

## **Die Programme zur Bundestagswahl 2013 von SPD, Bündnis90/Die Grünen, Die LINKE, FDP und CDU/CSU**

**Fiskalische Auswirkungen der steuer-, sozial- und  
arbeitsmarktpolitischen Vorschläge und deren  
Wachstums- und Beschäftigungseffekte**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Zusammenfassung</b> .....                              | <b>3</b>  |
| <b>1 Methodische Vorbemerkungen</b> .....                 | <b>6</b>  |
| <b>2 Das Wahlprogramm der SPD</b> .....                   | <b>8</b>  |
| 2.1 Steuerpolitik .....                                   | 8         |
| 2.2 Rentenpolitik .....                                   | 9         |
| 2.3 Gesundheitspolitik .....                              | 14        |
| 2.4 Pflegeversicherung .....                              | 17        |
| 2.5 Arbeitsmarkt.....                                     | 18        |
| <b>3 Das Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen</b> ..... | <b>25</b> |
| 3.1 Steuerpolitik .....                                   | 25        |
| 3.2 Rentenpolitik .....                                   | 26        |
| 3.3 Gesundheitspolitik .....                              | 29        |
| 3.4 Pflegeversicherung .....                              | 30        |
| 3.5 Grundsicherung .....                                  | 31        |
| 3.6 Arbeitsmarkt.....                                     | 31        |
| <b>4 Das Wahlprogramm der Partei DIE LINKE</b> .....      | <b>35</b> |
| 4.1 Steuerpolitik .....                                   | 35        |
| 4.2 Rentenpolitik .....                                   | 36        |
| 4.3 Gesundheitspolitik .....                              | 37        |
| 4.4 Pflegeversicherung .....                              | 39        |
| 4.5 Grundsicherung .....                                  | 40        |
| 4.6 Arbeitsmarkt.....                                     | 41        |
| <b>5 Das Wahlprogramm von FDP</b> .....                   | <b>44</b> |
| 5.1 Steuerpolitik .....                                   | 44        |
| 5.2 Rentenpolitik .....                                   | 45        |
| 5.3 Gesundheitspolitik .....                              | 48        |
| 5.4 Pflegeversicherung .....                              | 49        |
| 5.5 Grundsicherung .....                                  | 50        |
| 5.6 Arbeitsmarkt.....                                     | 51        |
| <b>6 Das Wahlprogramm von CDU/CSU</b> .....               | <b>54</b> |
| 6.1 Steuerpolitik .....                                   | 54        |
| 6.2 Rentenpolitik .....                                   | 54        |
| 6.3 Gesundheitspolitik .....                              | 58        |
| 6.4 Pflegeversicherung .....                              | 59        |
| 6.5 Arbeitsmarkt.....                                     | 59        |
| <b>7 Wachstums- und Beschäftigungseffekte</b> .....       | <b>64</b> |

## Zusammenfassung

### Wachstums- und Beschäftigungseffekte der quantifizierbaren steuer- und sozialpolitischen Vorschläge

Über grundlegende ordnungspolitische Einordnungen und Bewertungen hinaus hat das IW Köln jene Punkte aus den Wahlprogrammen der Parteien herausgefiltert, deren fiskalischen Folgen sich quantifizieren lassen. Im Mittelpunkt dieses Analyseteils stehen die steuer- und sozialpolitischen Vorschläge der fünf im Bundestag vertretenen Parteien. Weil sich aber nicht alle Parteien gleichermaßen konkret und damit berechenbar äußern, besteht eine erste Schwierigkeit darin, Vergleichbarkeit herzustellen. Denn das Ergebnis der Bewertung sollte nicht abhängig davon sein, ob sich eine Partei mehr oder weniger festlegt. Eine zweite Klippe besteht in der Berechnung von Wachstums- und Beschäftigungswirkungen. Denn hier können nur jene Effekte auf der Basis eines multivariat geschätzten Modells ermittelt werden, die allein auf der Veränderung der Abgabenlast beruhen – wohlwissend, dass auch andere Faktoren wie unter anderem das Staatsdefizit oder das Investitionsverhalten eine Rolle spielen. Und auch mit Blick auf die Abgabenlast lässt sich quantitativ nicht unterscheiden, welche Abgabenart variiert wird, und wie gegebenenfalls Mehreinnahmen verwendet/investiert werden. Unter diesen Prämissen lassen sich mittel- und langfristige Wirkungen qualifiziert abschätzen und vergleichen.

Das Wahlprogramm der **SPD** wird im Vergleich zu den Programmentwürfen der anderen Bewerber im steuer- und sozialpolitischen Teil relativ konkret und erlaubt damit eine recht gute Simulation fiskalischer Folgen. Die SPD wirbt unter anderem:

- für eine Anhebung des Spitzensteuersatzes auf 49 Prozent, eine Anhebung der Abgeltungssteuer für Kapitalerträge, die Einführung einer Vermögensteuer sowie einer Finanztransaktionssteuer,
- für die Einführung der Solidarrente – eine steuerfinanzierte Aufwertung niedriger Rentenanwartschaften – und für weitere Leistungsversprechen wie das Konservieren des aktuellen Rentenniveaus oder die Angleichung des Rentenniveaus Ost an den Westen,
- für eine Koppelung der „Rente mit 67“ an die Beschäftigungsquote Älterer, wobei Möglichkeiten zum vorzeitigen abschlagfreien Rentenbezug geschaffen werden sollen,
- für einen Systemwechsel auf die Bürgerversicherung – ein Modell zur Umverteilung von Abgabenlasten
- sowie für einen erweiterten Pflegebegriff und verbesserte Pflegebedingungen.

Insgesamt summieren sich die quantifizierbaren fiskalischen Kosten im Bereich Steuerpolitik und Sozialpolitik kurzfristig (nach fünf Jahren) auf jährlich rund 59 Milliarden Euro, auf lange Sicht (bis 2030) sind es gut 79 Milliarden Euro pro Jahr. Selbst bei der nur ausschnittweisen Abbildung des Wachstumsprozesses drohen mit dieser Abgabenerhöhung erhebliche negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte: Innerhalb von fünf Jahren würde sich ein Rückstand des Wachstumspfads von 0,7 Prozent gegenüber dem Status-quo-Szenario ergeben. Insgesamt könnte dies zu einer Minderbeschäftigung von knapp 300.000 Personen führen. Längerfristig kämen weitere negative Effekte hinzu, weil zum Beispiel das Aussetzen der „Rente mit 67“ erst über viele Jahre ihre volle Wirkung entfaltet. Im Jahr 2030 würde sich deshalb sogar ein Wachstumsrückstand von 0,9 Prozent ergeben; die Zahl der Erwerbstätigen fiel dann möglicherweise um fast 400.000 Personen geringer aus als unter den Bedingungen des Status quo.

**Bündnis 90/Die Grünen** werden im Bereich der Steuerpolitik ebenfalls sehr konkret, in ihren Aussagen zur Sozialpolitik bleiben sie dagegen ähnlich wie die SPD in einigen Punkten vage. Gleichwohl fällt auch hier eine Simulation vergleichsweise leicht. Zentrale Anliegen von Bündnis 90/Die Grünen sind:

- eine Anhebung des Spitzensteuersatzes auf 49 Prozent, die Abschaffung der Abgeltungssteuer, ein höheres Kindergeld, die Einführung einer Vermögensteuer sowie eine Finanztransaktionssteuer,
- die Einführung einer Garantierente, die ähnlich dem SPD-Modell konstruiert ist, aber die Zugangsvoraussetzungen großzügiger handhabt,
- analog zum SPD-Programm weitere Leistungsversprechen wie das Konservieren des Rentenniveaus oder die Angleichung des Rentenniveaus Ost an den Westen und
- der Wechsel auf eine Bürgerversicherung in der Gesundheits- und Pflegeversorgung sowie die Umsetzung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs.

Die fiskalischen Mehrbelastungen würden sich in der kürzeren Frist auf knapp 60 Milliarden Euro pro Jahr, auf lange Sicht sogar auf rund 77 Milliarden Euro jährlich summieren. Die Mehrbelastungen durch Abgaben (Steuern und Sozialbeiträge) liegen also trotz durchaus verschiedener Akzente in den Größenordnungen des SPD-Programms. Folglich muss auch mit ähnlichen Wachstums- und Beschäftigungseffekten gerechnet werden: In der kurzen Frist entstünden Wachstumsverluste von etwas mehr als 0,7 Prozent gegenüber dem Status-quo-Szenario, längerfristig sind es 0,9 Prozent. Innerhalb der ersten fünf Jahre könnten somit knapp 300.000 Personen weniger erwerbstätig sein, langfristig wären es sogar fast 400.000.

Das Wahlprogramm der Partei **DIE LINKE** liest sich im Gegensatz zu den beiden vorangegangenen Entwürfen eher wie eine Utopie, die in vielen Punkten aufgrund von Inkonsistenzen mehr Fragen als Antworten aufwirft und wenig konkrete Anhaltspunkte zur Simulation bietet. Deutlich wird, dass DIE LINKE in zentralen Fragen des Steuer- und Sozialrechts vom Status quo gänzlich abweichende Vorstellungen verfolgt, wie

- die Anhebung des Steuertarifs auf 53 Prozent bzw. für absolute Spitzeneinkommen auf bis zu 75 Prozent und Individualbesteuerung,
- eine im Vergleich zu den Mitbewerbern deutlich höhere Vermögensteuer von 5 Prozent ab Vermögen von einer Million Euro,
- in der Rentenversicherung eine Rückkehr zur Lebensstandardsicherung, Rente mit 65 und Abkehr von Frühverrentungsabschlägen,
- ein Wechsel auf eine Bürgerversicherung ohne Begrenzung der Beitragsbemessung,
- eine Überführung der Pflege in die öffentliche Daseinsvorsorge mit der Konsequenz einer vollständigen Steuerfinanzierung sowie
- eine Anhebung der Grundsicherungsleistung auf 500 Euro/Monat, mittelfristig aber die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens von 1.050 Euro/Monat netto.

Insbesondere die Forderung nach einem bedingungslosen Grundeinkommen rückt den Programmentwurf in utopische Dimensionen. Aber auch ohne diesen Punkt hätten die übrigen quantifizierbaren Forderungen gravierende negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte. In der kurzen Frist liefe das Programm der LINKEN auf höhere Abgabenlasten von etwa 161 Milli-

arden Euro pro Jahr hinaus, auf lange Sicht kommen weitere 20 Milliarden Euro pro Jahr hinzu, so dass sich Mehrbelastungen für Bürger und Unternehmen von gut 181 Milliarden Euro ergeben würden. In der Folge würde sich nach fünf Jahren ein Wachstumsrückstand gegenüber dem Status-quo-Szenario von 1,9 Prozent aufbauen, auf lange Sicht sind es 2,1 Prozent. In den ersten fünf Jahren könnten fast 800.000 Arbeitsplätze weniger als im Status quo-Szenario entstehen, längerfristig fast 900.000.

Das Wahlprogramm der **FDP** bietet aufgrund weniger konkreter Aussagen auch vergleichsweise wenige Ansatzpunkte zur Simulation. Das mag unter anderem auch damit zusammen hängen, dass sich die Liberalen auf ihr bisheriges Regierungshandeln fokussieren. Es liegt in der Natur der Sache, dass eine Regierungspartei nach einer vierjährigen Legislaturperiode nicht mit revolutionären Vorschlägen aufwartet. Zentrale und bewertbare Forderungen sind:

- die Anpassung Einkommensteuertarif zur Vermeidung kalter Progression,
- die Abschaffung der Steuerklasse V, dafür höhere Kinderfreibeträge,
- die freie Wahl des Rentenzugangsalters ab 60 mit versicherungsmathematischen Abschlägen sowie
- die Umsetzung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs.

Der fiskalische Effekt des FDP-Programms summiert sich auf eine kaum nennenswerte Reduktion der Abgabenbelastung um 1,5 Milliarden Euro pro Jahr. Das liegt unter anderem auch daran, dass die avisierte Abschaffung des Solidaritätszuschlags so wenig handhabbar formuliert wurde, dass eine Bewertung nicht möglich war. Eine Schätzung von Wachstums- oder Beschäftigungseffekten entfällt angesichts des geringen Volumens.

Auch das Wahlprogramm von **CDU/CSU** leidet über weite Strecken an wenig konkreten Vorschlägen. Die Rückschau auf die „Errungenschaften“ der vergangenen Legislaturperiode dominiert das Programm. Aber auch hier gilt der Einwand, dass von einer Regierungspartei insbesondere nach acht Jahren Kanzlerschaft kaum zu erwarten ist, mit bahnbrechenden Neuerungen aufzuwarten, würde dies doch die Frage nach sich ziehen, warum diese Konzepte bislang nicht umgesetzt wurden. Immerhin ergeben sich als wichtige quantifizierbare Projekte:

- eine Anpassung des Einkommensteuertarifs zur Vermeidung kalter Progression,
- die Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen,
- eine verbesserte „Mütterrente“,
- die Einführung einer Lebensleistungsrente sowie
- die Umsetzung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs.

Insgesamt summieren sich die zusätzlichen Abgabenlasten, die aus der Umsetzung der quantifizierbaren Programmpunkte resultieren würden, nach fünf Jahren auf fast 12 Milliarden Euro pro Jahr und bis zum Jahr 2030 auf 12,8 Milliarden Euro pro anno. Gegenüber dem Status-quo-Szenario ergäbe sich daraus nach fünf Jahren ein Wachstumsrückstand von 0,1 Prozent, der sich bis zum Jahr 2030 nicht mehr verändert. Dies könnte mit einer dauerhaften Minderbeschäftigung von großzügig aufgerundet 100.000 Personen verbunden sein.

## 1 Methodische Vorbemerkungen

Die ökonomische Analyse der Wahlprogramme basiert auf den Programmen „Das Wir entscheidet“ von SPD (Stand 11.04.2013), „Zeit für den grünen Wandel“ von Bündnis 90/Die Grünen (Stand 28.04.2013), „100 Prozent sozial“ von der Partei DIE LINKE (Stand 16.06.2013), „Bürgerprogramm 2013“ von FDP (Stand 04./05.05.2013) sowie dem am 25.6.2013 verabschiedeten Programm „Gemeinsam erfolgreich für Deutschland“ von CDU/CSU.

Die Analyse der Wahlprogramme konzentriert sich auf die drei Politikfelder der Steuer-, der Sozial- (Renten- und Gesundheits-) sowie der Arbeitsmarktpolitik. Andere wichtige Bereiche wie zum Beispiel die Bildungs- oder Umweltpolitik werden hier nicht einbezogen, weil nicht alle Parteien in diesen Bereichen Akzente setzen und der Versuch einer Quantifizierung zu einer Unwucht in der Folgenabschätzung führen würde.

Die Untersuchung zu den oben genannten Politikfeldern erfolgt in drei Schritten: Zunächst werden zentrale Programmpunkte in ihrer ökonomischen Wirkung qualitativ bewertet, anschließend – soweit möglich – die fiskalischen Effekte quantifiziert und schließlich die voraussichtlichen Einflüsse auf das zukünftige Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung geschätzt.

Die Quantifizierung einkommensteuerpolitischer Effekte basiert auf einer IW-eigenen Mikrosimulation, die auf dem Mikrodatensatz der Lohn- und Einkommensteuerstatistik des Statistischen Bundesamts aufsetzt. Dabei werden Einkommensdaten und steuerrechtliche Änderungen fortgeschrieben und die Reformvorschläge der Parteien mit dem Status-quo-Szenario verglichen. Quantitative Aussagen zu den Folgen der Rentenpolitik beziehen sich weitestgehend auf interne Berechnungen der Gesetzlichen Rentenversicherung. Gesundheits- und arbeitsmarktpolitische Instrumente werden in Ermangelung eines Modells zur Schätzung von Arbeitsnachfrage- und Arbeitsangebotsreaktionen nicht quantifiziert, ihre Wirkungsweise aber theoretisch begründet analysiert.

Bei der Bewertung treten zwei grundlegende Probleme auf:

- Zunächst zeichnen sich die Wahlprogramme durch unterschiedlich konkrete Aussagen aus. Während die SPD und mehr noch Bündnis 90/Die Grünen mit relativ präzisen Angaben zur Steuerpolitik glänzen, bleiben die Aussagen anderer Parteien zu zentralen Parametern der Steuerpolitik vage oder fehlen ganz. Hier (wie auf den anderen Politikfeldern auch) können nicht hinreichend präzisierte Passagen nur dann über den Wortlaut der Wahlprogramme hinaus interpretiert werden, wenn diese Auslegung durch Aussagen der Parteiorgane belegbar ist.

Dabei ist darauf zu achten, dass nicht jene Parteiprogramme in der Bewertung „bestraft“ werden, bei denen die Folgenabschätzung aufgrund konkreter Aussagen besser gelingt als bei anderen Parteien, deren Aussagen vage bleiben. Während im Bereich der Einkommensteuer mithilfe des IW-eigenen Simulationsmodells dieses Problem besser kontrolliert werden kann, liegen zu den Folgen der rentenpolitischen Vorschläge lediglich Fremdberechnungen vor. Um sich nicht dem Verdacht der Parteilichkeit auszusetzen, werden deshalb im Zweifel gleiche Volumina für die jeweiligen Parteiprogramme angesetzt, selbst wenn theoretisch begründet unterschiedliche Wirkungen zu erwarten sind.

- Bei der Schätzung der Wachstums- und Beschäftigungseffekte ist des Weiteren zu beachten, dass nur der quantifizierbare Teil der Wahlversprechen beachtet werden kann und die ausgewiesenen Werte lediglich als Heuristik, keinesfalls aber als Wachstums- und Beschäftigungsprognose zu verstehen sind.
  - Zugrunde liegt ein Modell, das in Anlehnung an ein Konzept des Sachverständigenrats entwickelt wurde (siehe „*Agenda 20D – Wege zu mehr Wachstum und Verteilungseffizienz*“, *IW-Studien, Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Köln 2009*). Mit Hilfe dieses Modells wird das Wirtschaftswachstum in Deutschland mithilfe von sieben Treibern erklärt – dem Bevölkerungswachstum, der Abgabenbelastung, dem Staatsdefizit, den privaten und öffentlichen Investitionen, der Arbeitsmarktpformance und der Humankapitalausstattung.
  - Aus den steuerpolitischen Vorschlägen und den hinreichend konkretisierten Vorschlägen zur Rentenpolitik lassen sich lediglich die Auswirkungen auf die Abgabenlast bestimmen. Allerdings kann dabei nicht danach unterschieden werden, ob Abgaben etwa auf Einkommen oder Vermögen erhoben werden und daraus möglicherweise unterschiedliche Investitionsanreize resultieren. Mehr noch kann nicht bestimmt werden, inwieweit die Verwendung möglicher Steuermehreinnahmen die Wachstums- und Beschäftigungseffekte mindert oder verstärkt.
  - Darüber hinaus kann nicht festgestellt werden, ob eine Umsetzung der Wahlprogramme zu einer Veränderung des Staatsdefizits führt und sich daraus abgeleitet weitere Wachstums- und Beschäftigungseffekte ergeben. Denn trotz der Fülle an Vorschlägen erheben die Parteiprogramme keinen Anspruch auf Vollständigkeit, geschweige denn, dass sämtliche Einzelmaßnahmen hinreichend quantifizierbar sind. Die Folge ist, dass ein Gesamthaushalt nicht simuliert werden kann und deshalb auch nicht die Frage zu klären ist, ob die Versprechungen per Saldo zu einer Be- oder Entlastung des Staatshaushaltes führen.

Vor dem Hintergrund der hier beschriebenen Vorgehensweise sind also die ausgewiesenen Wachstums- und Beschäftigungseffekte als Heuristik zu verstehen und bilden lediglich einen Teil des Wachstumsprozesses ab. Immerhin basieren die Schätzungen aber auf einem regressionsanalytisch fundierten Zusammenhang, der unter der methodischen Einschränkung, lediglich einen Ausschnitt des Wachstumsprozesses abzubilden, durchaus prognostische Aussagekraft hat und fundierte Vergleiche erlaubt.

## 2 Das Wahlprogramm der SPD

Der Analyse liegt das SPD-Wahlprogramm „Das Wir entscheidet!“ in der Fassung vom 11.04.2013 zugrunde.

### 2.1 Steuerpolitik

#### Einkommensteuer

**Maßnahmen.** Erweiterung der Progressionszonen und Anhebung des Spitzensteuersatzes auf 49 Prozent. Die Abgeltungssteuer für Kapitalerträge soll von 25 auf 32 Prozent angehoben werden. Beim Kinderfreibetrag plant die SPD den Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung zu streichen, den sie für verfassungsrechtlich nicht zwingend hält. Dafür soll der Kinderzuschlag in ein erhöhtes Kindergeld für Geringverdiener integriert werden. Zukünftige Ehen sollen nicht mehr das volle Ehegattensplitting realisieren können, sondern nur noch einen Unterhaltsausgleich wie bei Geschiedenen.

