

Editorial: Sozialpolitische Bilanz der 17. Wahlperiode (2009 bis 2013)

Lothar Funk und Heinz Stäpf-Finé

Vergleicht man die im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP im Jahr 2009 angekündigten Veränderungen mit den tatsächlich umgesetzten Maßnahmen, dann zeigt eine differenzierte Analyse Licht und Schatten.

Im Bereich der Sicherung von Alter und Erwerbsminderung sollten der Schutz vor Erwerbsminderung verbessert werden, und eine Aufnahme in die staatlich geförderte Vorsorge war geplant. Der erkannten „Gefahr einer ansteigenden Altersarmut“, so der Koalitionsvertrag, sollte begegnet werden. Schließlich sollten Zeiten der Kindererziehung bei der Altersrente noch besser berücksichtigt werden.

Was kam heraus? Das Alterssicherungsstärkungsgesetz beschäftigte eine Zeit lang die Fachwelt, doch letztlich konnten sich Union und FDP nicht auf ein Paket einigen, das vielfach als „kleine Rentenreform“ bezeichnet wurde. Dann sah – manche würden sagen „feierte“ – die Koalition die übrig gebliebene Absenkung der Rentenbeiträge als Erfolg, der nicht zuletzt den Beschäftigungsanstieg förderte. Und die CDU ging mit dem erneuten Versprechen der besseren Anerkennung der Erziehungszeiten von vor 1992 geborenen Kindern und einem höheren Schutz vor Erwerbsminderung in den Wahlkampf.

In der Gesundheitspolitik wurden unter anderem Maßnahmen für eine „zukunftsweise Finanzierung“, mehr Wettbewerb im Krankenversicherungssystem und eine Verbesserung der Arzneimittelversorgung angekündigt.

Einen wirklichen Systemwechsel hat die Koalition mit den Erstattungsregelungen für neue Arzneimittel eingeläutet. Mehr Geld soll nur noch für einen zusätzlichen Nutzen gezahlt werden. Andererseits bleiben die Finanzierungsregelungen für die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) hinter den selbst gesteckten Zielen zurück. Auch die Einführung von mehr Wettbewerb zwischen den Krankenkassen verläuft schleppend und reduziert sich auf Wahltarife und Satzungsleistungen. Schließlich wurde noch recht kurzfristig vor der Bundestagswahl das Präventionsförderungsgesetz vorgelegt, das jedoch zwei Tage vor der Bundestagswahl ohnehin in dem von der Opposition dominierten Bundesrat gescheitert ist.

Seit Jahren wird darum gerungen, die Pflegebedürftigkeit gesetzlich differenzierter zu definieren, insbesondere um die Versorgung von dementen Menschen zu verbessern. Mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der Pflegeversicherung erfolgte immerhin eine leichte Verbesserung der Leistungen für Demenzkranken

Editorium: Prof. Dr. Werner Sesselmeier, Koblenz-Landau – Prof. Dr. Lothar Funk, Düsseldorf – Dr. Joachim Lange, Loccum – Prof. Dr. Heinz Stäpf-Finé, Berlin – Prof. Dr. Cornelia Weins, Bochum.
Beirat aus Wissenschaft und Praxis der Sozialpolitik: Dr. Matthew Allen, Manchester – Prof. Dr. Jörg Althammer, Eichstätt-Ingolstadt – Prof. Dr. Gerhard Bäcker, Duisburg-Essen – Prof. Dr. Sebastian Brandl, Schwerin – Dr. Andreas Cebulla, Adelaide – Prof. Dr. Jochen Clasen, Edinburgh – Prof. Dr. Eberhard Eichenhofer, Jena – Angelika Engstler, Berlin – Prof. Dr. Dominik H. Enste, Köln – Dr. Alexander Herzog-Stein, Düsseldorf – Prof. Dr. Ute Klammer, Duisburg-Essen – Prof. Dr. Matthias Knuth, Duisburg-Essen – Prof. Dr. Ute Köller, München – Prof. Dr. Sigrid Leitner, Köln – Prof. Dr. Christian Müller, Münster – Prof. Dr. Renate Neubäumer, Landau – Prof. Dr. Werner Nienhüser, Duisburg-Essen – Prof. Dr. Frank Nullmeier, Bremen – Dr. Robert Paquet, Berlin – Dr. Reinhard Penz, Berlin – Dr. Doris Pfeiffer, Berlin – Prof. Dr. Hermann Ribbegge, Frankfurt (Oder) – Prof. Dr. Josef Schmid, Tübingen – Prof. Dr. Wolfgang Schroeder, Potsdam – Dr. Bernd Schulte, München – Prof. Dr. Olaf Struck, Bamberg – Dr. Reinhold Thiede, Berlin – Prof. Dr. Bernd Waas, Frankfurt a.M. – Prof. Dr. Hans-Werner Wahl, Heidelberg – Prof. Dr. Jürgen Wasem, Duisburg-Essen – Prof. Dr. Martin Werding, Bochum.
Internet: <http://www.sozialerfortschritt.de>

