
Bruno Kaltenborn/Julia Berg

Sozialpolitik: Fels in der Brandung?



Dr. Bruno Kaltenborn, geb. 1967 in Berlin, Studium der Volkswirtschaft an der Freien Universität Berlin, ist seit 1996 im Rahmen freiberuflicher Wirtschaftsforschung und Politikberatung im Auftrag von Politik und Wissenschaft in Bonn tätig. Schwerpunkte: Arbeitsmarkt, Sozial-, Steuer- und Familienpolitik.



Julia Berg, geb. 1975 in Bonn, studiert Politikwissenschaft und Volkswirtschaft in Marburg und ist zurzeit Praktikantin bei Dr. Kaltenborn.

„Wir können unsere Sozialsysteme nicht mehr finanzieren“ erklärte noch im März 2002 Kerstin Müller, die seinerzeitige Vorsitzende der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen.¹ Eine derartige Dramatik lassen die sozialpolitischen Vereinbarungen zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen in ihrem Koalitionsvertrag für die 15. Legislaturperiode (2002 bis 2006) auf Bundesebene vom 16. Oktober 2002 kaum erahnen. Wurden die Probleme zwischenzeitlich gelöst? Hat sich die ruhige Hand des Kanzlers gegen den erbitterten Widerstand der Grünen durchgesetzt? Für beides gibt es keine Anhaltspunkte. Zwar strebt die Koalition weiterhin eine Konsolidierung der Staatsfinanzen an, jedoch soll deren bisheriger absoluter Vorrang wohl etwas gelockert werden. Im Übrigen scheinen die Schwerpunkte der beiden Koalitionspartner in anderen Politikbereichen zu liegen, etwa in der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik.

Eine erfolgreiche Finanz- und Wirtschaftspolitik ist zwar Voraussetzung für die Finanzierung der Sozialpolitik, aber sie wird durch den Erfolg in diesen Politikfeldern nicht überflüs-

¹ Rede auf der 18. Bundesdelegiertenkonferenz („Parteitag“) von Bündnis 90/Die Grünen vom 15. bis 17. März 2002 in Berlin.

sig.² Ausgangspunkt der Sozialpolitik sind vielmehr soziale Härten, die sich auch durch eine erfolgreiche Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik kaum vermeiden lassen werden. Es soll ein Ausgleich zugunsten derjenigen erreicht werden, die beim marktwirtschaftlichen Wettbewerb nicht (mehr) mithalten können. Entsprechenden Handlungsbedarf hat beispielsweise der seinerzeit zuständige Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Walter Riester (SPD) bei der Vorlage des ersten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung Anfang 2001 festgestellt: So gebe es in fast allen Lebensbereichen soziale Ausgrenzung, die von der Bundesregierung auch weiterhin entschieden bekämpft werde.³ Auch der Titel des Koalitionsvertrages „Erneuerung - Gerechtigkeit - Nachhaltigkeit“ weist auf sozialpolitischen Handlungsbedarf hin.

Gleichwohl ist die für die kommenden vier Jahre vereinbarte Sozialpolitik von Kontinuität geprägt. Die Reform der Alterssicherungssysteme und die Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe von Behinderten sollen fortgeführt werden. Darüber hinaus sollen die bereits in der vergangenen Legislaturperiode diskutierte Organisationsreform der Rentenversicherung und die bereits seit längerem parteiübergreifend geführte Debatte um die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in konkrete Reformen münden. Fortgesetzt werden soll auch die begonnene Armuts- und Reichtumsberichterstattung.

Alterssicherungssysteme

Die Koalition möchte die Beitragssätze zur Gesetzlichen Rentenversicherung weiterhin begrenzen und stabilisieren. Hierzu soll ab dem Jahr 2003 die Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung und auch der Arbeitslosenversicherung um über 10 Prozent angehoben werden, so dass Spitzenverdiener höhere Beiträge leisten müssen. Diese zusätzlichen Beiträge werden allerdings später auch zu höheren Rentenansprüchen führen (müssen).