**Qualitative Bewertung.** Die Pläne zur Erhöhung der Einkommensteuerbelastung betreffen abgesehen von Kapitalerträgen die Einkommen oberhalb von 64.000 Euro (Einzelveranlagung), da bis zu dieser Marke der Einkommensteuertarif für Einkommen, die nicht der Abgeltungssteuer unterliegen, unverändert bleibt. Auf den ersten Blick werden dadurch also insbesondere Bezieher höherer Einkommen belastet. Ein Großteil der deutschen Unternehmen sind jedoch Personengesellschaften, die durch die Einkommensteuer belastet werden. Infolge der geplanten Steuererhöhungen sinken also die Investitionsspielräume nicht nur bei Einzelunternehmern, sondern auch bei Personengesellschaften. Die Streichung des Freibetrags für Betreuung, Erziehung und Ausbildung bedeutet die faktische Abschaffung des Kinderfreibetrags, da das Kindergeld stets günstiger ausfällt als die steuerliche Entlastung durch den Kinderfreibetrag.

**Quantitative Bewertung.** Der geänderte Tarif, die Erhöhung der Abgeltungssteuer und die Senkung des Kinderfreibetrags führen in der Summe zu einer Mehrbelastung aller Einkommensteuerzahler in Höhe von 9,4 Milliarden Euro (Berechnungen IW Köln). Die fiskalischen Auswirkungen des höheren Kindergelds durch die Änderung beim Kinderzuschlag können nicht quantifiziert werden, da eine genaue Festlegung der Parameter noch nicht erfolgt ist.

#### Vermögensteuer

**Maßnahme.** Im vorliegenden Programmwurf ist die Ausgestaltung einer Vermögensteuer nicht näher spezifiziert. Es liegt jedoch ein Gesetzentwurf der Bundesländer Baden-Württemberg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz vor, die eine Bundesratsinitiative zur Wiedereinführung der Vermögensteuer planen. Vorgesehen ist ein einheitlicher Steuersatz von 1 Prozent und ein persönlicher Freibetrag für natürliche Personen von 2 Millionen Euro, der sich bei Zusammenveranlagung verdoppelt. Für juristische Personen soll es eine Freigrenze von 200.000 Euro geben. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass die Bundesratsinitiative in Abstimmung mit dem grundlegenden Wahlprogramm erfolgt.

**Qualitative Bewertung.** In einer solchen Ausgestaltung greift die Vermögensteuer sowohl bei der Ersparnisbildung der privaten Haushalte als auch bei den Investitionen der Unternehmen zu, die ja aus den (Vermögens-)Einkünften bestritten werden. Durch die geringe Freigrenze für



Unternehmen kann schon bei vielen mittelständischen Unternehmen von einer vollen Vermögensteuerpflicht ausgegangen werden. In jedem Fall führt die Vermögensteuer zu steigenden Abgabenlasten. Dabei steigt die Abgabenlast umso stärker, je niedriger die Rendite ist. Denn der Steuersatz in Prozent des steuerpflichtigen Vermögens steht fest und bei abnehmender Rendite wird ein zunehmend größerer Teil der Vermögenseinkünfte, im Extremfall sogar ein Teil der Vermögenssubstanz als Steuer abgeschöpft. Dies ist untypisch für das deutsche Steuersystem. Denn insbesondere im progressiven Einkommensteuersystem steigen die Steuersätze mit zunehmender Rendite.

**Quantitative Bewertung.** Nach Berechnungen der SPD sollen sich die zusätzlichen Einnahmen durch die Vermögensteuer auf 11,5 Milliarden Euro belaufen. Angesichts des beträchtlichen Erhebungsaufwands ist jedoch damit zu rechnen, dass die Belastung der Vermögensteuerpflichtigen deutlich höher ausfällt. Nach einer Überschlagsrechnung des DIHK beläuft sich allein die Belastung von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen auf 9,6 Milliarden Euro.

## Weitere Steuererhöhungen

### Maßnahmen und Quantifizierung

- Einführung einer **Finanztransaktionssteuer** oder einer nationalen Börsenumsatzsteuer, die etwa 3 Milliarden Euro einbringen soll,
- Erhöhung der **Brennelemente-Steuer** im Umfang von 2 Milliarden Euro,
- **Rücknahme** von Teilen des **Wachstumsbeschleunigungsgesetzes**: 5 Milliarden Euro,
- **Streichung von Subventionen und Steuervergünstigungen**: ca. 10 Milliarden Euro.

**Bewertung.** Ohne die einzelnen Politikbereiche im Detail bewerten zu wollen, führen allein die hier angekündigten Maßnahmen in der Summe zu einer Anhebung der Abgabenlast aller Steuerzahler um 20 Milliarden Euro – mit den entsprechenden Wachstumseffekten, die in Kapitel 7 der Kurzexpertise zu berechnen sind.

## 2.2 Rentenpolitik

### Solidarrente

**Maßnahme.** Zum Schutz vor Altersarmut wird eine Aufstockung der gesetzlichen Rente auf mindestens 850 Euro pro Monat für langjährig Versicherte vorgeschlagen. Voraussetzung sind mindestens 30 Beitrags- sowie 40 Versicherungsjahre, wobei Zeiten der Arbeitslosigkeit, Erziehung und Pflege angerechnet und Zeiten mit geringen Verdiensten im Vergleich zum Durchschnittsverdienst höher bewertet werden. Die Finanzierung erfolgt aus Steuermitteln.

### Qualitative Bewertung

- **Falsche Indikation.** Die gesetzliche Rente ist kein treffsicherer Indikator für Altersarmut, da weder ergänzende Einkommen noch der Haushaltskontext, geschweige denn der Vermögenshintergrund einbezogen werden. Alle drei Komponenten sind aber maßgeblich für den Anspruch auf Grundsicherungsleistungen bei Altersarmut. Deshalb ist eine Verknüpfung von Armutsvorsorge und gesetzlicher Rentenversicherung unsystematisch.

- **Ungleichbehandlung in der Grundsicherung.** Die Grundsicherung greift immer dann, wenn Bedürftigkeit herrscht – unabhängig von individuellen Vorleistungen. Eine bevorzugte Behandlung gesetzlich Versicherter führt zu einer unterschiedlichen Behandlung von Bedürftigen mit mehr oder weniger Beitrags-/Versicherungszeiten respektive von ehemals abhängig Beschäftigten und nicht versicherten Selbständigen, obwohl die Grundsicherung für alle Bürger gleichermaßen die materielle Absicherung der Menschenwürde garantieren soll.
- **Drohende Mitnahmeeffekte.** Die Verknüpfung von bedürftigkeitsorientierter Fürsorgeleistung und beitragsbezogener Rente (Teilhabeäquivalenz) kann zu Mitnahmeeffekten führen, wenn von der ansonsten bei Grundsicherungsleistungen üblichen Bedürftigkeitsprüfung abgewichen wird. Die ist aber notwendig, damit nicht zum Beispiel ehemals Teilzeit-Beschäftigte, die über den Ehepartner abgesichert sind, im Alter allein aufgrund ihres eigenen, vergleichsweise geringen Rentenanspruchs in den Genuss steuerfinanzierter Leistungen kommen. Die Formulierung im Wahlprogramm lässt offen, in welchen Fällen und wie streng eine solche Bedürftigkeitsprüfung erfolgen soll.
- **Umverteilungslasten führen zu negativen Arbeitsanreizen.** Die zusätzlichen Umverteilungslasten führen ceteris paribus, also ohne kompensierende Einsparungen an anderer Stelle, zu höheren Abgabenlasten. Diese wirken tendenziell negativ auf den Arbeitsanreiz. In den Fällen, in denen die Arbeitsangebotsentscheidung auch oder maßgeblich durch ein Vorsorgemotiv getrieben wird, kann ein großzügiges Angebot steuerfinanzierter Vorsorge sogar unmittelbar zu negativen Arbeitsanreizen führen.

### Quantitative Bewertung

- Laut einer Berechnung, die intern im *BMAS* durchgeführt worden ist und in der Presse zitiert wurde (*FAZ.net vom 11.03.2013*), rechnet das Arbeitsministerium mit Kosten von mindestens 10 Milliarden Euro im Jahr 2030. Interne Berechnungen der *Gesetzlichen Rentenversicherung* bestätigen diese Größenordnung. Bei einer linearen Verteilung über den Zeitraum bis 2030 wären demnach ab dem Jahr 2014 jedes Jahr zusätzlich knapp 600 Millionen Euro zu finanzieren, also zum Beispiel ein Plus von 2,9 Milliarden Euro fünf Jahre nach der Einführung der Solidarrente. Nach dem SPD-Vorschlag sind diese Mehrausgaben aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu bestreiten und würden den Bundeshaushalt entsprechend belasten.

### Verbesserte Rentenleistungen

**Maßnahmen.** Des Weiteren sieht das SPD-Programm diverse Leistungsverbesserungen vor:

- **Angleichung Ost-West.** Die Rentenleistungen in Ostdeutschland sollen bis zum Jahr 2020 an das Westniveau angeglichen werden, zunächst sind alle pauschal bewerteten Versicherungszeiten wie Kindererziehung, Zeiten der Arbeitslosigkeit, Ausbildungszeiten etc. mit dem aktuellen Rentenwert West zu bewerten.
- **Niveausicherung.** Bis zum Jahr 2020 soll das Rentenniveau auf dem jetzt erreichten Stand gehalten werden. Ob danach der ursprünglich vorgesehene Anpassungspfad wieder aufgenommen wird, soll durch eine neuerliche Prüfung geklärt werden.
- **Abschlagfreie Rente.** Nach 45 Versicherungsjahren ist eine abschlagfreie Rente ab einem Alter von 63 Jahren vorgesehen.

- **Teilrente.** Nicht weiter spezifiziert wird die Forderung nach eine attraktiven Option für den Teilrentenbezug, um den Übergang in den Ruhestand zu flexibilisieren.
- **Leistungen bei Erwerbsminderung.** Des Weiteren fordert die SPD einen abschlagfreien Zugang zur Erwerbsminderungsrente sowie eine Verlängerung der Zurechnungszeiten.
- **Mütterrenten.** Verbesserte Anrechnung von Kinderberücksichtigungszeiten für Mütter mit Kindern, die vor 1992 geboren wurden.

### Qualitative Bewertung

- **Leistungsausweitung auf Kosten zukünftiger Generationen.** Ohne dass das Wahlprogramm eine Aussage über die Gegenfinanzierung macht, kann man aus den Einlassungen zur Solidarrente schließen, dass bis auf die verbesserte Anrechnung von Kindererziehungszeiten alle weiteren Leistungsversprechen aus Beitrags- und nicht aus Steuermitteln finanziert werden sollen. Der bisherige Reformpfad würde durch die zusätzlichen Leistungsversprechen (Rentenniveauekonstanz, vorzeitiger abschlagfreier Rentenbezug) verlassen und zusätzliche Lasten würden den nachfolgenden Beitragszahlern aufgebürdet.
- **Steigende Beitragslasten, sinkende Einkommens- und Beschäftigungschancen.** Auch wenn am aktuellen Rand die günstige Beschäftigungsentwicklung Entlastungen bei den Beitragssätzen ermöglicht, so wird der demographische Wandel doch auf absehbare Zeit für steigende Finanzierungslasten und damit für höhere Beitragsforderungen sorgen. Höhere Beitragssätze führen aber bei unverminderten Nettolohnforderungen zu steigenden Arbeitskosten und belasten deshalb die Beschäftigungs- und Einkommenschancen vor allem der jüngeren Jahrgänge.
- **Offene Baustelle „Erwerbsminderung“.** Die notwendigen Reformen im Rentensystem führen ohne Anpassungen bei der Erwerbsminderungsrente zu Kürzungen, die vom Gesetzgeber nicht intendiert sind. Die unerwünschten Effekte auszugleichen scheint geboten, darüber hinaus gehende Sicherungsversprechen lassen sich dagegen nicht ökonomisch begründen. Hier sind aber auch Lösungen außerhalb der Rentenversicherung vorstellbar. Das SPD-Programm stellt an dieser Stelle nicht hinreichend klar, wie weit die Anpassungen im Rentensystem gehen sollen.
- **Verbesserte Berücksichtigung der Kindererziehung.** Dem Wortlaut des SPD-Programms nach geht es nicht um die Ausweitung der kinderbezogenen Rentenansprüche, sondern um eine verbesserte Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten zum Beispiel auf Warte- bzw. Versicherungszeiten. Damit steht der Vorschlag der SPD nicht in Konkurrenz zu den unter dem Stichwort „Mütterrente“ diskutierten Programmpunkten anderer Parteien. Fiskalisch relevante Auswirkungen kann diese Anrechnung vor allem auf den Rentenzugang haben, wenn etwa aufgrund von Kindererziehungszeiten der Tatbestand einer langjährigen Versicherung erfüllt wird und in der Folge eine abschlagfreie Rente vor Erreichen des 65. Lebensjahres möglich wird. Diese neu begründeten Leistungsversprechen belasten den Beitragszahler. Mittelbar führt also eine verbesserte Berücksichtigung der Kindererziehungszeiten nicht etwa zu einer intergenerativen Entlastung, sondern unmittelbar zu einer höheren Belastung der schwächer besetzten, jungen Jahrgänge.

## Quantitative Bewertung

- **Steigende Beitragslasten.** Laut internen Berechnungen der Gesetzlichen Rentenversicherung belaufen sich die Ausgaben bis zum Jahr 2030 ...
  - für die Aufrechterhaltung des heutigen Rentenniveaus bis zum Jahr 2020 auf rund 7,0 Milliarden Euro,
  - für die Abschaffung von Abschlägen für langjährig Versicherte ab 63 Jahren mit mindestens 45 Versicherungsjahren auf 5,4 Milliarden Euro,
  - für den Verzicht auf versicherungsmathematische Abschläge auf Erwerbsminderungsrenten auf 7,7 Milliarden Euro,
  - für die verbesserte Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten auf 3,0 Milliarden Euro.

Allein diese Maßnahmen führen zusammen bis zum Jahr 2030 zu Mehrausgaben von 23,1 Milliarden Euro für den Beitragszahler. Dabei sind in der bisherigen Betrachtung die Kosten einer Teilrenten-Regelung und die Angleichung des Rentenniveaus in Ostdeutschland an das Westniveau noch nicht eingerechnet. Da insbesondere die letztgenannte Maßnahme theoretisch aufwandsneutral gestaltet werden kann, im Wahlprogramm aber beide Punkte nicht hinreichend spezifiziert werden, sind diese beiden Elemente des rentenpolitischen Programms neutral zu behandeln. Skepsis gegenüber dieser Neutralitätsannahme ist allerdings nicht nur mit Blick auf eine Teilrentenregelung geboten, die – zu großzügig aufgesetzt – einen Frühverrentungsanreiz auslösen kann. Ebenfalls noch nicht eingerechnet ist die höhere Bewertung von Zeiten der Arbeitslosigkeit. Auch hier fehlt eine präzise Angabe, aber im Falle einer Umsetzung muss mit weiteren Mehrlasten von bis zu 2,5 Milliarden Euro gerechnet werden (interne Berechnung der Gesetzlichen Rentenversicherung). Mit Blick auf eine ungewisse Arbeitsmarktentwicklung respektive mangelnder Möglichkeiten zur Simulation von Reaktionen der Arbeitsnachfrage und des Arbeitsangebots bleibt aber auch diese Position außen vor. Die bis hierhin aufgelaufene Summe ist also im Sinne eines optimistischen Szenarios als Untergrenze für die Zusatzbelastung der Beitragszahler zu verstehen.

- **Widerspruch zu Beitragssatzbeschränkung.** Angesichts der hier behandelten Volumina steht in Frage, ob die gesetzliche Beitragssatzobergrenze gehalten werden kann. Allein die zitierten Ausgaben von rund 23 Milliarden Euro würden, so man die für 2030 prognostizierten Auswirkungen holzschnittartig auf heutige Verhältnisse übertragen wollte, aktuell mit etwa 2,5 zusätzlichen Beitragssatzpunkten zu Buche schlagen. Dabei rechnet die Bundesregierung bereits im aktuellen Rentenversicherungsbericht und ohne die hier vorgeschlagenen Leistungsversprechen damit, dass der Beitragssatz zur Rentenversicherung um das Jahr 2020 auf 20 Prozent ansteigen und kurz vor dem Jahr 2030 die 22-Prozent-Marke erreichen wird.

## Aussetzen der „Rente mit 67“

**Maßnahme.** Die SPD will die weitere Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre an die Voraussetzung knüpfen, dass mindestens 50 Prozent der 60- bis 65-Jährigen sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind.

## Qualitative Bewertung

- **Wider die Logik.** Für eine derartige Konditionierung gibt es keine Begründung. Wäre eine Beschäftigungsquote gerechtfertigt, dann wären solche Anforderungen auch für andere Altersgruppen folgerichtig. Sie führt aber zu absurden Schlussfolgerungen. Denn die „Rente mit 67“ wird angesichts des demographischen Wandels notwendig, weil ansonsten der Anstieg der Finanzierungslast im Rentensystem nicht zu schultern ist. Dabei entlastet ein hoher Beschäftigungsstand tendenziell die Rentenkasse und mindert den ökonomischen Anpassungsdruck. Den Beschäftigungsstand dagegen zur Voraussetzung für den Übergang zur „Rente mit 67“ zu machen, widerspricht der Logik, weil die Lösung des Problems zur Voraussetzung gemacht wird.
- **Intergenerative Lastverschiebung.** Das Aussetzen der „Rente mit 67“ stellt die gesetzliche Limitierung des Beitragssatzanstiegs in Frage und führt tendenziell zu einer Erhöhung der intergenerativen Lastverschiebung. Denn bei unveränderter Regelaltersgrenze führt eine weiter steigende Lebenserwartung dazu, dass Einzelrentner im Schnitt nicht nur länger Rente beziehen, sondern auch in der Summe aller Neu- und Bestandsrentner auch immer mehr Ansprüche alimentiert werden müssen.

## Quantitative Bewertung

Laut FAZ berechnete das BMAS Kosten von bis zu 20 Milliarden Euro, die das Aussetzen der „Rente mit 67“ im Jahr 2030 kosten könne. Dabei ist allerdings einschränkend festzuhalten, dass das tatsächliche Erwerbsverhalten der Versicherten ausschlaggebend für die Höhe möglicher Kosten sein wird. Relativiert man das Schätzergebnis, dann kann ein Aussetzen der „Rente mit 67“ – unter der Vorgabe, dass mindestens 50 Prozent der 60- bis 64-Jährigen sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind – nach internen Berechnungen der Gesetzlichen Rentenversicherung zu einem zusätzlichen Aufwand von geschätzt 7 Milliarden Euro führen. Dieser Aufwand wäre ebenfalls von den Beitragszahlern zu finanzieren.

## Ausbau Erwerbstätigenversicherung

**Maßnahme.** Die SPD plant die Einführung einer Versicherungspflicht für Selbständige ohne obligatorische Alterssicherung.

## Bewertung

- **Dauerhaft neue Rentenansprüche.** Zwar existieren in der wissenschaftlichen Literatur Berechnungen zu den Erstrunden-Effekten, die eine Einbeziehung Selbständiger nach sich ziehen kann. Neben den vermeintlichen Beitragsmehreinnahmen müssen aber dauerhaft auch die Versorgungsansprüche einbezogen werden, die Selbständige dann innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung geltend machen können. Hierzu liegen jedoch keine entsprechenden Simulationen vor. Der fiskalische Effekt lässt sich also aus den vorliegenden Forschungsergebnissen nicht zweifelsfrei ableiten.
- **Lange Übergangsfristen.** Ordnungspolitisch ist ein mehrteiliges Versicherungssystem, das die Alterssicherungspflicht je nach Erwerbsstatus unterschiedlich handhabt (abhängig Beschäftigte, freie Berufe, Beamte oder Selbständige), nicht zu rechtfertigen. Ange-

sichts der historisch gewachsenen Gegebenheiten lässt sich aber mit Blick auf Vertrauensschutzregelungen ein einheitliches System nicht ad hoc durchsetzen, so dass selbst temporäre Entlastungseffekte aufgrund zusätzlicher Beitragseinnahmen ungewiss sind.