ke ab 2013. Die neue Definition des Pflegebegriffs und damit eine echte Gleichbehandlung lassen allerdings noch auf sich warten.

Diese Politik der kleinen Schritte dominiert auch in der Arbeitsmarktpolitik, die vor allem darauf setzte, das zuvor Erreichte zu bewahren. Mit der Reform der Jobcenter hat die Koalition unter anderem die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagentur und Kommunen bei der Betreuung von Langzeitarbeitslosen auf eine verfassungsgemäße Grundlage gestellt. Die Verdienstgrenze für Minijobber wurde von 400 auf 450 Euro angehoben und die Midi-Jobs entsprechend modifiziert. Zudem wurde das Schonvermögen bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende von 250 auf 500 Euro pro Lebensjahr erhöht. Glaubt man den Befunden des Nürnberger Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), so hat die Politik der schwarz-gelben Koalition zumindest Erfolge am Arbeitsmarkt nicht unmöglich gemacht: „In den letzten Jahren hat sich die Arbeitsmarktlage verbessert und die Zahl der Grundsicherungsempfänger ist zurückgegangen“. Gleichzeitig sieht das IAB jedoch offensichtlich ebenfalls Handlungsbedarf für künftige Regierungen: „Geringfügige und befristete Beschäftigungsverhältnisse, Zeitarbeit oder niedrig entlohnte Tätigkeiten bahnen nur selten den Weg in eine ungeförderte Beschäftigung“ (IAB Kurzbericht Nr. 14/2013).

Muss man nun der scheidenden Regierung von Kanzlerin Merkel insgesamt mangelnden Schwung vorwerfen? Auf der einen Seite gibt es naturgemäß diejenigen, denen die ganze Richtung nicht passt. Ein Teil von ihnen dürfte es besser finden, dass es die von ihnen befürchtete neokonservative Wende nicht gegeben hat. Der andere Teil meint im Gegenteil, dass die Sozialpolitik der Union mittlerweile schon mehr oder weniger „sozialdemokratisiert“ sei und Stammwähler verprellen würde. Man muss jedoch ebenfalls in Betracht ziehen, wie ungünstig die Umgebungsbedingungen waren. Mit den Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise im Euroraum hatte die Regierung einen anderen Hauptkampfplatz, der viel Energie und Kräfte zehrte, um offensichtlich erforderliche institutionelle Umgestaltungen vorzunehmen. Aber auch diese Änderungen in der Euro- und Finanzarchitektur, die vor wenigen Jahren noch undenkbar gewesen wären, bleiben weiterhin heftig umstritten. Klar scheint nur, dass die Krisentendenzen viele Länder im Euroraum auch in der nächsten Legislaturperiode intensiv beschäftigten dürften.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise sowie deren Folgen bleiben also weiterhin eine wesentliche Rahmenbedingung für die Sozialpolitik in den kommenden Jahren. Es ist nicht auszuschließen, dass auch künftig als notwendig erachtete Konsolidierungserfolge des Bundes teilweise auf Kosten der Sozialversicherung erkauft werden, wie es unter Schwarz-Gelb geschah. Der „Eindruck einer Zuweisungspolitik nach Kassenlage“ wurde etwa von der Deutschen Bundesbank im Monatsbericht vom Mai 2013 (S. 74) kritisiert, da die Finanzierung versicherungsfremder

Leistungen durch Zuweisungen des Bundes bisher zu wenig transparent sind.