Der Koalitionsvertrag geht auch auf die anstehende Umsetzung von zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ein, die finanzielle Risiken bergen. Das Bundesverfassungsgericht verlangt eine gleiche einkommensteuerliche Behandlung von Renten und Beamtenpensionen. Gegenwärtig können Vorsorgeaufwendungen innerhalb bestimmter Grenzen aus steuerfreiem Einkommen geleistet werden, im Gegenzug werden Renten nur teilweise besteuert, nämlich mit einem fiktiven Ertragsanteil. Der steuerpflichtige Ertragsanteil ist bei Altersrenten jedoch regelmäßig so gering, dass allein aufgrund der Rente noch keine Steuern entrichtet werden müssen. Demgegenüber müssen für die Beamtenpensionen keine eigenen Beiträge geleistet werden, entsprechend sind die Pensionen grundsätzlich steuerpflichtig. Allerdings wird ein so genannter Versorgungs-Freibetrag in Höhe von 3.072 Euro jährlich gewährt. Die Koalition will nun - mit langen Übergangszeiten - zur nachgelagerten Besteuerung übergehen: Vorsorgeaufwendungen sollen steuerfrei möglich sein, im Gegenzug werden Renten und möglicherweise auch Pensionen (stärker) besteuert. Da typischerweise die steuerpflichtigen Einkommen während des Erwerbslebens höher als im Ruhestand sind, führt dies bei dem bestehenden progressiven Einkommensteuertarif zu Steuerausfällen. Auch die notwendigen langen Übergangsregelungen zur Vermeidung von Doppelbesteuerungen ziehen Steuerausfälle nach sich. Allerdings haben die gegenwärtigen

2 Auch Arbeitsmarkt-, Gesundheits-, Bildungs- und Familienpolitik haben eine sozialpolitische Dimension. Sie sind jedoch Gegenstand anderer Beiträge in diesem Heft und werden daher hier nicht berücksichtigt.

3 Walter Riester, „Vorwort“, Lebenslagen in Deutschland, Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 2001, S. I.

Regelungen zur Besteuerung von Vorsorgeaufwendungen und Alterseinkünften die Konsequenz, dass das Einkommen nicht vollständig besteuert wird. Daher könnten ohne Übergangsregelung Renten stärker und Pensionen voll besteuert werden.⁴ Dies ist allerdings nicht vorgesehen. Es bleibt offen, wie die zumindest für eine lange Übergangszeit daraus resultierenden Steuerausfälle gegenfinanziert werden sollen.

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass spätestens ab 2004 die Erziehung von Kindern beitragsmindernd bei der sozialen Pflegeversicherung berücksichtigt werden muss. Die Koalition muss und will prüfen, ob diese Anforderung auch für die Gesetzliche Rentenversicherung gilt. Beitragsminderungen für erziehende Eltern müssten allerdings anderweitig gegenfinanziert werden. Hierzu enthält der Koalitionsvertrag keine Aussage.

Aufgrund der Rentenreform der vergangenen Legislaturperiode wird seit 2002 zusätzliche private oder betriebliche Altersvorsorge durch eine Zulage oder - falls dies für den Steuerpflichtigen vorteilhaft ist - durch einen einkommensteuerlichen Sonderausgabenabzug gefördert („Riester-Rente“). Bei der Einführung wurde auch die sukzessive Vervierfachung der Förderung bis zum Jahr 2008 beschlossen. Im Koalitionsvertrag wurde nun - unter Berücksichtigung der ersten Umsetzungserfahrungen - der weitere Ausbau der zusätzlichen Altersvorsorge vereinbart.