## Fazit Rentenpolitik

Insgesamt führt das rentenpolitische Paket der SPD selbst bei einer vorsichtigen Bewertung der Einzelmaßnahmen zu Mehrbelastungen der Rentenversicherung von gut 30 Milliarden Euro pro Jahr. Hinzu kämen Zusatzlasten für den Steuerzahler, die bis zum Jahr 2030 auf etwa 10 Milliarden Euro per anno anwachsen. Fünf Jahre nach der Einführung summiert sich die zusätzliche Beitragsbelastung – bei einem linear ansteigenden Verlauf – auf 9,8 Milliarden Euro, die zusätzliche Belastung des Steuerhaushaltes auf weitere 2,9 Milliarden Euro. Während die Bundesregierung bislang noch davon ausgeht, dass erst ab 2020 der Beitragssatz über die 20-Prozent-Marke hinaus steigen wird, ist bei Umsetzung des SPD-Programms möglicherweise bereits mittelfristig mit einem Reißen der gesetzlichen Beitragssatz-Obergrenze zu rechnen. Spätestens zwischen den Jahren 2021 und 2030 droht aber die dann gültige Grenze von 22 Prozent überschritten zu werden.

## 2.3 Gesundheitspolitik

### Bürgerversicherung

**Maßnahme.** Die SPD plant für alle neu und bislang gesetzlich Versicherten eine Bürgerversicherung, für alle PKV-Bestandsversicherten eine einjährige Wechseloption. Die Parameter bleiben aber unbestimmt – insbesondere die Fragen, wie mit dem Beamtenstatus umzugehen ist, welche Einkommensarten und bis zu welcher Höhe diese einbezogen werden sollen und schließlich an welche Voraussetzung eine beitragsfreie Mitversicherung gebunden ist. Grundsätzlich wird die paritätische Finanzierung beschworen, implizit also der Arbeitnehmerbeitrag von 0,9 Prozent abgeschafft. Den Kassen wird grundsätzliche Beitragssatzautonomie eingeräumt, auf Zusatzbeiträge soll gänzlich verzichtet werden. Innerhalb der Bürgerversicherung soll eine einheitliche Honorarordnung für die Leistungserbringer gelten.

### Quantitative Bewertung

- Umverteilung statt Entlastung. Je nach Ausgestaltung werden der Bürgerversicherung Beitragssatz senkende Effekte zugeschrieben. Rothgang u. a. kommen in ihrer Simulationsstudie für das Jahr 2007 zum Beispiel auf ein Beitragssatz-Senkungs-Potenzial von mehr als 10 Prozent (1,6 Beitragssatzpunkte), wenn die gesamte Bevölkerung einbezogen wird und sämtliche Einkommensarten bis zur bestehenden Bemessungsgrenze beitragspflichtig werden, wobei die beitragsfreie Mitversicherung eingeschränkt wird (Rothgang u.a., Berechnungen der finanziellen Wirkungen verschiedener Varianten einer Bürgerversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung, Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, 2010).

Der Entlastungseffekt ist aber fraglich, weil die Berechnung von einem vollständigen Wechsel der PKV-Versicherten in die GKV ausgeht. Mit einem Wahlrecht der bislang PKV-Versicherten, wie es die SPD einräumen will, ist dagegen offen, wie weit das vermeintliche Potenzial für Beitragssatzsenkungen überhaupt realisiert werden kann. Des

Weiteren bleiben mögliche Beschäftigungseffekte unbeachtet, die aber nach Einschätzung des Sachverständigenrats (Jahresgutachten 2003/2004, Kasten 8, Seite 214) durchaus relevant sind und die vorgeblichen Senkungspotenziale des Beitragssatzes in Frage stellen.

Entscheidend ist aber, dass die Ausgabenseite durch den Wechsel vom Status quo auf eine Bürgerversicherung nicht tangiert wird. De facto werden die Finanzierungslasten lediglich anders verteilt. Es wäre also falsch, von einer Bürgerversicherung ökonomisch relevante Effizienzgewinne im Gesundheitssystem zu erwarten.

- **Problematische Verteilungswirkungen, Arbeits- und Investitionsanreize.** Sofern es zu einer Absenkung des Beitragssatzes tatsächlich käme, aber Einkommen jenseits der Bemessungsgrenze sowie andere Einkommensarten belastet werden, verschieben sich die relativen Preise:
  - Die **Abschaffung des Arbeitnehmerbeitrags** führt in einem ersten Schritt bei unveränderten Nettolohnansprüchen der Beschäftigten zu einer **Erhöhung der Arbeitskosten**, weil die Arbeitgeber 0,45 Prozent des beitragspflichtigen Entgelts zusätzlich entrichten müssen.  
Aus einem Präsidiumsbeschluss der SPD aus dem Winter 2011 geht hervor, dass nicht eine Beitragssatzparität, sondern eine nominale Parität herrschen soll, also das Beitragsaufkommen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gleich hoch ausfallen soll. Da die Festlegung der Parameter erst ex post überprüft werden kann, droht im Zweifel sogar eine noch höhere Zusatzbelastung der Arbeitgeber.
  - Gleichzeitig **belastet** die Abschaffung des Sonderbeitrags die **Gesetzliche Rentenversicherung**, weil sich der Beitrag zur Krankenversicherung der Rentner entsprechend zu Lasten der aktiven Beitragszahler erhöht.
  - Steigt der Beitragssatz für Arbeitgeber, werden tendenziell **Arbeitsplätze mit geringerer Entlohnung entlastet, Arbeitsplätze mit höherer Entlohnung dagegen belastet**. Das sind in der Regel Vollzeit- und hoch qualifizierte Arbeitsplätze. Dieser Effekt tritt umso stärker zutage, wenn der Arbeitgeberbeitrag zu einer **Lohnsummensteuer** entwickelt wird (*Präsidiumsbeschluss der SPD aus dem Winter 2011*). Das wäre der Fall, wenn die Beitragsbemessungsgrenze für die Arbeitgeber entfallen würde.
  - Die Verschiebung der Beitragslasten zwischen unterschiedlich entlohnten Arbeitsplätzen führt nur dann nicht zur Verteuerung der Arbeitskosten in den höheren Lohngruppen, wenn der Umverteilungseffekt durch die Entlastung kompensiert werden kann, die aus der **Verbeitragung sonstiger Einkommen** resultiert.
  - Allerdings ist insbesondere bei den Einkommen aus Vermietung und Verpachtung kaum mit einem positiven Finanzierungsbeitrag zu rechnen, da in dieser Einkommensart oftmals negative Einkünfte ausgewiesen werden. Ob aber allein die Beitragspflicht auf Einkommen aus selbständiger Tätigkeit und Vermögen ein Aufkommen generiert, das ausreicht, um höhere Belastungen für hochentlohnte Arbeitnehmer zu verhindern, scheint mindestens fraglich, wenn nicht sogar unwahrscheinlich.
  - Eine Beitragspflicht der Einkommen aus Vermögen wirkt zudem wie eine **Steuer auf Vermögensanlagen** und kann das **Investitionskalkül** am Standort Deutschland **negativ beeinflussen**.

- **Beitragsautonomie auch ohne Bürgerversicherung möglich.** Eine Beitragsautonomie für die gesetzlichen Krankenkassen ist mit Blick auf den bislang fehlenden Preiswettbewerb grundsätzlich begrüßenswert. Die faktische Einführung von Prämienelementen (de jure besteht die Möglichkeit bereits heute) wäre dabei weitaus transparenter als eine Beitragssatz-Autonomie, zumal der Risikostrukturausgleich bei kassenindividuellen Beitragssätzen um Einkommensmerkmale ergänzt werden müsste, sollen Anreize zur Risikoselektion seitens der Kassen verhindert werden. Grundsätzlich können aber selbst kassenindividuelle Beitragssätze auch ohne den Wechsel auf eine Bürgerversicherung eingeführt werden. Die Einbeziehung bislang privat Versicherter hat keinen unmittelbaren Einfluss auf die mehr oder weniger wettbewerbliche Steuerung der Versorgung.
- **Verstärkung des steuerähnlichen Finanzierungscharakters.** Das Bürgerversicherungsmodell leidet vor allem darunter, dass es den steuerähnlichen Charakter der Beitragsfinanzierung zementiert und verstärkt, weil der individuelle Beitrag vom Leistungsanspruch entkoppelt wird. In der Folge lassen sich kaum preisliche Steuerungselemente einführen, die notwendig sind, um einen effizienzsteigernden Wettbewerb im System initiieren zu können.
- **Bürgerversicherung kostet Arbeitsplätze.** Einem Gutachten der gewerkschaftsnahen Hans Böckler-Stiftung nach könnte die Abschaffung der PKV unmittelbar 100.000 Arbeitsplätze kosten. Das Ergebnis ist im Nachhinein noch einmal relativiert und mit 60.000 bedrohten Arbeitsverhältnissen deutlich nach unten korrigiert worden. Die weit- aus problematischeren Wirkungen ergeben sich aber nach einer Untersuchung des *Sachverständigenrats* mittelbar (*Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2003/2004, Kas- ten 8, S. 214*). Demnach führt der Systemwechsel vom Status quo auf die Bürgerversicherung je nach Ausgestaltung zu negativen Beschäftigungseffekten im Umfang von minus 1,9 bis minus 3,0 Prozent.
- **Zusätzliche Beitragslast.** Der Verzicht auf Zuzahlungsverpflichtungen belastet die Beitragszahler unmittelbar, da die betreffenden Leistungen nicht etwa geringer honoriert werden. Der Einnahmeausfall muss folgerichtig über höhere Beiträge kompensiert werden. Nachdem bereits die Praxisgebühr zum 1.1.2013 abgeschafft worden ist und damit ein Einnahmenvolumen von ca. 2 Milliarden Euro ausfällt, müsste ein weiteres Volumen von schätzungsweise 2,9 Milliarden Euro (Stand 2011) anderweitig, sprich über Beiträge finanziert werden.

## Verbesserungen auf der Leistungsseite

**Maßnahmen.** Das Wahlprogramm bekennt sich zu einer Stärkung von [Prävention und Gesundheitsförderung](#), will die flächendeckende Versorgung insbesondere durch [Sektor-übergreifende Bedarfsplanungen](#) und [hausarztzentrierte Versorgung](#) in strukturschwachen Regionen sicherstellen. Die SPD spricht sich grundsätzlich für Maßnahmen der [Qualitätssicherung](#) und des [Verbraucherschutzes](#) aus. Mit Blick auf die Krankenhausfinanzierung spricht sich die SPD für [Personalmindeststandards](#) aus und Korrekturen im System der Fallpauschalen.



## Bewertung

- **Nicht problembezogen.** Grundsätzlich leidet die Krankenversicherung an einem überproportionalen Ausgabenanstieg, der wiederum vor allem durch mangelnde Kostenverantwortung der Versicherten und fehlenden (Preis-)Wettbewerb auf den Versicherungs- und Leistungsmärkten verursacht wird.

Keine der vorgeschlagenen Maßnahmen ist geeignet, diesem Grundproblem entgegen zu steuern:

- Der ökonomische Effekt von Prävention wurde bislang nicht evaluiert, der Nutzen ist unbestimmt.
- Die Stärkung der flächendeckenden Versorgung soll über zentralplanerische Instrumente erfolgen, nicht über das Preissignal.
- Personalmindeststandards im Krankenhaus sorgen tendenziell eher für steigende Kosten, sofern nicht parallel auch die vorhandene Infrastruktur und Bettenauslastung in Frage gestellt wird.
- Korrekturen im System der Fallpauschalen mögen zwar im Einzelfall geboten erscheinen, es stellt aber die Anreizstrukturen und insbesondere das Problem von Über- und Fehlversorgung nicht grundlegend in Frage. Zur Krankenhausinfrastruktur fehlen entsprechende programmatische Hinweise.

## 2.4 Pflegeversicherung

**Maßnahmen.** Die SPD sieht diverse Maßnahmen vor, die im Detail nicht spezifiziert werden.

- Das Programm schlägt auch für die soziale Pflegeversicherung mittelfristig das **Bürgerversicherungs-**Modell vor, die Ausgestaltung bleibt offen.
- Des Weiteren wird ein neuer **Pflegebedürftigkeitsbegriff** gefordert. Unklar auch hier, welcher Begriff und mit welchen Konsequenzen dieser eingeführt werden soll.
- Die SPD will eine pflegegerechte **Gestaltung des Wohnumfelds** gestalten und eine **flexible Pflegezeit mit Lohnersatzleistungen** einführen.
- Schließlich ist eine Fachkräfteoffensive geplant, die unter anderem in einem **Branchentarif „Soziale Arbeit“ mit Allgemeinverbindlichkeit** münden soll. Angesichts einer allgemeinen Mindestlohnforderung von 8,50 Euro/Stunde wird damit auch implizit ausgedrückt, dass im Bereich der Pflege ein höherer Branchenmindestlohn für angemessen erachtet wird.

## Bewertung

- **Bürgerversicherung** (wie oben) ...
  - verteilt Finanzierungslasten um statt zu entlasten,
  - führt zu problematischen Arbeits- und Investitionsanreizen,
  - verstärkt steuerähnlichen Finanzierungscharakter und
  - löst keine Ausgabenprobleme.
- Ein neuer **Pflegebedürftigkeitsbegriff**, zumindest wenn er an die Ergebnisse der vorangegangenen Kommission anknüpft, sorgt für **zusätzliche Ausgaben** in erheblichem Umfang. Der Vorschlag des ersten Expertenbeirats im BMG von 2009 würde bei 2,25

Millionen Pflegefällen nach ersten Einschätzungen zu Mehrausgaben von bis zu 3,7 Milliarden Euro führen. Der Vorschlag der Nachfolgekommission könnte bei Umsetzung des neuen Pflegebegriffs in ähnlicher Größenordnung mit einem zusätzlichen Aufwand von **bis zu 4 Milliarden Euro** zu Buche schlagen (*Spiegel online*, 27.06.2013). Zwar wäre auch eine aufkommensneutrale Umsetzung eines differenzierteren Pflegebegriffs möglich. Angesichts der Vielzahl an Leistungsversprechen der SPD und anderer Parteien erscheint es aber wenig wahrscheinlich, diese volkswirtschaftlich und sozialpolitisch sinnvolle Option als realistisches Szenario anzunehmen, zumal Ausgabensteigerungen infolge von Lohnerhöhungen, die sich aus einem allgemeinverbindlichen Branchenmindestlohn ergeben, hinzukämen.

Das erklärt auch die Einlassung von Kanzlerkandidat Peer Steinbrück, der für den Fall einer Regierungsbildung eine Beitragssatzerhöhung um 0,5 Prozentpunkte angekündigt hat (*Handelsblatt*, 05.04.2013). Zwar basiert diese Ankündigung nicht auf einer programmatischen Aussage, sie wird aber durch weitere Aussagen prominenter SPD-Mitglieder gestützt (*MdB Karl Lauterbach*, dpa 27.06.2013). Einer solchen Beitragssatzerhöhung entspräche eine zusätzliche Belastung von 5,5 Milliarden Euro.

- Die Forderung nach einer flexiblen **Pflegezeit mit Entgeltfortzahlungsanspruch** belastet zunächst unmittelbar die Arbeitgeber und führt zu höheren Arbeitskosten, mittelbar aber auch die Sozialkassen, wenn die Entgeltfortzahlung über die gesetzlich definierten 6 Wochen hinaus etwa analog zum Krankengeld finanziert werden soll.

## 2.5 Arbeitsmarkt

Folgende **Maßnahmen** sieht das SPD-Programm im Bereich Arbeitsmarkt vor:

- Einführung eines **gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro/Stunde** und **Tariftreuegesetz** für Bund, Länder und Kommunen.
- Die SPD will Arbeitnehmern, die von einer Vollzeitbeschäftigung in eine Teilzeitbeschäftigung wechseln, ein **Rückkehrrecht in Vollzeit** einräumen.
- Die Möglichkeit der **Befristung von Arbeitsverträgen** ohne sachlichen Grund will die SPD abschaffen und den Katalog der Befristungsgründe „überprüfen“.
- **Geringfügig Beschäftigten** soll die Durchsetzung ihrer arbeitsrechtlichen Ansprüche erleichtert werden. Dazu sollen Inhalte des Arbeitsvertrages für gewerbliche Minijobs obligatorisch in einem schriftlichen Arbeitsvertrag niedergelegt werden.
- Die SPD beabsichtigt, einen **öffentlich geförderten Beschäftigungssektor** zu schaffen, der Arbeitslosen sozialversicherungspflichtige Beschäftigung anbietet.
- Es ist ein **Entgeltgleichheitsgesetz** vorgesehen, um die geringere Entlohnung von Frauen zu beenden.
- Das Programm sieht eine **verbindliche 40-Prozent-Geschlechterquote** für Aufsichtsräte und Vorstände börsennotierter und mitbestimmter Unternehmen vor.
- Angekündigt wird eine **Anti-Stress-Verordnung** mit Verdoppelung des Zeitraums der Entgeltfortzahlung bei mangelndem Eingliederungsmanagement des Arbeitgebers.

- Eine **Ausweitung der Mitbestimmung** auf einen Mindestkatalog zustimmungsbedürftiger Geschäfte sowie Absenken des Schwellenwerts für paritätische Mitbestimmung wird angestrebt.
- Gefordert wird ein **Recht auf Ausbildung**, insbesondere Förderung auch bei Nachholen eines Schulabschlusses und weiterer Qualifizierung.

## **Bewertung Mindestlohn von 8,50 Euro je Stunde**

### **Beschäftigungspolitische Risiken**

- Internationale Erfahrungen: Eine vergleichende Studie von *Neumark* und *Wascher* (2007) zeigt die Spanne der empirischen Ergebnisse verschiedener Länder. Von den insgesamt 91 Ergebnissen kommen zwei Drittel zu negativen Beschäftigungseffekten. Unter den 20 methodisch am besten fundierten Studien finden 16 negative Beschäftigungseffekte.
- Nationale Erfahrungen: Die Evaluierung von acht Branchen-Mindestlöhnen ergab: Es lassen sich keine negativen Beschäftigungseffekte nachweisen.
- Die Erfahrungen mit Branchen-Mindestlöhnen lassen sich nicht verallgemeinern. Ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn wirkt anders, weil die aus dem regulierten Sektor ausgepreisten Beschäftigten nicht mehr auf nicht regulierte Branchen ausweichen können. Ein vorgeschlagener Stundenlohn von 8,50 Euro hätte eine Reichweite von 19,2 Prozent (rund 6,1 Millionen Arbeitnehmer) – ein auch im internationalen Vergleich extremer Wert. Frankreich kommt auf rund 13 Prozent, UK auf 4-5 Prozent.
- Ein von der *OECD* verwendetes Maß zur Beurteilung der beschäftigungspolitischen Risiken eines Mindestlohns ist der Kaitz-Index (Mindestlohn in Relation zum Durchschnittslohn). Er läge bei einem Vollzeitbeschäftigten bei 8,50 Euro je Stunde in Deutschland bei 53 Prozent; Frankreich kommt auf 48 Prozent, UK auf 38 Prozent und die USA auf 28 Prozent
- Fazit: Ein Mindestlohn von 8,50 Euro je Stunde birgt erhebliche beschäftigungspolitische Risiken.

### **Fiskalische Wirkungen**

- Nach einer Studie von *Prognos* würde ein Mindestlohn von 8,50 Euro dem Fiskus Mehreinnahmen in Höhe von 7,1 Milliarden Euro bringen; dieses Ergebnis basiert auf unrealistischen Annahmen: Erstens wird unterstellt, dass der Mindestlohn keine Arbeitsplätze vernichtet; zweitens wird vernachlässigt, dass höhere Lohnkosten im Umkehrschluss geringere Unternehmensgewinne bedeuten. Dies führt zu weniger Unternehmensteuerzahlungen.
- In einer *IW-Studie* vom Herbst 2011 werden diese beiden Effekte berücksichtigt. Je nach angenommener Beschäftigungswirkung führt ein Mindestlohn von 8,50 Euro je Stunde zu Mehreinnahmen von 5,5 Milliarden Euro (keine negativen Beschäftigungseffekte) bis zu Einnahmeverlusten von 6,6 Milliarden Euro (negative Beschäftigungswirkungen vor allem bei geringfügig Beschäftigten und Vollzeitbeschäftigten mit geringer Qualifikation).
- Fazit: Die Behauptung, ein Mindestlohn entlaste die öffentlichen Haushalte ist mehr als fragwürdig.

### **Verteilungspolitische Wirkungen**

- Unbestritten sollte sein: Ein Mindestlohn kann kein effizientes Umverteilungsinstrument sein, weil er am Individuum ansetzt, während Umverteilung grundsätzlich den Haus-

haltskontext berücksichtigen sollte. Eine Alternative ist ein Staatstransfer (Aufstockung geringer Markteinkommen).