Aus der Perspektive der Gegner der Regierungsrichtung bedarf es bezüglich der Reformpolitik im Euroraum einer kritischen Reflexion darüber, ob es ausreicht, den Euro, die Banken und das Finanzsystem zu stabilisieren und Konsolidierungsmaßnahmen und Strukturreformen in den betroffenen Ländern der Peripherie mit Nachdruck anzuregen. Die gesellschaftliche und ökonomische Brisanz der in die Höhe geschnellten Arbeitslosigkeit besonders unter jungen Menschen sowie ein erheblicher Abbau an sozialer Sicherheit in den betroffenen Ländern sind offensichtlich – die Probleme, die sich hieraus für das Vertrauen in das Projekt Europa ergeben, ebenfalls. Die Vorschläge für Auswege aus den aktuellen Verwerfungen unterscheiden sich allerdings ebenfalls diametral. Für die Einen ist Austerität – verstanden als überzogene Sparpolitik – in den Krisenländern wie auch in Deutschland das größte anzunehmende Übel. Sie plädieren stattdessen für Wachstumsprogramme vor allem auch in Ländern mit dauerhaften Leistungsbilanzüberschüssen wie Deutschland, die sich möglichst selbst finanzieren sollen. Die Anderen halten solche Programme bestenfalls für unwirksam. Sie meinen, dass weitere Konsolidierung und Strukturreformen in den Euroländern mit hohen Risikozuschlägen bei den Zinsen nur noch eine Frage des „Wie“ und nicht mehr des „Ob“ seien, soll der Euro in jetziger geographischer Form erhalten bleiben.

In dem vorliegenden Heft geht es uns nicht darum, die Bilanz der aktuellen Regierungskoalition im Detail zu behandeln. Vielmehr wollen wir zukunftsgerichtet eine tiefergehende Debatte um das Thema Gerechtigkeit in unserem Land anregen. Wir haben namhafte Autoren gefunden, die Artikel zu diesem Heft beigetragen haben.

Thomas Ebert, Verfasser des Buchs „Soziale Gerechtigkeit in der Krise“ schreibt zum Thema „Gleichheit, Ungleichheit und Verteilungsgerechtigkeit“. Er arbeitet heraus, dass es in der Debatte um die Gleichheit in der Gesellschaft zwei schwer miteinander zu vereinbarende Pole gibt. Die kooperationstheoretische Sicht des modernen Egalitarismus lautet: Wenn dem Prinzip der fairen Kooperation gefolgt wird, hat die Allgemeinheit und der Staat das Recht, Regeln zur Verteilungsgerechtigkeit aufzustellen. Die libertäre Gerechtigkeitstheorie bedeutet jedoch aus der Perspektive des Autors einen Vorrang der Ungleichheit vor der Gleichheit: Wenn Eigentum rechtmäßig entstanden ist, entzieht es sich der Umverteilung. Diese gegensätzlichen Auffassungen, so Ebert, sind schwer miteinander zu vereinbaren. In der politischen Auseinandersetzung könnten nur Dialog und Kompromiss weiter helfen.

Mit dem Thema „Gerechtigkeit und ihre Mechanismen in der Marktwirtschaft“ befasst sich Christoph Lütge, Professor auf dem Peter Löscher-Stiftungslehrstuhl für Wirtschaftsethik der Technischen Universität München und allein oder mit Kollegen Verfasser und Herausgeber einer Vielzahl von Veröffentlichungen zur Thematik. Aus der Perspektive von Lütge darf man Gleichheit nicht mit Gerechtigkeit verwechseln. Er sieht Gerechtigkeit zumindest in der Moderne nicht nur als Forderung an den Einzelnen, sondern als soziale Forderung, die sich vorrangig an „gesellschaftliche Gruppen, Systeme und vor allem an *Institutionen*“ richtet. Gerechtigkeit ergibt sich aus Regeln bzw. einer Regelhierarchie, die sich Gesellschaften gegeben haben und als gerecht angesehen werden. Er betont darüber hinaus, dass in der öffentlichen Diskussion bislang zu wenig herausgearbeitet worden sei, wie Ungleichheit – soweit sie regelgemäß zustande gekommen ist – allen nützen kann. Seine These ist, dass wir Ungleichverteilung und Reichtum nicht als ungerecht empfinden, wenn die Regeln fair sind und alle von ihnen profitieren. Fairer Wettbewerb in der Marktwirtschaft könne daher prinzipiell als gerecht angesehen werden. Insgesamt geht es ihm darum, erfolgreiches Wirtschaften und Verbesserungen in Sachen Gerechtigkeit miteinander in Einklang zu bringen.