Bereits in der vergangenen Legislaturperiode wurde der Versuch einer Organisationsreform der Rentenversicherung unternommen. Während für die Rentenversicherung der Arbeiter gegenwärtig die Landesversicherungsanstalten zuständig sind, sind die Angestellten über die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte rentenversichert. Unterschiedlich ist lediglich die Verwaltung, die Rentenversicherungsträger haben einen Finanzverbund, die Regelungen zur Beitragsbemessung und Rentenberechnung sind einheitlich. Da der Anteil der Angestellten an den Beschäftigten zu Lasten des Anteils der Arbeiter/innen stetig zunimmt, werden zunehmend Aufgaben von den Landesversicherungsanstalten zur Bundesversicherungsanstalt verlagert. Insgesamt bietet sich eine Zusammenfassung der Verwaltungen an. Die Koalitionsvereinbarung sieht eine Organisationsreform zur Verbesserung der Effektivität und Wirtschaftlichkeit vor, ohne sich allerdings auf ein konkretes Organisationsmodell festzulegen. Darüber hinaus liegt auch die Einbeziehung der Behörden, die für die verschiedenen Sondersysteme der Alterssicherung zuständig sind, nahe; hierzu äußert sich der Koalitionsvertrag nicht explizit.

Schließlich will die Koalition angesichts der demografischen Entwicklung und zunehmend diskontinuierlicher Erwerbs- und Berufsbiographien die Weiterentwicklung der Sozialversicherungssysteme prüfen. Ergebnisse dieser Prüfung können sicherlich vielfältig sein.

Behindertenpolitik

In der vergangenen Legislaturperiode wurden die Rechte Behinderter auf Rehabilitation im Sozialgesetzbuch IX zusammengefasst, außerdem wurde mit dem Behindertengleichstellungsgesetz die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben verbessert. Damit wurde auch einer bereits 1994 vorgenommenen Verfassungsänderung Rechnung getragen, aufgrund der niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG). Nun

4 Vgl. hierzu Bruno Kaltenborn, Streit um die Einkommensteuer. Die Reformvorschläge der Parteien im Vergleich, Baden-Baden 1999, S. 115-125.

hat die Koalition vereinbart, die Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes zu fördern, das Prinzip der Barrierefreiheit weiter zu verankern und die Bevölkerung hierfür zu sensibilisieren sowie die Selbstbestimmung von Behinderten zu stärken. Schließlich sollen Schritte zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Behinderte geprüft werden.

Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Ein zentrales sozial- und arbeitsmarktpolitisches Vorhaben in dieser Legislaturperiode ist die Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt). Gegenwärtig wird die von den Arbeitsämtern administrierte Arbeitslosenhilfe vom Bund finanziert, während die Kommunen für die Administration und Finanzierung der Sozialhilfe verantwortlich sind. Während die bedürftigkeitsgeprüfte Arbeitslosenhilfe im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld an Arbeitslose gezahlt wird, das seinerseits eine beitragspflichtige Beschäftigung von mindestens einem Jahr voraussetzt, und vom früheren Arbeitsentgelt abhängt, garantiert die Sozialhilfe das Existenzminimum unabhängig von den Ursachen der Notlage und eigenen Vorleistungen. Erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger haben allerdings ähnlich wie Arbeitslosenhilfebezieher vorrangig ihre Arbeitskraft zur Überwindung der Notlage einzusetzen. Entsprechend befassen sich gegenwärtig sowohl Arbeits- als auch Sozialämter mit der Arbeitsmarktintegration insbesondere von Langzeitarbeitslosen.