- Besonders betroffen wären geringfügig Beschäftigte (63 Prozent), Unter-25-Jährige (50 Prozent), Über-65-Jährige (44 Prozent), Alleinerziehende (29 Prozent). Nicht allen Gruppen würde mit einem Mindestlohn effektiv geholfen. Geringverdiener sind häufig Hinzuverdiener, es gilt brutto gleich netto. Jüngere haben die Möglichkeit, in der Lohnhierarchie aufzusteigen. Alleinerziehende haben oft keine Möglichkeit, ihre Arbeitszeit auszuweiten.
- Oft existiert bei potenziellen Mindestlohnbeziehern ein weiteres Haushaltseinkommen: 41 Prozent der Arbeitnehmer mit einem Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro tragen weniger als ein Viertel zum Haushaltseinkommen bei, 52 Prozent weniger als ein Drittel und 73 Prozent weniger als die Hälfte.
- Armutsgefährdet sind 18 Prozent der Arbeitnehmer, die einen Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro verdienen. Im Umkehrschluss heißt das: 82 Prozent sind nicht einkommensarm. Die Gefährdungslage ist nicht überdurchschnittlich groß: In der Gesamtbevölkerung gelten gut 14 Prozent als armutsgefährdet.
- Fazit: Ein Mindestlohn begünstigt in einem hohen Maße Personen, die gar nicht bedürftig sind: Ergänzende Transfers wären zielgerichteter, wobei zu überlegen wäre, wie das System verbessert werden kann (um eine Stigmatisierung zu vermeiden).

### **Gerechtigkeitsargumente**

- Für jede Arbeitsleistung kann gelten: Was individuell als fair betrachtet wird, kann kollektiv anders bewertet werden. Es kann hohe individuelle Anstrengung vorliegen, aber wenig Zahlungsbereitschaft für die erbrachte Leistung. Dies führt zu subjektiv empfundener Lohnungerechtigkeit.
- Ein Mindestlohn staucht die Lohnstruktur: Ist es gerecht, wenn Geringqualifizierte relativ zu Beschäftigten mit abgeschlossener Berufsausbildung mehr verdienen?
- Sofern ein Mindestlohn Beschäftigungsverluste anstößt: Ist es gerecht, wenn eine Lohnuntergrenze Arbeitswillige vom Arbeitsmarkt ausschließt?
- Fazit: Eine Gerechtigkeitsdiskussion sollte sich nicht allein auf Mindestlohnbegünstigte, sondern zumindest auf alle Arbeitnehmer beziehen.

### **Bewertung der übrigen Forderungen:**

- Während ein Betrieb eine individuelle Arbeitszeitverkürzung durch Neueinstellungen oder Reorganisationen auffangen kann, ist die Disposition bei einer individuellen Arbeitszeitverlängerung schwieriger. Die mittel- und langfristige Personalplanung insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen wird erschwert, wenn unsicher ist, wann und wie viele Teilzeitarbeitnehmer einen Wunsch nach Vollzeit geltend machen werden. Der erhöhte Flexibilitätsbedarf müsste durch verstärkten Einsatz von Befristungen oder Zeitarbeit kompensiert werden. Ein überdurchschnittlicher Anteil der unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten hat keine abgeschlossene Berufsausbildung. Akademiker finden sich in dieser Gruppe hingegen kaum. Dies deutet darauf hin, dass es sich um ein Problem mangelnder Nachfrage der Betriebe nach einfacher Arbeit handelt, und weniger eine Frage des mangelnden Willens ist, Vollzeitstellen anzubieten. Ein **Recht auf Rückkehr in Vollzeit** könnte dazu führen, dass Betriebe – um die damit verbundenen Probleme zu vermeiden – schon beim Wunsch nach Teilzeit zurückhaltender sind. Am Ende könnten Rechtsunsicherheit und Unfrieden in die Betriebe getragen werden, wenn Arbeitnehmer

ihren Teilzeitwunsch vermehrt über die Arbeitsgerichte einfordern. Die Regelung könnte nicht nur Probleme verursachen, es ist auch fraglich, ob sie überhaupt erforderlich ist. Denn Vereinbarungen über die spätere Ausweitung der Arbeitszeit sind auch ohne gesetzliche Regelung möglich – wenn sich beide Seiten einig sind. Dass dies überwiegend auch geschieht, signalisiert der Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit 2013: In knapp sechs von zehn Unternehmen wird dem Wunsch auf eine Ausdehnung der Arbeitszeit relativ zügig nachgekommen. In diesem Zusammenhang muss zudem beachtet werden, dass in knapp einem Viertel der Unternehmen bislang keine Wünsche nach Ausdehnung der Arbeitszeit artikuliert worden sind.

- Die Forderung nach einer Einschränkung der **Befristungsmöglichkeiten** wird vor dem Hintergrund einer seit Jahren konstanten Befristungsneigung der Unternehmen gestellt. Insofern ergibt sich aus der Entwicklung der Befristungen keine Regulierungsnotwendigkeit. Sachgrundlose Befristungen sind nur bei Neueinstellungen für eine Höchstdauer von zwei Jahren erlaubt, eine Gefahr der Verkettung sachgrundlos befristeter Beschäftigungsverhältnisse besteht somit nicht. Die Erschwerung von Befristungen kann mithin nicht überzeugend begründet werden. Es wird verkannt, dass die Befristung von Arbeitsverträgen ein flexibles Instrument der Unternehmen in einem hoch regulierten Umfeld ist. Darüber hinaus signalisieren die Auswertungen des IAB zu den Übernahmequoten, dass insbesondere in der Industrie und deren Verbundbranchen im Dienstleistungssektor für viele Arbeitnehmer eine Befristung das Tor zu einer unbefristeten Dauerbeschäftigung darstellt. Die Erschwerung von Befristungen würde entweder zu einem Ausweichen in andere Flexibilisierungsinstrumente und/oder zu Beschäftigungsverlusten führen.
- **Geringfügig Beschäftigte** haben die gleichen Rechte als Arbeitnehmer wie andere Arbeitnehmer auch. Die Exekutive ist angehalten, Arbeitnehmern die Durchsetzung ihrer gesetzlichen Ansprüche zu ermöglichen. Das kann sie vollkommen unabhängig von der Frage tun, ob ein Arbeitsvertrag schriftlich fixiert wurde oder nicht. Eine Pflicht zur Niederschrift der wesentlichen Vertragsbedingungen besteht bereits im Rahmen des §2 Nachweisgesetz. Die (neue) Einführung einer solchen Verpflichtung im Rahmen schriftlicher Arbeitsverträge erübrigt sich damit.
- Die Forderung nach Aufbau eines **öffentlich geförderten Beschäftigungssektors** fällt hinter die Erkenntnisse der Evaluationsforschung zurück. Diese bescheinigt beschäftigungsschaffenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen allenfalls für eng abgegrenzte Zielgruppen positive Eingliederungseffekte, die zudem erst nach extrem langen Fristen wirksam werden und zweitens in keinem Verhältnis zu den dafür aufgewendeten Mitteln stehen. Einige Zielgruppen tragen durch die Maßnahmen sogar negative Eingliederungseffekte davon. Die Bundesagentur für Arbeit hat aus diesem guten Grund die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den letzten Jahren stark reduziert. Die Ausgestaltung der Maßnahmen als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung würde dazu beitragen, dass Arbeitslose die Alternative einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt gegebenenfalls als weniger attraktiv als die Maßnahmenteilnahme ansehen. Der Verfestigung von Arbeitslosigkeit wird damit Vorschub geleistet.

- Zur Ausgestaltung eines **Entgeltgleichheitsgesetzes** werden keine genauen Angaben gemacht. Ein von der SPD vor kurzem vorgelegter Gesetzentwurf sieht aber u. a. eine verbindliche Analyse der Entgeltunterschiede in Unternehmen vor. Wissenschaftliche Studien zeigen indessen, dass ein großer Anteil der Entgeltunterschiede auf nachvollziehbare und objektive Ursachen zurückzuführen ist. Zudem kann auch für den verbleibenden Anteil des Entgeltunterschieds nicht unterstellt werden, dass es sich dabei um Entgeltdiskriminierung handelt. Durch eine verbindliche Überprüfung der Entgeltgleichheit würden die Unternehmen mit einem zusätzlichen bürokratischen Aufwand konfrontiert, ohne dass dadurch der zuverlässige Nachweis einer Entgeltdiskriminierung möglich wäre oder den Unternehmen ein kompensierender Nutzen angeboten würde. Eine verbindliche Entgeltanalyse kann **Fehlanreize** auslösen, die sich auf die Stellenbesetzung und Entgeltgestaltung auswirken können, um bestimmte, vom Gesetzgeber gewünschte Ergebnisse zu erzielen. Die daraus möglicherweise resultierende Bevorzugung bestimmter Personen oder Gruppen bedeutet gleichermaßen die Benachteiligung anderer Personen und Gruppen.

Der **Gesetzentwurf** sieht eine Methode vor, die auf eine einzelfallbezogene Prüfung verschiedener Entgeltbestandteile auf Basis externer Bewertungsmaßstäbe abzielt. Dabei ist zu hinterfragen, inwiefern ein solches Verfahren geeignet ist, den Grundsatz eines gleichen Entgelts bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit zu prüfen. Häufig scheitern interpersonelle Vergleiche daran, dass eine Gleichwertigkeit aus verschiedenen Gründen nicht als gegeben angenommen werden kann. Laut Gesetzentwurf soll eine Veröffentlichung von Listen erfolgen, die die Arbeitgeber nennt, bei denen ein im Rahmen des Verfahrens vorzulegender Prüfbericht eine Entgeltdiskriminierung festgestellt hat oder die keinen Prüfbericht (fristgerecht) abgegeben haben. Mit Blick auf die methodische Kritik und die – laut Entwurf – zusätzlich drohenden Geldbußen, stellt dies eine unverhältnismäßige Regelung dar. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Verschwiegenheitsklauseln, die die Höhe der Verdienste betreffen, nichtig sein sollen. Fraglich ist, inwiefern Beschäftigte stets ein Interesse haben, das eigene Gehalt transparent zu machen. In diesem Zusammenhang ist offen, ob und inwieweit datenschutzrechtliche Regelungen in der Praxis berührt oder verletzt würden, wenn einzelne Beschäftigte eine Offenlegung ihrer Entgelte ablehnen würden.

- Eine **verbindliche Quote für Frauen in Aufsichtsräten** und Vorständen stellt einen unbegründeten Markteingriff dar, da der Zugang zu Führungspositionen grundsätzlich durch objektive Ursachen erklärt werden kann und damit eine konsistente Begründung für einen Eingriff fehlt. Eine Quote setzt insbesondere nicht an den Ursachen für eine geringe Repräsentanz von Frauen in Führungspositionen an, die im Wesentlichen im Bereich der Berufswahl und der Inanspruchnahme und Dauer von familienbedingten Erwerbspausen liegen. Eine Geschlechterquote ignoriert zudem die unterschiedlichen betrieblichen Voraussetzungen, da Männer und Frauen sehr unterschiedlich über Wirtschaftszweige und Berufe verteilt sind. Eine Geschlechterquote stellt schließlich eine Positivdiskriminierung dar, indem bestimmte Personen oder Gruppen (hier: Frauen) bevorzugt werden, aber dies gleichermaßen die Benachteiligung anderer Personen und Gruppen (hier: Männern) bedeutet. Daraus können unerwünschte Anreizeffekte resultie-

ren, wie zum Beispiel einerseits eine mangelnde Motivation oder andererseits ein resignatives Verhalten bzw. eine höhere Chance auf einen Betriebswechsel.

- Bei der Forderung nach einer **Anti-Stress-Verordnung** macht sich die SPD eine Kampagne der *IG Metall* zu Eigen. Die empirische Begründung für eine solche weitreichende Verordnung steht indessen aus. Im *Stressreport Deutschland 2012* findet sich als Befund: „Im Bericht zeigt sich, dass es bei den Anforderungen und Ressourcen seit der letzten Befragung von 2005/2006 kaum Veränderungen gibt.“ Bei allen zentralen aggregierten Items des Stressreports („bei der Arbeit gestört, unterbrochen“, „ständig wiederkehrende Arbeitsvorgänge“, „starker Termin- und Leistungsdruck“, „verschiedene Arbeiten gleichzeitig“) haben sich aber gegenüber der letzten Erhebung Verbesserungen ergeben. Eine wichtige Initiative zur Bearbeitung der mit den Veränderungen in der Arbeitswelt verbundenen Herausforderungen ist die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA). Nach der jüngst vorgelegten Dachevaluation der GDA führt inzwischen bereits jeder zweite Betrieb in Deutschland eine Gefährdungsbeurteilung zur Verbesserung von Relevanz und Wirksamkeit des institutionellen Arbeitsschutzes im Betrieb durch.
- Die geforderte **Ausweitung der Mitbestimmung** auf einen Mindestkatalog zustimmungsbedürftiger Geschäfte sowie das Absenken des Schwellenwerts für paritätische Mitbestimmung werden mit der Forderung nach mehr Mitbestimmungsrechten für Betriebsräte zur „Zurückdrängung prekärer Beschäftigung“ und Schein-Werkverträgen sowie einer Stärkung der Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte der Personalräte verknüpft. Es wird dabei nicht zur Kenntnis genommen, dass das Niveau vor allem bei der Unternehmensmitbestimmung in Deutschland bereits sehr hoch ist und die Konstruktion im internationalen Vergleich ohnehin eine Besonderheit ist. Außerdem zeigen empirische Studien für die Unternehmensmitbestimmung: Zum einen schätzen paritätisch mitbestimmte Unternehmen die Gesamtwirkung der Mitsprache von Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat auf die Unternehmensentwicklung insgesamt eher negativ ein als drittelparitätisch mitbestimmte Kapitalgesellschaften. Zum anderen werden in großen paritätisch mitbestimmten Kapitalgesellschaften Entscheidungen signifikant häufiger verzögert und die Entscheidungsqualität signifikant häufiger beeinträchtigt als in drittelparitätischen Unternehmen. Eine Absenkung der Schwellenwerte für die paritätische Mitbestimmung auf 1.000 Beschäftigte wäre daher ökonomisch kontraproduktiv. Eine Ausweitung der Mitspracherechte von Betriebsräten beim Einsatz von Zeitarbeit oder Werkvertragsnehmern ist nicht sachadäquat, weil die betrieblichen Interessenvertretungen bei der Ausgliederung von Arbeit oder deren Vergabe an andere Unternehmen Alternativen vorschlagen können, die der Arbeitgeber beraten muss und nur mit einer guten Begründung ablehnen kann. Das Betriebsverfassungsgesetz räumt den Betriebsräten beim Einsatz von Werkvertragsbeschäftigten auf dem Betriebsgelände schon heute ein umfassendes Unterrichtsrecht ein. Die Ausweitung auf ein Zustimmungsrecht in solchen Fällen wäre ein unverhältnismäßiger Eingriff in die unternehmerische Freiheit, weil nicht nur das „Wie“ einer unternehmerischen Entscheidung davon betroffen wäre, sondern auch das „Ob“. Schein-Werkverträge können bereits nach heutigem Recht geahndet werden.

- Bei der Forderung nach einem **Recht auf Ausbildung** kommt es sehr darauf an, was damit gemeint ist. Eine Förderung auch beim Nachholen eines Schulabschlusses und weitere Qualifizierungsmaßnahmen sind mit verschiedenen Programmen des BMBF längst auf den Weg gebracht, weitere Schritte sind in Vorbereitung. So wird die Initiative „Abschluss und Anschluss: Bildungsketten bis zum Berufsabschluss“ ab 2014 ausgeweitet. Zielgruppe werden alle Schüler eines Jahrgangs ab der Jahrgangsstufe 7 bzw. 8 sein, die einen Hauptschul- oder Förderschulabschluss anstreben. Die besonders förderungsbedürftigen jungen Menschen werden durch bundesweit einheitliche Förderinstrumentenarien mit verzahnten Elementen mehrjährig von der Schule bis in die Ausbildung begleitet. Die schon seit 2010 laufende Berufseinstiegsbegleitung soll an den rund 1.000 SGB III-Modellschulen und den rund 1.000 Schulen der Bildungsketten-Initiative weitergeführt und sukzessiv (möglichst bundesweit) für alle Hauptschulen und Schulen mit einem Hauptschulabschluss-Angebot ausgebaut werden.

Ganz grundsätzlich ist aber ein Recht auf Ausbildung, gegebenenfalls in Form eines Rechtsanspruchs, kritisch zu sehen, weil es gegen eine grundständige Verantwortungszuweisung verstößt. Wichtig für die Sicherung von Grundbildung als Vorbedingung für Ausbildungsfähigkeit ist es, dass für die Schulen fächer- und schulformunabhängig Mindeststandards formuliert werden, um so verbindlich zu definieren, was deutsche Schulabsolventen mindestens wissen und können müssen. Seit den Beschlüssen der KMK zur Einführung von (Bildungs-) Regelstandards sind aber bislang noch keine Mindeststandards entwickelt worden. Mindeststandards formulieren vielmehr, „was der Einzelne ebenso wie die Gesellschaft von der Institution Schule auf jeden Fall an Wissen und Können erwarten darf“ (*Gesellschaft für Fachdidaktik 2009*).



### 3 Das Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen

Der Analyse liegt das Wahlprogramm „Zeit für den grünen Wandel“ in der Fassung vom 28.04.2013 zugrunde.

#### 3.1 Steuerpolitik

##### Einkommensteuer

###### Maßnahmen

Erweiterung der Progressionszonen bis 80.000 Euro, ab dort soll der Spitzensteuersatz von 49 Prozent gelten. Der Grundfreibetrag soll auf 8.712 Euro erhöht werden. Die Abgeltungssteuer soll abgeschafft werden. Dadurch werden Kapitalerträge wie vor 2009 mit dem individuellen Einkommensteuersatz besteuert. Ehegatten dürfen einen zweiten Grundfreibetrag geltend machen, wenn das Einkommen des Partners weniger als 8.712 Euro beträgt. Darüber hinaus kann ein Splittingvorteil von maximal 1.500 Euro geltend gemacht werden. Dies soll jedoch nur übergangsweise möglich sein. Zudem wollen die Grünen das Kindergeld erhöhen.

###### Qualitative Bewertung

Während die Erhöhung des Grundfreibetrags für eine Entlastung der unteren Einkommen sorgt, steigt die Einkommensteuerbelastung für Kapitalerträge und Einkommen oberhalb von etwa 60.000 Euro (bei Einzelveranlagung). Hier werden insbesondere Personengesellschaften durch die Einkommensteuer zusätzlich belastet. Durch die Abschmelzung des Ehegattensplittings erhöht sich die Steuerbelastung auch für Familien, in denen sich die Einkommenserzielung vorrangig bei einem Ehegatten konzentriert. Dies wird durch das erhöhte Kindergeld teilweise kompensiert. In Fällen, bei denen sich sowohl die Mehrbelastung von Kapitalerträgen als auch die Zusatzbelastung von verheirateten Alleinverdienern bemerkbar machen, sind auch bereits mittlere Einkommen von den Plänen der Grünen betroffen.

###### Quantitative Bewertung

Durch die Änderung der Tarifgestaltung und Abschaffung der Abgeltungssteuer steigt die Belastung durch die Einkommensteuer in Verbindung mit dem gedeckelten Ehegattensplitting um etwa 13,5 Milliarden Euro. In dieser Berechnung ist auch die Erhöhung des Kindergelds um monatlich 22 Euro pro Kind berücksichtigt.

##### Vermögensteuer

###### Maßnahme und Bewertung

Die Grünen planen eine Vermögensabgabe in Höhe von 1,5 Prozent über zehn Jahre mit einem angestrebten Einnahmenvolumen von insgesamt 100 Milliarden Euro. Die Wirkungsweise ergibt sich analog zu der Analyse des SPD-Programmpunktes.

## Weitere Steuererhöhungen

### Maßnahmen und Quantifizierung

- Belastungen von Verkehrsträgern (8,5 Milliarden Euro)
- Erhöhung von Unternehmensteuern (1 Milliarden Euro)
- Erhöhung der Erbschaftssteuer (4,5 Milliarden Euro)
- Streichung von Ausnahmen bei der Mehrwertsteuer (3,5 Milliarden Euro)
- Finanztransaktionssteuer (geschätzt mit 3 Milliarden Euro)

**Bewertung.** Auch im Programm von Bündnis 90/Die Grünen können die einzelnen Politikbereiche nicht im Detail bewertet werden, sondern lediglich die fiskalischen Effekte im Grundsatz. Die angekündigten Maßnahmen führen in der Summe zu einer Anhebung der Abgabenlast aller Steuerzahler um weitere 17,5 Milliarden Euro, daraus resultierende Wachstumseffekte werden im Kapitel 7 der Kurzexpertise quantifiziert.

## 3.2 Rentenpolitik

### Garantierente

**Maßnahme.** Auch die Grünen fordern eine „Garantierente“ von mindestens 850 Euro pro Monat für langjährig Versicherte. Voraussetzungen sind mindestens 30 Jahre, in denen man dem Arbeitsmarkt zur Verfügung gestanden hat. Eine Unterscheidung zwischen Teil- und Vollzeitarbeit wird dabei nicht vorgenommen. Bis zu 10 Jahre können alternativ als Erziehungs- und Pflegezeiten angerechnet werden. Die Finanzierung erfolgt aus Steuermitteln.