In einer Beitrag mit dem Titel „Chancen-, Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit in Deutschland – Anspruch und Wirklichkeit“

zeigt Irene Becker, gemeinsam mit Richard Hauser Autorin des Buches „Soziale Gerechtigkeit“, wie weit sozialstaatliche Ziele und Realität in der Bundesrepublik hinsichtlich aus der von ihr gewählten Konkretisierung sozialer Gerechtigkeit empirisch auseinander liegen. Die Bildungswege von Kindern seien nach wie vor durch den Bildungshintergrund und die finanziellen Möglichkeiten der Eltern geprägt. Die zunehmende Spreizung der Erwerbsinkommen führe von leistungsgerechten Strukturen noch weiter weg und die relative Einkommensarmut sei nicht zurückgegangen. Die Aufstiegshürden für untere Schichten seien größer geworden. Sie fordert einen Policy-Mix, der insbesondere die Bildungs-Infrastruktur ausbaut, und als auch Änderungen des Steuer- und Transfersystems, welche den geschilderten Problemen entgegenwirken.

Jochen Pimpertz, Leiter des Kompetenzfeldes „Öffentliche Haushalte und Soziale Sicherung“ des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln liefert in seinem Beitrag „Gegen Alarmismus und Bagatellisierung – empirische Befunde zur Altersarmut und wirtschaftspolitische Empfehlungen“ eine sehr differenzierte Analyse zur Frage, ob Altersarmut ein Problem ist oder wird. Schaut man auf die bedürftigkeitsgeprüfte Mindestsicherung im Alter, so ist kein Problem zu erkennen. Bei einer Analyse der relativen Einkommensarmut ergibt sich, dass die Armutgefährdungsquote im Alter steigt. Bei Einbeziehung der Vermögen relativiert sich der Befund wieder. In seiner Analyse kommt er zum Schluss, dass zur Lösung des nicht unbegründet vermuteten Problems der künftig höheren Altersarmut eine Anhebung der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung im Alter vorzuziehen ist. Ansonsten werde das Versicherungsprinzip der Gesetzlichen Rentenversicherung beeinträchtigt.

„Mit dem herrschenden Neoliberalismus gibt es keine EU-weite Gerechtigkeit.“ Dies ist die Position von Heinz-J. Bontrup, Hochschullehrer an der Westfälischen Hochschule Gelsenkirchen für Wirtschaftswissenschaft mit dem Schwerpunkt Arbeitsökonomie und Sprecher der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik. Er sieht in der von ihm konstatierten Umverteilung von den Arbeits- zu den Besitzinkommen eine der Hauptursachen der schweren globalen Krise. Letztere stellt auch die Europäische Union bzw. die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion vor eine heftige Zerreißprobe. Mit derselben Politik, welche die Krise verursacht habe, werde diese nun bekämpft. Das Soziale werde an den Rand gedrängt. Eine andere Wirtschaftspolitik sei erforderlich, die von reich nach arm verteilt. Diese Positionierung, deren Kern teilweise etwa auch von US-Ökonomen geteilt wird, dürfte kontrovers sein. Denn sie widerspricht diametral der Diagnose der schwarz-gelben Regierung in der 17. Legislaturperiode und vieler Ökonomen des deutschen ökonomischen Mainstreams.

Wir hoffen, mit diesen spannenden Artikeln einen wichtigen Teilausschnitt aus dem Spektrum der Debatte abzubilden und hiermit einen Impuls zu der erforderlichen weiteren Diskussion um Gerechtigkeit in der Gesellschaft zu geben.