Inzwischen dürfte unter den Bundestagsfraktionen weitgehend Einigkeit über die „Zusammenlegung“ der beiden Leistungssysteme bestehen, zumindest für erwerbsfähige Erwerbslose. Überdies hat sich die Bundesregierung noch vor der Wahl und nun nochmals die Koalition im Koalitionsvertrag auf die Umsetzung der Vorschläge der von der Regierung im Frühjahr 2002 eingesetzten „Hartz-Kommission“ festgelegt.⁵ Danach sollen Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Arbeitslose zu einem steuerfinanzierten Arbeitslosengeld II zusammengelegt werden. Ähnlich wie bei der Arbeitslosenhilfe sollen die Bezieher des Arbeitslosengeldes II kranken- und pflegeversichert sein. Darüber hinaus deutet die Bezeichnung der neuen Leistung darauf hin, dass die Ausgestaltung insgesamt der gegenwärtigen Arbeitslosenhilfe näher als der gegenwärtigen Sozialhilfe kommen soll. Allerdings stößt dies nicht nur auf konzeptionelle Schwierigkeiten,⁶ sondern dürfte auch zu unerwünschten fiskalischen Mehrbelastungen führen. Das „Hartz-Konzept“ lässt explizit die fiskalische Verantwortung und die Lastenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen offen. Die Entscheidung hierüber soll unter Berücksichtigung der bereits im Frühjahr 2002 eingesetzten Regierungskommission zur Gemeindefinanzreform getroffen werden. Sie soll ihre Ergebnisse bis Mitte 2003 vorlegen.

Nach dem „Hartz-Konzept“, auf das sich Bundesregierung und Koalition festgelegt haben, soll die administrative und finanzielle Verantwortung für die Unterstützung nicht-erwerbsfähiger Bedürftiger weiterhin bei den Kommunen liegen, allerdings in Sozialgeld umbenannt werden. Nach dem Koalitionsvertrag sollen die finanziellen Leistungen „transparent und bedarfsgerecht“ weiter entwickelt werden. Durch konkrete Hilfevereinbarungen und stärkere Pauschalierungen soll die Eigenverantwortung gestärkt werden.

5 Peter Hartz u.a., *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*, 16. August 2002.

6 Vgl. hierzu Bruno Kaltenborn, *Neuordnung der Arbeitslosenhilfe im Rahmen eines dreistufigen Systems*, Expertise im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, IAB-Werkstattbericht Nr. 16, November 2002, Nürnberg (im Erscheinen).

Dabei soll auch die bereits gesetzlich eigentlich ab 1997 ohnehin vorgesehene Einbeziehung von Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe in die gesetzliche Krankenversicherung⁷ umgesetzt werden.

Armuts- und Reichtumsberichterstattung

Schließlich sieht der Koalitionsvertrag vor, die in der vergangenen Legislaturperiode begonnene Armuts- und Reichtumsberichterstattung fortzusetzen. Dabei wird möglicherweise der in der Legislaturperiode vorzulegende zweite Bericht Anlass zu weiteren Reformen geben.

Fazit

Spitzenpolitiker von SPD und Grünen stellen einerseits die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme in Frage und mahnen andererseits die Vermeidung sozialer Ausgrenzung an. Gleichwohl ist der aktuelle Koalitionsvertrag von SPD und Grünen im Bereich der Sozialpolitik insgesamt von Kontinuität geprägt. Bereits beschlossene Reformen werden umgesetzt und weiterentwickelt. Auch die vorgesehene Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zeichnet sich bereits seit längerer Zeit ab und dürfte überdies grundsätzlich bei allen Bundestagsfraktionen auf Zustimmung stoßen. Zu Beginn der vergangenen Legislaturperiode haben die beiden Koalitionspartner vereinbart, ein Konzept für eine bedarfsorientierte Grundsicherung zu entwickeln und schrittweise einzuführen. Während mit der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsunfähigkeit ab dem Jahr 2003 ein erster Schritt umgesetzt wurde, fehlt nun eine Festlegung auf weitere Schritte, wie sie etwa von den Grünen gefordert wurde. Ansonsten stehen die sozialpolitischen Vereinbarungen weitgehend im Einklang mit den Wahlprogrammen beider Koalitionspartner. Allerdings sind die Vereinbarungen weniger konkret als zu Beginn der vorherigen Legislaturperiode und enthalten keine Angaben zur Finanzierung. Dies dürfte vor allem für den kleineren Koalitionspartner ein größeres Risiko bedeuten.

7 Vgl. Art. 28 Gesundheitsstrukturgesetz, BGBl. I 1992, S. 2266.