**Qualitative Bewertung.** Das Konzept gleicht in seiner Struktur dem der SPD, ist aber im Vergleich zur „Lebensleistungsrente“ von CDU/CSU oder der sozialdemokratischen Variante einer „Solidarrente“ an weniger strenge Zugangsvoraussetzungen gebunden. Entsprechend gelten für die qualitative Bewertung die Argumente analog zur SPD – das Konzept geht von einem falschen Indikator für Altersarmut aus, provoziert Ungleichbehandlungen in der Grundsicherung, nimmt Mitnahmeeffekte durch die Abkehr von der bedürftigkeitsgeprüften Hilfe in Kauf und gibt verzerrte Anreize zur Vermögensbildung.

**Quantitative Bewertung.** Für das Konzept der Grünen liegen keine gesonderten Berechnungen vor. Tatsächlich sind die Zugangsvoraussetzungen gegenüber dem SPD-Konzept einer Solidarrente noch einmal aufgeweicht – angefangen von der geringen Anzahl der Beitragszeiten bis hin zu einer nur teilweisen Anrechnung der Leistungen aus betrieblicher und privater Vorsorge auf den Garantierentenanspruch. Zudem wird nicht zwischen Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung unterschieden – eine Aufwertung speziell von Teilzeitbeschäftigung ohne Prüfung des Haushaltskontextes. Gegenüber den 10 Milliarden Euro, die die Solidarrente der SPD bis zum Jahr 2030 mindestens kosten wird (*FAZ.net vom 11.03.2013*), dürften die Zusatzlasten einer Garantierente von Bündnis 90/Die Grünen deshalb noch einmal deutlich höher liegen. Dies gilt umso mehr, als Leistungen aus betrieblicher und privater Vorsorge im Grundsicherungsfall nur teilweise auf die steuerfinanzierte Hilfestellung angerechnet werden sollen. Die exakte Größenordnung, um die die Kosten der Garantierente über das Konzept der SPD hinausgehen, lässt sich aber ohne Mikrosimulation nicht näher bestimmen. Deshalb wird hier nur der quantitative Ansatz gewählt, der bereits für den verwandten Vorschlag der SPD eingestellt

wurde. Die Mindestrente der Grünen soll wie der SPD-Vorschlag auch aus Steuermitteln finanziert werden.

## Zusätzliche Leistungsversprechen

**Maßnahmen.** Des Weiteren sieht das Programm diverse Leistungsverbesserungen vor:

- **Angleichung Ost-West.** Die Rentenleistungen in Ostdeutschland sollen an das Westniveau angeglichen werden, das Westniveau soll dabei nicht tangiert werden. Über Zeitraum und Umsetzung liegen keine Angaben vor.
- **Niveausicherung.** Implizit spricht sich das Wahlprogramm für eine Sicherung des heutigen Niveaus aus.
- **Abschlagfreie Erwerbsminderungsrente ab 63,**
- **flexible Übergänge** und
- **stärkere Anrechnung von Kindererziehung.**

## Qualitative Bewertung

Auch in den zusätzlichen Leistungsversprechen ist der Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen dem Programm der SPD ähnlich (vgl. Abschnitt 2.2). Entsprechend gilt auch hier die Einschätzung, dass zukünftige Generationen stärker belastet werden, die Einkommens- und Beschäftigungschancen speziell für jüngere Beitragszahler durch höhere Beitragsforderungen eingeschränkt werden und neue Frühverrentungsanreize durch eine zu großzügige Gestaltung flexibler Übergänge in den Ruhestand drohen.

Grundsätzlich bekennen sich Bündnis 90/Die Grünen zwar zur „Rente mit 67“, stellen aber klar, dass es mehr altersgerechter Arbeitsplätze bedarf, betrieblicher Gesundheitsförderung sowie flexibler Übergangsoptionen in den Ruhestand. Daraus lässt sich die Vermutung ableiten, dass die Grünen analog zum SPD-Programm die Anhebung der Regelaltersgrenze an die Beschäftigungsentwicklung Älterer koppeln wollen. Konkret lässt sich diese Vermutung aber nicht machen und deshalb auch nicht quantifizieren. Gleichwohl gilt auch für die Grünen, dass eine Koppelung der „Rente mit 67“ an Beschäftigungserfordernisse sachfremd und kontraproduktiv ist.

Bündnis 90/Die Grünen fordern eine stärkere Anrechnung der Kindererziehungszeiten, ohne dafür aber konkrete Vorschläge zu unterbreiten.

## Quantitative Bewertung

- **Steigende Beitragslasten.** Analog zur vorangegangenen Bewertung des SPD-Programms belaufen sich die Kosten ...
  - für Anpassungen bei der Erwerbsminderungsrente analog zum SPD-Vorschlag auf 7,7 Milliarden Euro im Jahr 2030 (auch wenn im Wortlaut der SPD von einem generellen Verzicht auf Abschläge, bei den Grünen von einem Verzicht auf Abschläge ab dem 63. Lebensjahr die Rede ist),
  - für die Schaffung flexibler Übergangsoptionen in den Ruhestand unterbleibt eine quantitative Bewertung trotz grundlegender Vorbehalte, weil sich keine Referenzwerte anführen lassen (analog zur Bewertung der SPD),

- für die Stabilisierung des Rentenniveaus auf 17 Milliarden Euro. Die Ausführungen im Programm der Grünen bleiben vage, erlauben aber die Interpretation einer dauerhaften Fixierung auf heutigem Niveau. Unter dieser Annahme würde sich die jährliche Zusatzlast für die Beitragszahler nicht wie bei der SPD bei rund 7 Milliarden Euro im Jahr 2020 einpendeln, sondern linear bis zum Jahr 2030 auf 17 Milliarden Euro anwachsen.

Damit summieren sich die Kosten für die Leistungsverbesserungen von Bündnis 90/Die Grünen – ohne Garantierente – auf insgesamt 24,7 Milliarden Euro. Im Gegensatz zur SPD muss zwar eine Bewertung für die bessere Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten mangels Konkretisierung entfallen, denn es lässt sich nicht ermitteln, ob es nur um eine verbesserte Anrechnung von Berücksichtigungszeiten oder um Kindererziehungsrenten gehen soll. Ebenso wenig lässt sich das formale Bekenntnis zur „Rente mit 67“ bei gleichzeitigem Verweis auf beschäftigungspolitische Voraussetzungen bewerten. Immerhin schlägt dafür aber die unbefristete Niveausicherung in der Rentenversicherung mit deutlich höherem Gewicht zu Buche als im Konzept der SPD.

- **Widerspruch zu Beitragssatzbeschränkung.** So steht auch bei den Grünen in Frage, ob die gesetzliche Beitragssatzobergrenze gehalten werden kann. Denn die Bundesregierung rechnet bereits im aktuellen Rentenversicherungsbericht, also ohne die hier vorgeschlagenen Leistungsversprechen, mit einem Beitragssatz zur Rentenversicherung im Jahr 2020 von etwa 20 Prozent und kurz vor dem Jahr 2030 von nahezu 22 Prozent.

### Ausbau Erwerbstätigenversicherung

**Maßnahme.** Die Grünen wollen mittelfristig auch die Rentenversicherung zu einer Bürgerversicherung umbauen. Da es explizit um die Einbeziehung von Beamten und Selbständigen geht, ist der Vorschlag im Sinne einer Erwerbstätigenversicherung zu interpretieren (eine Bürgerversicherung würde dagegen auch die Beitragspflicht von nicht Erwerbstätigen erfordern).

**Bewertung.** Analog zum Programmpunkt der SPD können auch hier nur Studienergebnisse herangezogen werden, die lediglich auf die zusätzlichen Beitragseinnahmen abstellen, nicht aber die zusätzlichen Ansprüche gegenrechnen. Unter dem Strich unterbleibt deshalb auch hier eine quantitative Bewertung. Bestandsschutzregeln würden ohnehin lange Übergangsfristen erforderlich machen, die Hoffnungen auf zusätzliche Beitragseinnahmen relativieren. Ordnungspolitisch ist ein mehrteiliges Versicherungssystem zwar nicht zu rechtfertigen, bei der Ausweitung der Versicherungspflicht auf Selbständige ist aber grundsätzlich zu beachten, dass zusätzliche Abgabepflichten gerade bei geringverdienenden Selbständigen dazu führen können, dass das Arbeitsangebot zurückgezogen wird. Ein solcher Verdrängungseffekt würde der Volkswirtschaft aber doppelt schaden: ökonomisch, weil produktive Tätigkeiten unterblieben, und sozialpolitisch, weil ehemals Erwerbstätige nun in den Bezug von sozialen Sicherungsleistungen abzurutschen drohen.

### Fazit Rentenpolitik

Insgesamt führt das rentenpolitische Paket der Grünen selbst bei einer vorsichtigen Bewertung der Einzelmaßnahmen zu Mehrbelastungen der Rentenversicherung um 24,7 Milliarden Euro und weiteren Zusatzlasten für den Staatshaushalt von rund 10 Milliarden Euro bis zum Jahr

2030. Kurzfristig (nach fünf Jahren) ist mit einer Zusatzlast von 7,3 Milliarden Euro auf Seiten der Beitragszahler zu rechnen. Während die Bundesregierung bislang noch davon ausgeht, dass erst ab 2020 der Beitragssatz über die 20-Prozent-Marke hinaus steigen wird, führt die Umsetzung des Programms von Bündnis 90/Die Grünen möglicherweise bereits mittelfristig zu einem Verstoß gegen die gesetzliche Beitragssatz-Obergrenze. Langfristig, also über 2030 hinaus, wäre das Beitragssatzziel von maximal 22 Prozent wohl kaum zu realisieren.

### 3.3 Gesundheitspolitik

#### Bürgerversicherung

**Maßnahme.** Bündnis 90/Die Grünen planen im Gesundheitswesen eine Bürgerversicherung, die **alle Bürger, alle Einkommensarten** sowie die **Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze auf das Niveau der Rentenversicherung** vorsieht. Der **Sonderbeitrag für Arbeitnehmer** wird ebenso wie **sämtliche Zuzahlungen abgeschafft**, den Kassen wird **Beitragssatzautonomie** erteilt.

#### Qualitative Bewertung

Grundsätzlich gelten für das Konzept von Bündnis 90/Die Grünen die gleichen Einwände, die im vorangegangenen Kapitel bereits beim SPD-Vorschlag angebracht wurden: Eine Ausweitung des Kreises der Versicherten verändert die Fehlanreize in der GKV nicht, sondern weitet diese lediglich auf weitere Bevölkerungskreise und unter Verzicht auf die kapitalgedeckte Private Krankenversicherung aus. Mittelbar wird die intergenerative Lastverschiebung verstärkt (vgl. Abschnitt 2.3).

Immerhin sieht das Modell der Grünen ein Abschmelzen des Vorteils vor, der sich aus der beitragsfreien Mitversicherung von Familienangehörigen ergibt. Diese im Grundsatz begrüßenswerte Entwicklung – die versicherungsfremde familien- und einkommensbezogene Umverteilung via Beitragsfinanzierung wird reduziert – wird jedoch durch die Ausdehnung des steuerähnlichen Charakters der Beitragsfinanzierung zunichte gemacht.

- Auch für das Modell der Grünen ergeben sich problematische Verteilungswirkungen, Arbeits- und Investitionsanreize:
  - Die **Abschaffung des Arbeitnehmerbeitrags** führt in einem ersten Schritt bei unveränderten Nettolohnansprüchen der Beschäftigten zu einer **Erhöhung der Arbeitskosten**, weil die Arbeitgeber 0,45 Prozent des beitragspflichtigen Entgelts zusätzlich entrichten müssen.
  - Gleichzeitig **belastet** die Abschaffung des Sonderbeitrags die **Gesetzliche Rentenversicherung**, weil sich der Beitrag zur Krankenversicherung der Rentner entsprechend zu Lasten der aktiven Beitragszahler erhöht.
  - Sinkt der Beitragssatz, werden tendenziell **Arbeitsplätze mit geringerer Entlohnung ent-**, **Arbeitsplätze mit höherer Entlohnung** dagegen **belastet**. Das sind in der Regel Vollzeit- und hochqualifizierte Arbeitsplätze.
  - Eine Beitragspflicht der Einkommen aus Vermögen wirkt wie eine **Steuer auf Vermögensanlagen** und kann das **Investitionskalkül** am Standort Deutschland **negativ beeinflussen**.

Wiederum gilt: Eine Beitragsautonomie für die gesetzlichen Krankenkassen ist mit Blick auf den bislang fehlenden Preiswettbewerb grundsätzlich begrüßenswert, aber im Grundsatz bereits im Gesetz angelegt. Auch wenn die Einführung von Prämienelementen weitaus transparenter wäre als eine Beitragsatzautonomie, bleibt gleichwohl festzustellen, dass die Bürgerversicherung dafür keine Voraussetzung ist.

- Schließlich gilt es zu betonen: Eine **Bürgerversicherung kostet Arbeitsplätze**. Einem Gutachten der gewerkschaftsnahen Hans Böckler-Stiftung zufolge könnte die Abschaffung der PKV unmittelbar bis zu 100.000 Arbeitsplätze kosten. Während sich diese nachträglich auf 60.000 korrigierte Zahl vornehmlich auf Arbeitsplätze im Versicherungssektor bezieht, beziehen komplexere Analysen vor allem die Anreizwirkungen ein, die sich für die Beitragszahler ergeben. Nach einer Untersuchung des *Sachverständigenrats* wirkt sich der Systemwechsel negativ auf die Beschäftigung aus, zeitnah wäre mit einem Rückgang um 1,9 bis 3 Prozent zu rechnen (*Sachverständigenrat Wirtschaft, Jahresgutachten 2003/2004, Kasten 8, S. 214*).
- **Zusätzliche Beitragslast.** Der Verzicht auf Zuzahlungsverpflichtungen belastet die Beitragszahler unmittelbar, da die zuzahlungspflichtigen Leistungen nicht etwa geringer honoriert werden. Der Ausfall muss folgerichtig über höhere Beitragseinnahmen kompensiert werden. Nachdem bereits die Praxisgebühr zum 1.1.2013 abgeschafft worden ist und damit ein Einnahmenvolumen von 2 Milliarden Euro ausfällt, müsste ein weiteres Volumen von schätzungsweise 2,9 Milliarden Euro (Stand 2011) anderweitig, sprich über Beiträge finanziert werden.

## Pauschales Bekenntnis zu Leistungsverbesserungen

**Maßnahmen.** Das Wahlprogramm bekennt sich sehr allgemein zu [Prävention und Gesundheitsförderung](#), [flächendeckende Versorgung](#), [Qualitätssicherung](#), [Informationspolitik](#) und ähnliches. Konkrete Maßnahmen lassen sich kaum herausfiltern.

**Nicht problembezogen.** Grundsätzlich leidet die Krankenversicherung an einem überproportionalen Ausgabenanstieg, der wiederum vor allem durch mangelnde Kostenverantwortung der Versicherten und fehlenden (Preis-)Wettbewerb auf den Versicherungs- und Leistungsmärkten verursacht wird. Keiner der angesprochenen Einzelbereiche ist aber nachweislich geeignet, diesem Grundproblem entgegen zu steuern. So wurde zum Beispiel der ökonomische Effekt von Prävention bislang nicht evaluiert, der Nutzen von Informationspolitik ist unbestimmt.

### 3.4 Pflegeversicherung

**Maßnahmen.** In einem sehr allgemein gefassten Absatz plädiert das Wahlprogramm der Grünen im Wesentlichen für eine Überarbeitung des [Pflegebedürftigkeitsbegriffs](#) sowie die Einführung einer [Bürgerversicherung](#) analog zur Krankenversicherung. Weitere Bekenntnisse zu einer Verbesserung der Pflege, der Pflegeeinrichtungen, der Ausbildung und Anerkennung von Pflegeberufen bleiben insbesondere hinsichtlich ihrer Finanzierung derart unkonkret, dass sie nicht bewertbar sind.

## Bewertung

- **Bürgerversicherung** (wie SPD-Programmpunkt) ...
  - verteilt Finanzierungslasten um, statt zu entlasten,
  - führt zu problematischen Arbeits- und Investitionsanreizen,
  - verstärkt steuerähnlichen Finanzierungscharakter und
  - löst keine Ausgabenprobleme.
- Ein neuer **Pflegebedürftigkeitsbegriff**, zumindest wenn er an die Ergebnisse des aktuellen Expertenbeirats anknüpft, kann für **zusätzliche Ausgaben** in erheblichem Umfang sorgen, selbst wenn grundsätzlich auch eine aufkommensneutrale Umsetzung möglich ist. Nach ersten Einschätzungen drohen Mehrausgaben von **bis zu 4 Milliarden Euro** (*Spiegel online*, 27.06.2013). Hinzu kommen Ausgabensteigerungen infolge von Lohn-erhöhungen, die sich aus einem allgemeinverbindlichen Branchenmindestlohn ergeben. Anders als bei der SPD gibt es aber weder im Programm noch aus der Parteiführung der Grünen einen Hinweis auf die Art der Gegenfinanzierung. Deshalb wird – um allzu starke Verzerrungen zwischen den konkurrierenden Parteien zu vermeiden – zumindest ein Mehraufwand von 4 Milliarden Euro unterstellt.

### 3.5 Grundsicherung

**Maßnahme.** Die Grünen fordern eine Anhebung des Regelsatzes in der Grundsicherung für Arbeitssuchende auf 420 Euro. Implizit müssen dann analog alle Leistungen der anderen Grundsicherungssysteme sowie gegebenenfalls der Grundfreibetrag im Einkommensteuertarif angepasst werden.

**Bewertung.** Einer Studie der Bundesagentur für Arbeit zufolge belaufen sich die fiskalischen Effekte durch die unmittelbare Anhebung der Regelsätze um 50 auf 432 Euro (Forderung des Paritätischen Wohlfahrtsverbands), durch daraus abgeleitet zusätzliche Leistungen für Kinder und Angehörige sowie durch die Anhebung des Grundfreibetrags und der daraus resultierenden Steuerbefreiung für 420.000 Haushalte auf insgesamt zusätzliche Kosten von 7,4 Milliarden Euro (Stand 2009) (*Sueddeutsche.de*, 22.11.2012). In ähnlicher Größenordnung dürfte sich das Volumen einpendeln, das eine Umsetzung des Vorschlags der Grünen den Steuerzahler zusätzlich kosten wird. Da aber keine Aussagen zur Gegenfinanzierung getroffen werden, obwohl die Kosten grundsätzlich durch den Steuerzahler zu tragen sind, wird auf eine Berücksichtigung dieses Postens (entsprechend der im Vorspann beschriebenen Methodik) bei der Berechnung von Wachstums- und Beschäftigungseffekten verzichtet.

### 3.6 Arbeitsmarkt

Folgende **Maßnahmen** empfiehlt das Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen für den Arbeitsmarkt:

- Einführung eines **gesetzlichen Mindestlohns von mindestens 8,50 Euro/Stunde**, die genaue Höhe soll von einer Mindestlohnkommission festgesetzt werden.
- Die **Förderung in die Selbstständigkeit** soll für alle gründungswilligen Arbeitssuchenden gewährleistet werden.

- Für **Zeitarbeitnehmer** fordern die Grünen die gleiche Entlohnung wie für Stammbeschäftigte vom ersten Tag an (Equal pay). Dies entspricht dem bereits geltenden Recht. Offen bleibt, ob damit auch eine Abschaffung des Tarifvorbehalts einhergehen soll. Dieser sieht vor, dass vom Equal-pay-Grundsatz abgewichen werden kann, wenn ein Tarifvertrag vorliegt.
- Die Möglichkeit der **Befristung von Arbeitsverträgen** ohne Sachgrund soll abgeschafft werden. Damit wird das Ziel verfolgt, Kettenbefristungen zu verhindern.
- Teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer, die zuvor ihre Arbeitszeit reduziert haben, sollen ein **Rückkehrrecht in Vollzeit** erhalten.
- Eine **Anti-Stress-Versordnung** soll den Schutz vor Stress am Arbeitsplatz verbessern.
- Die **Minijobgrenze** soll von 450 auf 100 Euro gesenkt werden.
- Die Grünen fordern die Einrichtung eines Sektors **öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung** für 200.000 Arbeitslose.
- Das Programm sieht gesetzliche Regelungen (**Entgeltgleichheitsgesetz**) verbunden mit „angemessenen“ Sanktionen vor.
- Es wird eine **verbindliche Quote für Frauen** in Aufsichtsräten und Vorständen gefordert.
- Laut Programm wird ein **Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft** gefordert, das eine Verpflichtung der Unternehmen und Tarifpartner zu aktiven Maßnahmen der Gleichstellung vorsieht.

