regelungen. Kleine Unterschiede gegenüber der Gesundheitspolitik der Vorgängerkoalition bestehen vor allem in der Reform des Zusatzbeitrags, in den Leistungsverbesserungen für Pflegebedürftige und in der wieder stärkeren Berücksichtigung der Versorgungsqualität. Im Kern aber dominiert die Kontinuität: Auch 2014 bewegte sich die deutsche Gesundheitspolitik auf dem 1992 eingeschlagenen Pfad des regulierten Wettbewerbs fort.

Kontakt

Prof. Dr. Gerhard Bäcker
Universität Duisburg-Essen
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Institut für Arbeit und Qualifikation (IAQ)
47057 Duisburg
E-Mail: gerhard.baecker@uni-due.de

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

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

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