### Bewertung

- Zur Bewertung der Forderung nach einem **Mindestlohn von 8,50 Euro je Stunde** vgl. die Bewertung zum SPD-Programm unter Abschnitt 2.5.
- Für die **Förderung der Existenzgründung** im Rahmen des Gründungszuschusses gab die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2012 ein Volumen von 890 Millionen Euro aus. Damit gehört die Existenzgründungsförderung bereits zu den arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkten. Die Entscheidung über die Förderung obliegt dem Ermessen der Arbeitsagentur. Die Ausgestaltung als Ermessensleistung ist sinnvoll, da nur auf diese Weise die Förderung auf aussichtsreiche Gründungen fokussiert werden kann.
- Eine gesetzliche Equal-pay-Regelung in der **Zeitarbeit**, die keine Möglichkeit von abweichenden Regelungen durch Tarifverträge vorsieht, würde die Tarifautonomie von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der Zeitarbeit untergraben, da geltende Tarifverträge in Teilen für nichtig erklärt würden. Sie ist zudem nicht sachgerecht. Die Entlohnung bemisst sich nach der Produktivität der Arbeitnehmer. Stammbeschäftigten sind aber in der Regel produktiver als Zeitarbeitnehmer. Letztere sind häufig nur kurzzeitig im Betrieb eingesetzt und übernehmen weit weniger Verantwortung für betriebliche Prozesse. Ein Lohnaufschlag der Stammbeschäftigten ist daher gerechtfertigt.
- **Sachgrundlose Befristungen** sind nur bei Neueinstellungen für eine Höchstdauer von 2 Jahren erlaubt, eine Gefahr der Verkettung sachgrundlos befristeter Beschäftigungsverhältnisse besteht somit nicht. Die Erschwerung von Befristungen kann mithin nicht überzeugend begründet werden. Es wird verkannt, dass die Befristung von Arbeitsverträgen ein flexibles Instrument der Unternehmen in einem hoch regulierten Umfeld und



ein Sprungbrett in Beschäftigung ist (siehe Kommentierung zum SPD-Wahlprogramm im Abschnitt 2.5). Die Erschwerung von Befristungen würde entweder zu einem Ausweichen in andere Flexibilisierungsinstrumente und/oder zu Beschäftigungsverlusten führen.

- Für ein **Rückkehrrecht in Vollzeit** besteht keine arbeitsmarktpolitische Notwendigkeit. Gegebenenfalls kann es sogar zu adversen Effekten kommen (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 2.5).
- Zur Bewertung der Forderung nach Einführung einer **Anti-Stress-Verordnung** vgl. Abschnitt 2.5.
- Dem Vorschlag der Grünen zur Absenkung der Einkommensgrenzen für **geringfügig Beschäftigte** liegen nicht zutreffende Annahmen zu Grunde. Niedrige Einkommen sind nicht Resultat der Minijob-Regelung, sondern der geringen Zahl der gearbeiteten Stunden. Die soziale Lage der betreffenden Arbeitnehmer bessert sich nicht, wenn diese auf ihren geringen Verdienst zusätzliche Abgaben leisten müssen. Die Sicherungsfunktion der Sozialversicherung existiert in diesem Einkommensbereich nur auf dem Papier, da die Leistungshöhe sowohl der gesetzlichen Rentenversicherung wie auch der Arbeitslosenversicherung nicht annähernd existenzsichernd ist. Ganz überwiegend sind es persönliche Gründe, warum der Erwerbsumfang nicht über einen Minijob hinausgeht: Familiäre und häusliche Verpflichtungen wie die Betreuung von Kindern oder Angehörigen, aber auch der Wunsch, Zeit für andere Dinge zu haben. Eine geringere Rolle spielen dagegen sozialversicherungsrechtliche und steuerliche Anreize. Eine Auswertung des Sozio-ökonomischen Panels – einer Befragung von rund 20.000 Personen – belegt, dass nur rund 15 Prozent der geringfügig Beschäftigten eine Vollzeitbeschäftigung wünschen. Das entspricht genau dem Anteil, der den Wechsel zu einer vollen Stelle innerhalb von drei Jahren auch schafft. Hinweise auf einen massenhaften unfreiwilligen Verbleib im Minijob-Segment ergeben sich also nicht. Das räumt auch eine aktuelle Untersuchung des Familienministeriums ein: Nur 17 Prozent der geringfügig beschäftigten Frauen sind der Meinung, dass der Minijob für sie eine berufliche Sackgasse ist.
- Die Forderung nach dem Aufbau eines **öffentlich geförderten Beschäftigungssektors** fällt hinter die Erkenntnisse der Evaluationsforschung zurück. Diese bescheinigt beschäftigungsschaffenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen allenfalls für eng abgegrenzte Zielgruppen positive Eingliederungseffekte, die zudem erst nach extrem langen Fristen wirksam werden und in keinem Verhältnis zu den dafür aufgewendeten Mitteln stehen. Einige Zielgruppen tragen durch die Maßnahmen sogar negative Eingliederungseffekte davon. Die Bundesagentur für Arbeit hat aus diesem guten Grund die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den letzten Jahren stark reduziert. Die Ausgestaltung der Maßnahmen als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung würde dazu beitragen, dass Arbeitslose die Alternative einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt gegebenenfalls als weniger attraktiv im Vergleich zur Maßnahmenteilnahme ansehen. Der Verfestigung von Arbeitslosigkeit wird damit Vorschub geleistet. Auf Basis der Maßnahme-Kosten gemäß den Eingliederungsbilanzen nach §11 SGB III ist mit

Kosten von 1,4 Milliarden Euro für die avisierten 200.000 öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnisse zu rechnen.

- Da im Programm keine weiteren Details zu den Maßnahmen im Rahmen eines **Entgeltgleichheitsgesetzes** genannt werden, bezieht sich die folgende Bewertung auf Aspekte eines zuletzt von Bündnis 90/Die Grünen vorgelegten Antrags: Hinsichtlich der grundsätzlichen Bewertung einer Überprüfung der Umsetzungspraxis von Entgeltregelungen und der Bewertung von Verschwiegenheitsklauseln in Arbeitsverträgen, die die Höhe der Verdienste betreffen, sei im Wesentlichen auf Abschnitt 2.5 verwiesen.
- Laut Antrag ist die Einführung eines **Verbandsklagerechts** vorgesehen. Ein Verbandsklagerecht senkt die Schwelle für eine Klage und den Unternehmen droht eine Kostenbelastung, die kaum absehbar ist, ohne dass ein hinreichender Verdacht für eine systematische Entgeltdiskriminierung von Frauen vorliegt. Im Zusammenhang mit der Entgeltgleichheit werden auch Forderungen nach einem gesetzlichen Mindestlohn und nach einer Aufhebung des Tarifvorbehalts in der Zeitarbeit gestellt (vgl. dazu die Ausführungen zu Mindestlöhnen und zur Zeitarbeit).
- Zur Bewertung von verbindlichen **Geschlechterquoten** vgl. Abschnitt 2.5.
- Da keine näheren Details zu den „aktiven“ Maßnahmen im Rahmen eines **Gleichstellungsgesetzes für die Privatwirtschaft** angegeben sind, wird auf die Bewertung der Maßnahmen im Rahmen der Entgeltgleichheit und der Einführung von Quotenregelungen verwiesen.

## 4 Das Wahlprogramm der Partei DIE LINKE

Die Analyse des Wahlprogramms „100 Prozent sozial“ der Partei DIE LINKE basiert auf der Fassung vom 26.06.2013.

### 4.1 Steuerpolitik

#### Einkommensteuer

##### Maßnahmen

Die Linken wollen den Grundfreibetrag auf 9.300 Euro erhöhen, den Tarif glätten und bis zu einem Einkommen und einem Steuersatz von 53 Prozent linear ansteigen lassen. Ab einem Einkommen von 1 Million Euro soll der Steuersatz 75 Prozent betragen. Abgeltungssteuer und Zusammenveranlagung werden abgeschafft.

**Qualitative Bewertung.** Die Abflachung der Tariffunktion ist zu begrüßen, weil die steil ansteigende Grenzbelastung innerhalb der Progressionszonen gemildert wird. Das gilt allerdings nicht mehr ab mittleren Einkommen, für die die Grenzbelastung im Vergleich zum aktuellen Tarif steigt. Bei der angekündigten massiven Mehrbelastung von Einkommen über 1 Million Euro ist damit zu rechnen, dass ein Gutteil der Steuerpflichtigen sich dieser Belastung durch Abwanderung entzieht.

**Quantitative Bewertung.** Wird nur der Tarif verändert, kommt es durch die Tarifabflachung sogar zu einer leichten Entlastung. Das Zusammenwirken von Millionärsteuer und Abschaffung des Ehegattensplittings führt jedoch zu einer massiven Mehrbelastung von insgesamt über 30 Milliarden Euro – unter der Voraussetzung, dass die Steuerzahler in Deutschland bleiben (Berechnungen IW Köln).

#### Weitere Steuererhöhungen

##### Maßnahmen und Quantifizierung (Zahlen der Linken)

- **Vermögensteuer** in Höhe von **5 Prozent** für Vermögen über einer Million Euro (von der Partei DIE LINKE erwartete Mehreinnahmen in Höhe von 80 Milliarden Euro),
- **Erbschaftssteuer** mit Freibetrag von 150.000 Euro (7 Milliarden Euro),
- **Erhöhung der Körperschaftssteuer** auf 25 Prozent, volle Besteuerung von Veräußerungsgewinnen (35 Milliarden Euro),
- **Ausweitung der Gewerbesteuer** (15 Milliarden Euro),
- **Abschaffung der Ermäßigung für Hotels und Beherbergungsleistungen** im Rahmen der Umsatzsteuer (1 Milliarden Euro),
- **Finanztransaktionssteuer** von 0,1 Prozent (geschätzt mit 3 Milliarden Euro, die das BMWi für den SPD-Vorschlag ansetzt) sowie
- **konsequenter Steuervollzug** und Bekämpfung von Steuerhinterziehung (15 Milliarden Euro).

**Bewertung.** Sieht man einmal von der Frage ab, welcher Ertrag bei konsequentem Steuervollzug nach Abzug des zusätzlich notwendigen Ressourcenaufwands verbleibt, wird der Steuerzahler nach eigenen Einschätzungen der Linken insgesamt um 141 Milliarden Euro stärker belastet als im Status quo – noch nicht eingerechnet jene bis zu 30 Milliarden Euro, die aus der

Veränderung des Einkommensteuertarifs resultieren und losgelöst von möglichen Ausweichreaktionen der Wirtschaftssubjekte.

## 4.2 Rentenpolitik

### Lebensstandardsicherung

**Maßnahme.** Die gesetzliche Rente soll wieder den Lebensstandard im Alter sichern. Dazu soll das **Versorgungsniveau auf 53 Prozent** angehoben werden, also den Stand erreichen, der vor den Rentenreformen des vergangenen Jahrzehnts bestanden hat. Dazu sollen auch **Zeiten geringer Verdienste, der Arbeitslosigkeit, Pflege oder Erziehung höher bewertet** werden als bislang. Des Weiteren wollen die Linken von der Förderung der privaten Vorsorge abrücken und stattdessen die **bestehenden Riester-Ansprüche in die Gesetzliche Rentenversicherung übertragen**.

### Leistungsausdehnung

**Maßnahme.** Von der „Rente mit 67“ wird **generell abgesehen**, Abschläge für vorzeitigen Rentenbezug sollen spätestens bei einem Rentenanspruch im Alter von 65 Jahren entfallen. Daneben ist ein **erleichterter Zugang zu Erwerbsminderungsrenten** vorgesehen, Abschläge sollen beim Übergang zur Altersrente entfallen. Außerdem fordert die Partei DIE LINKE eine **Angleichung des Rentenniveaus für Ostdeutschland an das Westniveau** bis spätestens 2017.

### Erwerbstätigenversicherung

**Maßnahme.** Finanziert werden soll das über **die Einbeziehung aller Erwerbseinkommen** in die Beitragspflicht sowie die Einbeziehung aller Erwerbsgruppen. DIE LINKE fordert eine **paritätische Beitragsfinanzierung** bei Beschäftigten und Arbeitgebern und zwischen Selbständigen und Auftraggebern.

### Solidarische Mindestrente

**Maßnahme.** Schließlich wird eine **solidarische Mindestrente von netto 1.050 Euro pro Monat** gefordert, die aus Steuermitteln finanziert werden soll. Zusätzliche Mietkosten sollen über das Wohngeld aufgefangen werden.

**Bewertung.** Eine Bewertung von Einzelmaßnahmen lässt sich kaum sinnvoll durchführen, weil das Konzept der Partei DIE LINKE mit den Prinzipien der leistungsbezogenen Rente bricht und verschiedenste Elemente miteinander kombiniert. Grundlegend atmet der Programmentwurf aber den Geist einer Utopie und weniger eines realistisch durchdachten Rentenkonzepts. Dies wird zum Beispiel deutlich, wenn eine solidarische Mindestsicherung von 1.050 Euro pro Monat pro Kopf aus Steuermitteln gefordert wird. Das mag ja dem Anstieg der Beitragslast infolge weiterer Leistungsversprechen zumindest tendenziell entgegen wirken, lässt aber zumindest die fiskalischen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt völlig außer Acht.

- Für die ersatzlose und sofortige Abkehr von der „Rente mit 67“ dürften tatsächlich Kosten in Höhe jener 20 Milliarden Euro zu veranschlagen sein, die das BMAS in den in der Presse zitierten Berechnungen ursprünglich als Obergrenze für den SPD-Ansatz im Jahr

2030 unterstellt hatte. Anders als in der moderaten Bewertung der SPD-Forderung, die das Aussetzen an die Erfüllung von Beschäftigungsquoten knüpft, fordert DIE LINKE eine unbedingte Abwendung von der „Rente mit 67“. Insofern wäre auch ein höherer Ansatz in Abgrenzung zur SPD gerechtfertigt.

- Insbesondere lassen sich die Anreizeffekte infolge der in Aussicht gestellten Abkehr von Abschlägen bei vorzeitigem Rentenbeginn sowie die erleichterten Zugangsvoraussetzungen für die Erwerbsminderungsrente und insbesondere die solidarische Mindestrente nicht quantifizieren.

## Fazit Rentenpolitik

Das Rentenkonzept der Partei DIE LINKE muss hinsichtlich seiner Realisierbarkeit mit großen Fragezeichen versehen werden. Utopisch anmutenden Leistungsversprechen nach dem Motto „zurück auf null“ stehen nicht nur demographisch bedingte Notwendigkeiten entgegen, auch die angedeuteten Gegenfinanzierungen bleiben unspezifiziert, in ihrem Volumen ungewiss und mit Blick auf die Anreizeffekte problematisch.

Angesichts der erkennbaren Zusatzlasten für den Beitragszahler, die sich im Vergleich zu den Programmen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen ergeben, droht ein Verzicht auf die Quantifizierung das Gesamtbild zu verzerren. Würde man deshalb zum Beispiel das Status-quo-Szenario unterstellen, das von der Rürup-Kommission bis zum Jahr 2030 unterstellt wurde, und annehmen, dass das Programm der Linken in gleicher Weise wirkt, dann wäre nach 15 Jahren das Äquivalent von 3,8 Beitragssatzpunkten zusätzlich zu finanzieren (*Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, 2003, S. 101*). Dem entspräche heute rein rechnerisch eine Summe von umgerechnet knapp 35 Milliarden Euro. Allerdings basiert ein derartiges Zahlenspiel auf einer 10 Jahre alten Vorausberechnung und ist deshalb nur eingeschränkt aussagefähig. Zudem erfasst die holzschnittartige Schätzung die Effekte der steuerfinanzierten Garantierente nicht. Um also nicht den Eindruck einer Wissenschaftlichkeit zu erwecken, deren Anspruch de facto nicht erfüllt wird, soll stattdessen pauschal der höhere Vergleichswert von SPD und Grünen herangezogen werden – wohlwissend, dass dieser Wert deutlich zu niedrig gegriffen ist und nur dem Versuch geschuldet ist, dem Vorwurf einer einseitigen Verzerrungen entgegen zu wirken.

## 4.3 Gesundheitspolitik

### Bürgerversicherung

**Maßnahme.** Auch DIE LINKE will eine Bürgerversicherung mit Einbeziehung **aller Einkommen**, aber mit einer **Abschaffung aller Bemessungsgrenzen** einführen. Nach ihren Angaben kann der Beitragssatz in der Folge auf 10,5 Prozent sinken. Darüber hinaus sind **Zuzahlungen und der Sonderbeitrag für Arbeitnehmer abzuschaffen**.

**Qualitative und quantitative Bewertung.** Auch für das Konzept der Partei DIE LINKE gelten dieselben Einwände, die gegen die Vorschläge von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vorgebracht werden können. Eine Bürgerversicherung mit Einbeziehung sämtlicher Einkommensquellen sorgt für eine Umverteilung der Lasten, nicht aber für eine Entlastung. Jede Beitragssatzsenkung sorgt zwar für eine schwächere Belastung der bislang beitragspflichtigen Einkommens-

bestandteile. Per Saldo wird das aber ausgeglichen durch die zusätzliche Beitragspflicht der bis dato beitragsfreien Einkommen. Daraus entstehen problematische Arbeits- und Investitionsanreize, weil insbesondere hochqualifizierte Vollzeitkräfte zusätzliche Lasten zu schultern haben und Investitionen in Sachkapital der steuerähnlichen Finanzierung unterworfen werden. Darüber hinaus drohen einem Gutachten der gewerkschaftsnahen *Hans Böckler-Stiftung* bis zu 100.000 Arbeitsplätze unmittelbar verloren zu gehen. Während sich diese Zahl allein auf den Versicherungssektor bezieht und nachträglich auf 60.000 Plätze korrigiert wurde, kommt der *Sachverständigenrat* aufgrund negativer Beschäftigungsanreize sogar auf ein zeitnahes Beschäftigungsminus von 1,9 bis 3 Prozent (*Sachverständigenrat Wirtschaft, Jahresgutachten 2003/2004, Kasten 8, S. 214*).

Der Verzicht auf Zuzahlungsverpflichtungen belastet die Beitragszahler zudem, da die zuzahlungspflichtigen Leistungen nicht etwa geringer honoriert werden. Der Ausfall muss folgerichtig über höhere Beitragseinnahmen kompensiert werden. Ein Volumen von schätzungsweise 2,9 Milliarden Euro (Stand 2011) müsste ersatzweise über Beiträge finanziert werden.

## Verbesserungen auf der Leistungsseite

**Maßnahmen.** Explizit fordert DIE LINKE:

- die Rückkehr zur gesetzlichen [Vollversicherung](#),
- eine [Begrenzung der Arzneimittelpreise](#) sowie die Einführung einer [Positivliste](#),
- eine [Abkehr von Krankenhausprivatisierung](#) und eine bedarfsgerechte Infrastruktur in der Verantwortung der Länder,
- eine [bundeseinheitlich bedarfsgerechte Personalbemessung](#) in den Kliniken als Antwort auf den vorgeblichen Personalmangel,
- die [Aufhebung der Trennung von ambulanter und stationärer Versorgung](#) und
- eine Stärkung von [Prävention und Gesundheitsförderung](#).

**Bewertung.** Grundsätzlich leidet die Krankenversicherung an einem überproportionalen Ausgabenanstieg, der wiederum vor allem auf mangelnde Kostenverantwortung der Versicherten und fehlenden (Preis-)Wettbewerb auf den Versicherungs- und Leistungsmärkten verursacht wird. Zusätzliche Leistungsversprechen und das Beschwören von wissenschaftlich bis dato nicht evaluierten Präventionserfolgen verschärfen den Ausgabenanstieg eher noch als dass sie über verbesserte Anreizbedingungen das Problem lösen können:

- Der ökonomische Effekt von Prävention wurde bislang nicht evaluiert, der Nutzen ist unbestimmt.
- Personalmindeststandards im Krankenhaus sorgen tendenziell eher für steigende Kosten, sofern nicht parallel auch die vorhandene Infrastruktur und Bettenauslastung in Frage gestellt wird.
- Inwieweit die Privatisierung des Krankenhausbetriebs zu negativen Auswirkungen geführt haben soll, ist nicht belegt. Im Gegenteil zeigen die Erfahrungen, dass es auch vielen öffentlich geführten Häusern im Wettbewerb gelungen ist, Effizienzreserven zu mobilisieren.
- Die Rückkehr zu einer Vollversicherung muss als illusorisches Vorhaben angesehen werden, führt es doch eher zu Ausgabensteigerungen und damit zu einer Verschärfung des grundlegenden Problems.

- Einzig die Aufhebung der Trennung von ambulanter und stationärer Versorgung scheint ein sinnvoller Ansatz, obwohl die zu erwartende Effizienzsteigerung nur dann zu realisieren sein wird, wenn die Versorgung stärker über den Preiswettbewerb gesteuert wird.

#### 4.4 Pflegeversicherung

**Maßnahmen.** Das Programm sieht diverse Maßnahmen vor, die in letzter Konsequenz zu einer fundamentalen Umgestaltung der Absicherung im Pflegefall führen.

- DIE LINKE fordert einen neuen **Pflegebedürftigkeitsbegriff**, wie er durch den Expertenbeirat im Gesundheitsministerium 2009 vorgeschlagen wurde.
- DIE LINKE spricht sich für eine **Aufwertung der Pflegeberufe** aus, unter anderem über höhere Löhne und einen Mindestlohn von 10 Euro/Stunde.
- Grundlegend soll die Pflegeversicherung aber **von einer Teil- zu einer Vollversicherung** entwickelt werden und dabei als **Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge** definiert werden. Insbesondere dieser Hinweis deutet auf einen Wechsel von der Beitrags- auf eine Steuerfinanzierung hin.

#### Qualitative und quantitative Bewertung

- Ein neuer **Pflegebedürftigkeitsbegriff** in Anlehnung an die Empfehlung des ersten Expertenbeirats im BMG sorgt bereits kurzfristig für **zusätzliche Ausgaben in Höhe von 3,7 Milliarden Euro**. Legt man erste Schätzungen des Nachfolger-Gremiums zugrunde, dann ist mit Mehrausgaben von **bis zu 4 Milliarden Euro** zu rechnen (*Spiegel online*, 27.06.2013). Anders als bei den übrigen Parteien sorgt aber die Überführung der Pflegeversicherung in die öffentliche und damit steuerfinanzierte Daseinsvorsorge (siehe unten) nicht für eine höhere Beitragsbelastung sondern zu einer Belastung des Staatshaushaltes.
- Das gilt grundsätzlich auch für Lohnerhöhungen, die sich über einen allgemeinverbindlichen Branchenmindestlohn ergeben, sowie für den Anspruch einer Vollversicherung. Beide Effekte lassen sich aber nicht quantifizieren.
- Die Übertragung der Absicherung des Pflegefalls in die **öffentliche Daseinsvorsorge**
  - stellt einen **Rückschritt auf den Status quo ante** dar und ignoriert die Tatsache, dass die Pflegeversicherung mit Blick auf die überforderten Kommunalfinanzen eingeführt worden ist. Warum nun ausgerechnet die Abkehr vom Versicherungsprinzip die Lösung eines absehbar steigenden Pflegebedarfs bieten soll, entzieht sich der ökonomischen Logik,
  - kann als **Wechsel auf eine Steuerfinanzierung** interpretiert werden,
    - der tendenziell die Eigenverantwortung der bislang Versicherten schwächt und
    - zu **Mitnahmeeffekten** insbesondere dann einlädt, wenn man gleichzeitig die Vorschläge zur Weiterentwicklung der Grundsicherung zu einem bedingungslosen Grundeinkommen einbezieht.

- Der Wechsel auf die steuerfinanzierte Daseinsvorsorge führt angesichts des methodischen Vorgehens zu einer günstigen Bewertung, die sich nicht mit der ökonomischen Einschätzung deckt. Denn wenn die Ausgaben für Pflege nicht länger unter dem Dach der gesetzlichen Sozialversicherung finanziert werden, dann ergibt sich als Erstrunden-Effekt eine Abgabentlastung von 22,9 Milliarden Euro. Dieses Volumen entfällt aber nicht, sondern es geht in dem steuerfinanzierten Staatshaushalt auf. Da aber der Staatshaushalt im Rahmen der Wahlprogrammanalyse nicht umfassend simuliert werden kann, darf an dieser Stelle nicht einfach eine Gegenbuchung erfolgen. Denn es ist nicht auszuschließen, dass in der Summe der zuvor quantifizierten Vorschläge zur Reform der Einkommens- und Vermögensbesteuerung sowie durch Umschichtungen im Staatshaushalt die Ausgaben für den Pflegeaufwand anderweitig gegenfinanziert werden können. Im Rahmen der bisherigen Vorgehensweise muss also eine Nettoentlastung der Beitragszahler um 23 Milliarden Euro unterstellt werden, ohne dass damit ausgesagt wird, dass eine einfache Umfinanzierung der gesetzlichen Sozialfinanzierung von einer Beitrags- auf eine Steuerfinanzierung tatsächlich mit den im IW-Wachstumsmodell unterstellten positiven Effekten verbunden wäre. Im Gegenteil ist bei einer Umwidmung der Pflege in die steuerfinanzierte Daseinsvorsorge damit zu rechnen, dass der **Teilkas-ko-Charakter der sozialen Pflegeversicherung aufgegeben** wird und **zusätzliche Aufwendungen** auf den Steuerzahler zukommen.

#### 4.5 Grundsicherung

**Maßnahme.** DIE LINKE fordert eine [Anhebung der Regelsätze](#) Hartz IV/Grundsicherung [kurzfristig auf 500 Euro](#), [mittelfristig auf mindestens 1.050 Euro pro Monat](#). Dabei geht es um ein [bedingungsloses Grundeinkommen](#), also mittelfristig um die Abkehr von der Bedürftigkeitsprüfung als Voraussetzung für den Bezug von Mindestsicherungsleistungen.

**Bewertung.** Auch bei dieser Maßnahme lassen sich fiskalische Effekte kaum quantifizieren. Bereits bei einem Regelsatz von 500 Euro pro Monat, spätestens aber mit seiner Verdoppelung werden entsprechende Anpassungen beim Grundfreibetrag im Einkommensteuertarif notwendig, die aber im steuerprogrammatischen Teil nicht thematisiert werden:

- Eine Anhebung des Regelsatzes von 382 auf 482 Euro hätte nach Berechnungen der Bundesagentur für Arbeit ([Sueddeutsche.net](#), 22.11.2012) zusätzliche Kosten von 16,8 Milliarden Euro im Jahr 2009 verursacht. Die Kosten einer kurzfristigen Anhebung auf 500 Euro pro Monat dürften also leicht die Marke von 17 Milliarden Euro überschreiten. Die Zielmarke von einem bedingungslosen Grundeinkommen von 1.050 Euro pro Monat lässt sich selbst unter Abstraktion von beschäftigungsfeindlichen Anreizen nicht ohne aufwendige Mikrosimulation schätzen.
- Dabei sind Mitnahmeeffekte aufgrund des Verzichts auf die Bedürftigkeitsprüfung nicht berücksichtigt. Es dürfte zu einer erheblich höheren Beanspruchung der Mindestsicherung als im Status quo kommen, wenn auch jene Personen in den Genuss der Leistungen kommen, die ihren Lebensstandard ansonsten durch Rückgriff auf Vermögen bestreiten könnten.
- In der Schätzung können auch nicht jene Effekte eingerechnet werden, die infolge negativer Arbeitsanreize entstehen. Diese resultieren zunächst aus der Anhebung der Be-



schäftigungsschwelle, die mit dem höheren Regelsatz einhergeht. Spätestens aber mit dem bedingungslosen Grundeinkommen von 1.050 Euro pro Monat entstehen insbesondere für Geringqualifizierte und Arbeitssuchende mit Teilzeitwunsch starke Anreize, das Arbeitsangebot zurückzuziehen.

## 4.6 Arbeitsmarkt

Folgende **Maßnahmen** sieht das Wahlprogramm „Die Linke“ vor:

- Gefordert wird ein **Mindestlohn zunächst 10 Euro/Stunde**, bis 2017 **12 Euro/Stunde** und branchenspezifisch höhere Abschlüsse über Allgemeinverbindlichkeit als Mindestlohn.
- Die „Linke“ fordert ein **Verbot der Zeitarbeit**, formuliert allerdings gleichzeitig diverse Regulierungswünsche (Equal pay, Begrenzung der Überlassungsdauer) bis zur Durchsetzung des Verbots.
- Gefordert wird ein **Ausbau der Mitbestimmung**, wonach Betriebsräte u. a. ein Vetorecht bei der Vergabe von Werkverträgen, bei der Stellen- und Einsatzplanung sowie der Ausgestaltung der Arbeitsabläufe erhalten sollen.
- Die Regeln zur **geringfügigen Beschäftigung** sollen abgeschafft werden. Die Sozialversicherungspflicht soll „ab der ersten Stunde“ an gelten.
- Gefordert wird eine **Beschränkung der Befristungsmöglichkeiten**.
- Laut Programm wird implizit eine **starre Quote von 50 Prozent für Frauen** für politische Mandate und öffentliche Ämter gefordert („Wir geben keine Ruhe, bevor nicht alle politischen Mandate und öffentlichen Ämter mindestens zur Hälfte mit Frauen besetzt sind.“)
- Die **Eingruppierungskriterien der Tarifverträge** sollen nach geschlechtergerechten Kriterien überarbeitet, ein **Klagerecht für Verbände** bezüglich der Geschlechtergerechtigkeit bei der Bezahlung soll geschaffen werden.
- Es wird eine **Deckelung von Bezügen** auf das 40-Fache des gesetzlichen Minimums gefordert.
- Verlangt wird die **Einführung einer Anti-Stress-Verordnung**.
- Weitere Forderungen sind die **Arbeitszeitreduzierung bei vollem Lohnausgleich** auf zunächst 35, langfristig 30 Wochenarbeitsstunden,
- die Einrichtung eines **öffentlich geförderten Beschäftigungssektors** mit einem Mindeststundenlohn von 10 Euro bzw. monatlichem Mindesteinkommen von 1.500 Euro sowie
- die **Stärkung des Kündigungsschutzes** durch Verbot von Massenentlassungen in profitablen Unternehmen.

### Bewertung

- Zur Bewertung des Mindestlohnes vgl. Abschnitt 2.5. Die quantitativen Folgen fallen allerdings höher aus, da nicht nur ein Mindestlohn von 8,50 Euro, sondern von 10 bzw. 12 Euro pro Stunde gefordert wird.
- Ein Verbot der **Zeitarbeit** würde ca. 800.000 Zeitarbeitnehmer zuzüglich des sonstigen Personals der Zeitarbeitsunternehmen ihres Arbeitsplatzes berauben. In Ermangelung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten würden viele davon – insbesondere die Zeitarbeitnehmer ohne Berufsausbildung – in Arbeitslosigkeit münden. Die Kundenunterneh-

men würden ein wichtiges Flexibilisierungsinstrument verlieren. Aufträge, die durch den Einsatz von Zeitarbeitnehmern realisiert werden konnten, würden wegfallen. Dadurch geht Wertschöpfung und Beschäftigung auch in diesen Branchen verloren.

- Die ersatzlose **Streichung der Minijob-Regeln** würde zu erheblichen Mehrbelastungen der betreffenden Arbeitnehmer führen, ohne dass die eine entsprechende Gegenleistung der Sozialversicherung zu erwarten hätten. Denn die Leistungen der gesetzlichen Renten- und Arbeitslosenversicherung sind bei Einkommen im Minijob-Bereich nicht annähernd existenzsichernd. Zudem sorgt ein Wegfall jeglicher Bagatellgrenzen zu Mehrbelastungen der Sozialversicherungsbürokratie: Diese müsste für jede noch so kleinste Tätigkeit gegen Entgelt Sozialversicherungsbeiträge errechnen und einziehen und im Leistungsfall auch kleinste Leistungen berechnen und auszahlen.
- Die Entgeltbewertung von Arbeitsplätzen, die Festlegung von **Eingruppierungsregeln** und Entlohnungsgrundsätzen erfolgen regelmäßig durch den Arbeitgeber oder im Verbund mit dem Betriebsrat und/oder durch die Tarifvertragsparteien. Entsprechende Regelungen – auch in Tarifverträgen – sind geschlechtsblind, andernfalls würden sie dem Grundgesetz und dem AGG widersprechen. Zur Bewertung einer **starrten Frauenquote** Abschnitt 2.5, zur Bewertung eines **Verbandsklagerechts** Abschnitt 3.6.
- Eine gesetzliche **Deckelung von Bezügen** auf das 40-Fache des gesetzlichen Minimums ist mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung im Grundsatz nicht vereinbar. Anders zu bewerten sind Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, wie sie etwa der Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex zugrunde liegen. In den Empfehlungen vom Februar 2013 schlägt die Regierungskommission vor, zu empfehlen, dass die individuellen Vergütungen in ihrem Gesamtbetrag und auch ihren einzelnen Vergütungsteilen nach oben begrenzt sein sollen. Dabei seien die systemimmanenten und die individuellen Obergrenzen weiterhin vom Aufsichtsrat unternehmensspezifisch festzulegen. Der Aufsichtsrat solle bei der Festlegung der Vorstandsvergütungsstruktur die Relation zwischen der Vorstandsvergütung und der Vergütung des oberen Führungskreises und der Gesamtbelegschaft auch in ihrer zeitlichen Entwicklung berücksichtigen.
- Der geforderte **Ausbau der Mitbestimmung** geht bei den Linken noch deutlich weiter als bei der SPD. Sie fordert eine umfassende Demokratisierung der Wirtschaft und einen Übergang von der Mitbestimmung zur Selbstbestimmung, unter anderem durch die Einführung von Branchen-Räten. Zu einer Bewertung vgl. Abschnitt 2.5.
- Die Forderung nach dem **Verbot von Massenentlassungen** übersieht, dass unterschiedliche, selbständig agierende Unternehmensteile innerhalb eines Verbunds sich in unterschiedlichen wirtschaftlichen Lagen befinden können, die wiederum unterschiedliche Anpassungen erfordern können. Das Verbot von Beschäftigungsanpassungen in Unternehmensteilen, die sich in einer wirtschaftlichen Notlage befinden, könnte die nachhaltige Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit von Arbeitsplätzen in gesunden Unternehmensbereichen gefährden.

- Die Forderung nach Arbeitszeitreduzierung auf 35 beziehungsweise langfristig 30 Stunden pro Woche führt zu einer massiven Erhöhung der Arbeits- und Lohnstückkosten mit entsprechenden negativen Beschäftigungseffekten. Zudem wird übersehen, dass eine statische, schematische Umverteilung des Arbeitsvolumen zwischen Arbeitnehmern mit Arbeitszeiten oberhalb von 35 Stunden und jenen darunter beziehungsweise derzeit Arbeitslosen voraussetzt, dass Letztere auch auf den Arbeitsplätzen eingesetzt werden können, die Erstere innehaben. Diese Grundannahme ist allerdings falsch: Beide Gruppen unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihre Qualifikationen, sondern auch hinsichtlich ihrer räumlichen und zeitlichen Verfügbarkeit.
- Zur Bewertung der Forderung nach **Einführung einer Anti-Stress-Verordnung** vgl. Abschnitt 2.5.

## 5 Das Wahlprogramm von FDP

Der Analyse liegt der das FDP-Wahlprogramm „Bürgerprogramm 2013“ in der Fassung vom 4./5.05.2013 zugrunde.

### 5.1 Steuerpolitik

#### Einkommensteuer

##### Maßnahmen

- Die FDP propagiert die **Haushaltskonsolidierung** und den Abbau von Schulden,
- direkte Beihilfen befristen, **Subventionsabbau**,
- eine neue Nachhaltigkeitsformel: **reale Steuermehreinnahmen ausschließlich für Schuldenabbau und Investitionen**,
- die Anpassung des Einkommensteuertarifs zur **Vermeidung kalter Progression**,
- die Beachtung des Halbteilungsgrundsatzes in Form einer Steuerbremse,
- die **Neuordnung des Bund-Länder-Finanzausgleichs** mit echtem Konnexitätsprinzip,
- die Einführung eines kommunalen Einkommen- und Körperschaftssteuer-Systems mit Hebesätzen,
- keine Einkommensteuer-Erhöhung, dafür die **Anhebung der Pauschalen und der Abbau von Ausnahmetatbeständen**,
- eine Reform Unternehmensbesteuerung (allerdings unspezifiziert),
- **Abschaffung Steuerklasse V**, dafür **höhere Kinderfreibeträge**,
- **höhere Freibeträge auf Kapitalerträge** bei Beibehaltung **Abgeltungssteuer**,
- einen Abbau des Solidaritätszuschlags,
- die rechtsform- und finanzierungsneutrale Gestaltung der Unternehmensteuern, zum Beispiel nach dem österreichischen Vorbild der Gruppenbesteuerung sowie
- eine steuermindernde Eigenkapital-Verzinsung für Personen-Unternehmen.

##### Qualitative Bewertung

Die FDP möchte das Steuersystem mittelfristig vereinfachen, hält sich aber mit konkreten Plänen im Vorfeld dieser Bundestagswahl zurück. Bewertet werden kann hier deshalb nur, dass die FDP die kalte Progression abmildern will und die Anhebung des Kinderfreibetrags auf die Höhe des Grundfreibetrags bei erwachsenen Einkommensteuerzahlern plant. Wird nicht nur der Grundfreibetrag angehoben, sondern – wie im ursprünglichen Gesetzentwurf der Regierungskoalition vorgesehen – werden alle Tarifgrenzen der Preisentwicklung folgend erhöht, führen nur noch Realloohnerhöhungen zu einer höheren realen Steuerlast. Im Status quo führt bereits eine Nominallohnsteigerung, die gerade den Preisanstieg ausgleicht, zu einer höheren anteiligen Steuerbelastung. Deshalb sollte nicht wie im FDP-Vorschlag nur eine Prüfung alle zwei Jahre erfolgen, sondern festgeschrieben werden, dass mindestens alle zwei Jahre auch tatsächlich eine Anpassung der Tarifgrenzen aufgrund der Preisentwicklung erfolgt. Von höheren Kinderfreibeträgen profitieren Familien, deren Einkommen so hoch ist, dass das Kindergeld nicht die steuerliche Freistellung des Kinderexistenzminimums abdeckt. Dementsprechend steigt der steuerliche Vorteil mit wachsendem Einkommen. Solange es keine verfassungsmäßige Pflicht einer Freistellung des Existenzminimums von Kindern auf dem Niveau von Erwachsenen gibt, ergibt sich keine Begründung für diese Maßnahme.

## Quantitative Bewertung

Die Abmilderung der kalten Progression in Verbindung mit höheren Kinderfreibeträgen würde im Vergleich zum aktuell vorgesehenen Einkommensteuertarif 2014 Mindereinnahmen von etwa 5,5 Milliarden Euro bedeuten. Der Vorschlag zum Abbau des Solidaritätszuschlags lässt sich dagegen nicht sinnvoll quantifizieren. Zwar erzielt der Soli aktuell ein Aufkommen von rund 14 Milliarden Euro. Da er aber „schrittweise vollständig“ abgebaut werden soll, kann durch die Wahl des Zeitraumes die jährlich anzusetzende Entlastung beliebig definiert werden.

## Vermögensteuer

**Maßnahme und Bewertung.** Die FDP spricht sich explizit gegen eine Vermögensabgabe oder Verschärfung der Erbschaftssteuer aus und plädiert dafür, die Erbschafts- als Ländersteuer auszugestalten. Eine Bewertung, insbesondere die Quantifizierung entfällt.

## Weitere Steuererhöhungen

**Maßnahmen und Quantifizierung.** Die FDP spricht sich für die [Gleichbehandlung von Betriebs- und Privatvermögen bei der Erbschaftssteuer](#) aus, wobei die konkrete Regulierungsnotwendigkeit durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts determiniert werden wird. Programmatisch spricht sich die FDP aber für eine aufkommensneutrale Lösung aus, was faktisch auf eine Anpassung der Erbschaftssteuersätze hinausläuft.

## 5.2 Rentenpolitik

Der sozialpolitische Teil des FDP-Programms beginnt mit einem allgemeinen Bekenntnis, die Sozialversicherungsabgabenlast unter der 40-Prozent-Marke zu stabilisieren und Einnahmenüberschüsse an die Beitragszahler zurückzuerstatten. Die FDP spricht sich gegen die Ausweitung der Sozialversicherung zu einem politischen Umverteilungsmechanismus aus, den sie hinter „Einheitsrente“ und Bürgerversicherung vermutet.

**Maßnahmen.** Ihrem rentenpolitischen Abschnitt stellt die FDP zunächst ihre Leistungen während der vergangenen Legislaturperiode voran, namentlich die transparentere Ausgestaltung von Riester-Produkten, die Stärkung der privaten Absicherung von Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrisiken sowie Erleichterungen beim Sparen mit Wohneigentum (Wohn-Riester). Für die Bundestagswahl stehen folgende Aussagen zur Abstimmung:

- Die [freie Wahl des Rentenzugangsalters](#) ab dem 60. Lebensjahr bei gleichzeitiger Anwendung versicherungsmathematischer Abschläge. Voraussetzung für den Rentenzugang ist der Nachweis eines Alterseinkommens oberhalb des Grundsicherungsniveaus mit Hilfe privater, betrieblicher und gesetzlicher Versorgungsansprüche.
- Gleichzeitig werden alle [Hinzuverdienstgrenzen ab dem 60. Lebensjahr gestrichen](#), so dass auch bei Teilrentenbezug eine Erwerbstätigkeit ohne weitere Restriktion möglich ist.
- Die FDP spricht sich gegen familien- oder sozialpolitisch motivierte Leistungsausweitungen aus und plädiert für eine streng [beitragsbezogene Rente](#).

- Die FDP lehnt eine Einheitsversicherung, namentlich die Abschaffung berufsständischer Versorgungswerke ab, und bekennt sich stattdessen zu einer **Stärkung der privaten Vorsorge** und Beibehaltung des bisherigen rentenpolitischen Reformkurses.
- Die FDP will die private Vorsorge für Geringverdiener attraktiver gestalten und bei der **Grundsicherung Freibeträge** für Einkommen aus **privater und betrieblicher Altersvorsorge** einräumen.
- Die „**doppelte Belastung**“ der **Einkommen aus betrieblicher Altersvorsorge mit Sozialabgaben** sollen abgeschafft werden.
- Die FDP spricht sich **gegen** eine generelle **Rentenversicherungspflicht für Selbständige** aus und will ihnen die Möglichkeit der privaten Altersvorsorge eröffnen.
- Ferner geht es um die Vereinheitlichung des Rentenrechts in Ost und West,
- den Erhalt der Künstlersozialkasse sowie
- die Forderung nach einer institutionalisierten Generationenbilanzierung.

### Qualitative Bewertung

- **Freie Wahl des Rentenzugangsalters.** Die Festlegung einer Regelaltersgrenze ist kein willkürlicher Akt, sondern vor dem Hintergrund eines umlagefinanzierten Sicherungssystems eine notwendige Norm. Das wird in einem einfachen Extrembeispiel deutlich: Angenommen, die Wahl des Rentenzugangsalters wäre völlig frei gestellt, dann könnten junge Menschen aus dem Umlageverfahren herausoptieren, in dem sie bereits mit 40 oder 30 Jahren „eine Rente“ beantragen. Selbst wenn diese aufgrund versicherungsmathematischer Abschläge den Wert Null annehmen würde, käme die daraus resultierende Entlastung erst zukünftigen Beitragszahler-Generationen zugute. Das Problem entstünde aber bereits kurzfristig, weil es an Beitragseinnahmen zur Alimentierung bereits bestehender Rentenansprüche mangeln würde. Die normative Setzung einer Regelaltersgrenze ist also notwendig, um im Umlageverfahren die Beitragszahlungen sicherzustellen, die zur Alimentierung aktueller Anwartschaften notwendig sind.

Der FDP-Vorschlag zur Wahl eines früheren Rentenbezugs scheint zunächst diese Bedeutung der Regelaltersgrenze zu verkennen, zumal es bereits heute eine Regelung zum vorzeitigen Rentenzugang gibt, die gleichwohl den frühestmöglichen Verrentungszeitpunkt nicht annähernd so großzügig gestaltet wie der FDP-Vorschlag. Spiegelbildlich existiert bereits heute die Möglichkeit zu einem späteren Rentenzugang mit entsprechenden Zuschlägen.

In Kombination mit einem Verzicht auf Hinzuverdienstgrenzen droht ein Anreiz zur Frühverrentung zu entstehen, weil bestehende Arbeitsverhältnisse ab dem 60. Lebensjahr in leicht abgewandelter, sozialversicherungsfreier Form fortgeführt werden könnten bei gleichzeitigem Bezug einer Teil- oder Vollrente mit Abschlägen. Unter diesen Umständen würde die Rentenversicherung selbst unter Anwendung von versicherungsmathematisch korrekt bemessenen Abschlägen dauerhaft mit den Vorfinanzierungskosten belastet.

Grundsätzlich droht von dem Vorschlag unter dem bestehenden Rentenrecht ein kontraproduktives Signal auszugehen, denn angesichts der demographischen Entwicklung muss die Botschaft lauten, länger statt weniger lang zu arbeiten, und Beiträge zu entrichten. Das gilt insbesondere mit Blick auf drohende Versorgungslücken, die über eine

längere Beitragszeit und daraus resultierenden höheren Anwartschaften geschlossen werden können. (Gleichwohl bleibt zu konstatieren, dass eine ähnliche Regel in dem schwedischen Rentensystem dazu beitragen konnte, das durchschnittliche Rentenalter zu erhöhen. Allerdings liegt dieser Effekt vor allem darin begründet, dass im schwedischen Umlageverfahren die Wirkungsweise einer Kapitaldeckung simuliert und somit den Versicherten sehr viel transparenter vor Augen geführt wird, welche Einbußen ein längerer Rentenbezug bei gleichzeitig verkürzter Beitragszahlung nach sich zieht.)

- Das Bekenntnis zur **Stärkung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge** sowie das Bekenntnis zur beitragsbezogenen Rente stabilisieren den eingeschlagenen Reformkurs und tragen angesichts der demografischen Herausforderungen damit nicht nur den ökonomischen Notwendigkeiten Rechnung. Mehr noch werden auch die Erwartungen der Bürger stabilisiert, deren langfristigen Spar- und Investitionsentscheidungen anderenfalls in Frage gestellt würden.

Allerdings bedeutet das Einräumen von Freibeträgen für Einkommen aus privater und betrieblicher Altersvorsorge beim Bezug von Grundsicherungsleistungen eine Privilegierung von Arbeitnehmern und bestimmten Vorsorgeformen. Dies führt mit Blick auf den eigentlichen Zweck der Grundsicherung – die materielle Absicherung eines menschenwürdigen Daseins – zu einer problematischen Zwei-Klassen-Sicherung. Immerhin ist vor diesem Hintergrund die Öffnung der „Riester-Förderung“ auch für den Kreis der selbstständig Erwerbstätigen konsequent.

- Das **Bekenntnis zur Künstlersozialkasse** mutet befremdlich im Programm der Liberalen an, da es sich hierbei um eine staatlich subventionierte Alterssicherung der Kreativwirtschaft handelt, die ordnungspolitisch nicht zu rechtfertigen ist und zudem extrem hohe Bürokratiekosten verursacht, die in der Summe an das Aufkommen der Verwerterabgabe heranreichen. Ähnlich systemfremd wirkt das Bekenntnis zu den berufsständischen Versorgungswerken, die ordnungspolitisch keine Rechtfertigung haben. Immerhin kann ihre Existenz mit historisch gewachsenen Strukturen begründet werden, die einer unmittelbaren Abschaffung entgegenstehen.
- Das Bekenntnis zu einer **Angleichung des Rentenrechts Ost an West** bleibt ohne bewertbare Konkretisierung. Dabei ist das Gebot der Gleichbehandlung in Expertenkreisen unstrittig, dafür aber die konkrete, nach Möglichkeit aufkommensneutrale Ausgestaltung einer Angleichung. Hierzu bietet das liberale Wahlprogramm jedoch keinerlei Anhaltspunkte.
- Positiv zu bewerten ist die Forderung, fortlaufend eine **Generationenbilanzierung** vorzunehmen, um explizite und implizite Staatsschulden respektive die Entwicklung der Tragfähigkeitslücke auszuweisen. Im Sinne einer nachhaltigen Politik hätte ein solches Instrument hohe bindende Kraft für die politischen Entscheidungsträger.

### Quantitative Bewertung

- Die Vorschläge der Liberalen lassen sich mangels Konkretisierung nicht quantifizieren. Einzig der Vorschlag zur freien Wahl des Rentenzugangsalters wäre hinreichend konkret. Gleichwohl setzt eine Schätzung der fiskalischen Kosten dieses Vorschlags voraus,

dass sich mögliche Beschäftigungseffekte prognostizieren lassen. Analog zu den Bewertungen der übrigen Parteien wird hier aber von einer Annahmen-abhängigen Prognose solcher Arbeitsmarkteffekte abgesehen. Unter der Annahme versicherungsmathematisch korrekter Abschläge, die definitionsgemäß nicht nur budgetneutral für die Rentenversicherung, sondern auch neutral für die Beschäftigungsentscheidung wirken, wird deshalb von einer Quantifizierung fiskalischer Effekte abgesehen – wohlwissend, dass der Vorschlag der Liberalen die Gefahr massiver Frühverrentungsanreize birgt, die sich dann auch entsprechend auf das Beitrags- und Steueraufkommen mindernd auswirken können.

### 5.3 Gesundheitspolitik

**Maßnahmen.** Die FDP beginnt ihren gesundheitspolitischen Abschnitt mit einem Bekenntnis für ein freiheitliches Gesundheitssystem, das Solidarität und Eigenverantwortung verbindet. Sie fordert

- die **freie Wahl des Arztes, der Therapie, der Krankenversicherung, des Versicherungsschutzes und des Krankenhauses**,
- den **Erhalt** einer starken **privaten Krankenversicherung**,
- die Einführung des **Kostenerstattungsprinzips**,
- **Beitragsautonomie der Krankenkassen**,
- die **Beibehaltung der Zusatzprämien-Regelung** mit steuerfinanziertem Sozialausgleich und
- den Erhalt der **Freiberuflichkeit**.

#### Quantitative Bewertung

- Die **freie Wahl von Behandler, Therapie und Versicherungsschutz** beschreibt eine Voraussetzung, die gegeben sein muss, damit ein gesetzlich definierter Versicherungsschutz/Leistungsumfang in unterschiedlichen Versorgungsformen wettbewerblich organisiert werden kann. Die weitere Voraussetzung ist allerdings, dass eine Wahl des Patienten auch mit den ökonomischen Konsequenzen der Wahlhandlung gekoppelt wird. Unklar bleibt der FDP-Entwurf aber mit Blick auf die Verantwortung der Versichertenseite. Denn nur wenn dort ebenfalls über Preissignale gesteuert wird, können Anreize zu Kostenverantwortung entstehen, die in der Folge auch auf die übrigen Akteure im Gesundheitssystem wirken. Das Bekenntnis zur **Beitragsautonomie** kann zwar im Sinne eines grundsätzlichen Bekenntnisses zu Prämielementen interpretiert werden, wie es die schwarz-gelbe Koalition im Grundsatz gesetzlich auch verankert hat. Dann aber hätte bereits in der Vergangenheit verstärkt auf eine Absenkung des allgemeinen Beitragsatzes gepocht werden müssen, weil dann einzelne Kassen gezwungen worden wären, Zusatzprämien zu erheben. Darüber hätte es zu einem direkten Preiswettbewerb kommen können, der zunächst die Kassen und nachgelagert auch die übrigen Akteure im Gesundheitssystem schrittweise einem höheren und effizienzsteigernden Wettbewerbsdruck unterworfen hätte. Das Bekenntnis der FDP wirkt aber wenig überzeugend, weil genau dieser Schritt mit dem Hinweis auf zukünftige Finanzierungserfordernisse bislang vermieden wurde.
- Entsprechend ist auch die Forderung nach Einführung des **Kostenerstattungsprinzips** zu bewerten. Allein die Transparenz wird kaum für ein höheres Kostenbewusstsein sor-



gen, insbesondere wenn es um Akutbehandlungen geht. Verhaltensrelevant wird das Kostenerstattungsprinzip erst, wenn Handlungsalternativen auch zu unterschiedlichen finanziellen Konsequenzen für die Patienten führen. Das aber ist kein triviales Problem, gilt es doch etwa im Bereich der lebensbedrohlichen Erkrankungen oder Akutbehandlungen der Tatsache Rechnung zu tragen, dass in diesen Fällen die individuelle Zahlungsbereitschaft nicht wie sonst üblich über den Preis ausgedrückt werden kann. Gleichwohl ist ein Selbstbehalt zum Beispiel in der ambulanten Versorgung denkbar, wie etwa das französische Beispiel lehrt. Entscheidend ist dabei, dass die Wahlmöglichkeiten beim Selbstbehalt eng limitiert werden, um Anreize zur Risikoselektion zu vermeiden. Doch das ist lediglich ein Argument gegen deutlich unterschiedliche Selbstbehalte, nicht aber gegen hohe und spürbare Kostenbeteiligungen der Versicherten.

- Das **Bekennnis zur privaten Krankenkasse** ist mit Blick auf den Erhalt der kapitalgedeckten Anwartschaften und der daraus resultierenden Entlastung nachfolgender Generationen ordnungspolitisch nachzuvollziehen. Gleichwohl fehlt es an Hinweisen, wie die Prinzipien der Kapitaldeckung und des Umlageverfahrens zukünftig weiterentwickelt oder gar mit einander verbunden werden können. Denn selbst vor dem Hintergrund historisch gewachsener Strukturen kann der Status quo nicht als Idealmodell für alle Zukunft gerechtfertigt werden.

Insgesamt deuten die programmatischen Aussagen zur Gesundheitspolitik eher auf einen Erhalt des Status quo hin. Eine Quantifizierung der Vorschläge entfällt somit.

## 5.4 Pflegeversicherung

**Maßnahmen.** Neben [allgemeinen Bekenntnissen zur Prävention](#), zur Entwicklung spezifischer geriatrischer Kompetenzen in allen Gesundheitsberufen, dem Einsatz von [Telemedizin](#) und technischer Assistenzsysteme, die allesamt über eine Willensbekundung nicht hinaus gehen, fordern die Liberalen im Bereich Pflege ...

- eine [Aufwertung von Pflegeberufen](#), ohne daran akademische Zugangsvoraussetzung zu knüpfen,
- eine [Zusammenführung](#) der bislang getrennten [Ausbildungsberufe der Kinderkranken-, Kranken- und Altenpflege](#),
- die [Erweiterung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs](#),
- einen [Abbau von Bürokratie](#) und Dokumentationspflichten sowie
- die [Stärkung der Kapitaldeckung](#) in der Absicherung des Pflegerisikos.

### Bewertung

- Die Ausführungen zu **Weiterentwicklung der Pflegeberufe** mögen ein Beitrag sein, um die drohende Fachkräftelücke in der Zukunft zu schließen. Ein konkreter Effekt lässt sich aber nicht ableiten.
- Die **Erweiterung des Bedürftigkeitsbegriffs** findet sich wie in vielen anderen Wahlprogrammen auch bei der FDP. Dabei vermeiden auch die Liberalen eine Konkretisierung, wohlwissend dass eine allzu großzügige Ausweitung des Pflegebegriffs im Rahmen der bestehenden sozialen Pflegeversicherung zu erheblichen Mehrbelastungen führen würde und in der Folge nicht ohne höhere Beitragslasten oder alternativ eine deutliche Ein-

schränkung der übrigen Leistungsversprechen zu realisieren wäre. Hierzu schweigt sich das Programm der FDP aber ebenso wie alle übrigen Parteien aus. Den ersten Reaktionen des amtierenden Bundesgesundheitsministers Daniel Bahr zu Folge will sich die FDP aber im Fall einer Wiederwahl zügig an die Umsetzung des Pflegebegriffs geben, der nun vom zweiten Expertenbeirat vorgeschlagen wurde. Um auch hier nicht für eine Unwucht in der Bewertung zu sorgen, werden analog zu den übrigen Parteien dafür **geschätzte Mehrkosten von bis zu 4 Milliarden Euro** angesetzt (*Spiegel online vom 27.06.2013*).

- Eine **Stärkung der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge** bleibt ein pauschales Bekenntnis. Grundsätzlich ist eine Mehssäulenstrategie zu befürworten – um angesichts der demographischen Herausforderungen die zukünftige Belastung der Versicherten mit Sozialabgaben zu begrenzen, um den entsprechenden Anstieg der Lohnnebenkosten zu kontrollieren und um die intergenerative Lastverschiebung innerhalb der umlagefinanzierten Pflegeversicherung zu beschränken. Quantifizierbar ist das Bekenntnis dennoch nicht, weil die Aussagen nicht erkennen lassen, in welcher Form die FDP über die erst kürzlich eingeführte Förderung hinaus dem Erfordernis zusätzlicher Vorsorge Rechnung tragen will.
- Der **Abbau von Dokumentationspflichten** erscheint begrüßenswert, um die eigentliche Pflegeleistung stärker in den Mittelpunkt der professionellen Versorgung zu rücken. Gleichwohl handelt es sich dabei um ein zweischneidiges Schwert, erlaubt doch erst eine umfangreiche medizinische und pflegerische Dokumentation eine Qualitätskontrolle, die letztlich auch dem Haftungsrecht geschuldet ist. Hier treffen zwei Interessen aufeinander – der Wunsch nach einer hochqualitativen Versorgung zu möglichst geringen Kosten. Allein mit dem Abbau bürokratischer Pflichten lässt sich dieser trade off nicht lösen. Dazu wären weitergehende Vorschläge zum Beispiel im Sinne eines stärker marktwirtschaftlich organisierten Pflegemarktes notwendig, die aber von Seiten der FDP nicht formuliert werden.

Insgesamt bleiben die Maßnahmen zur Pflegeversicherung und Versorgung zu allgemein und unspezifisch, um eine Quantifizierung möglicher Effekte vornehmen zu können.

## 5.5 Grundsicherung

**Maßnahme.** Einführung des **liberalen Bürgergelds** mit Zusammenlegung sowie Pauschalierung möglichst aller Sozialleistungen und unter Beibehaltung einer Bedürftigkeitsprüfung.

**Bewertung.** Eine beschäftigungskompatible Umgestaltung der Arbeitslosengelds II kann positive Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung setzen. Dies gilt insbesondere für den Anreiz, eine Vollzeitbeschäftigung aufzunehmen. Die derzeitigen Regelungen bergen das Risiko, dass die Kombination aus Bezug von Arbeitslosengeld II in Kombination mit einem Minijob unterhalb beziehungsweise nahe der Anrechnungsgrenzen der Hinzuverdienste von 100 Euro (anrechnungsfrei) respektive 100 bis 1000 Euro (20 Prozent anrechnungsfrei: maximal 180 Euro) den Empfänger günstiger stellen als bei einer Vollzeitbeschäftigung. Positive Anreizeffekte könnten durch eine stärkere Anrechnung bei sehr geringen Verdiensten und eine geringere Anrechnung bei höheren Verdiensten erzeugt werden. Die genauen Umgestal-

tungsmodalitäten sind bislang im FDP-Vorschlag nicht konkretisiert, eine abschließende Bewertung ist daher noch nicht möglich.

Grundsätzlich können pauschalisierte Leistungen dazu beitragen, dass zum einen die Konsumentensouveränität der Leistungsbezieher gestärkt wird. Zum anderen können die Bürokratiekosten gesenkt werden, weil Einzelabrechnungen nicht mehr anfallen. Dieser Gedanke ist mit dem Regelsatz erfüllt. Eine Übertragung des Pauschalierungsgedankens zum Beispiel auf die Kosten für Unterkunft und Heizung führt allerdings zu dem Problem, dass den tatsächlich erforderlichen Aufwendungen vor Ort nicht in angemessener Weise Rechnung getragen werden kann. In der Folge könnte es vor allem in Ballungsregionen dazu kommen, dass Arbeitslosengeld-II-Bezieher nicht mehr in der Lage sind, die ortsübliche Mietzahlung selbst für den Fall zu leisten, dass die Unterkunft im Sinne des §22 SGBII als angemessen erachtet würde.

## 5.6 Arbeitsmarkt

Folgende **Maßnahmen** sieht das FDP-Programm im Bereich Arbeitsmarkt vor:

- 1) Es sollen die Möglichkeiten verbessert werden, weitere **Lohnuntergrenzen** zu schaffen, aber **im Einklang mit der Tarifautonomie**. Das **Arbeitnehmer-Entsendegesetz** soll **auf alle Branchen** ausgeweitet werden. Wo kein repräsentativer Tarifvertrag besteht, soll das Verfahren nach dem Mindestarbeitsbedingungsgesetz praktikabler gestaltet werden. Dabei soll der unbestimmte Rechtsbegriff der sozialen Verwerfungen – eine der Voraussetzungen, um das Gesetz anwenden zu können – entfallen. Regionale und branchenbezogene Unterschiede sollen in beiden Verfahren berücksichtigt werden, zudem soll das Bundeskartellamt eine Stellungnahme abgeben. Bei beschäftigten Beziehern von **ALG II** soll von Amts wegen **geprüft werden, ob eine sittenwidrige Entlohnung** vorliegen könnte. Stellt sich dies heraus, können die Jobcenter ausgezahlte Leistungen von den betroffenen Arbeitgebern zurückfordern.

### Bewertung

#### Beschäftigungspolitische Risiken

- Die beschäftigungspolitischen Risiken können nicht ex ante evaluiert werden, da unklar ist, in welchem Umfang weitere tarifliche Lohnuntergrenzen eingeführt werden. Je mehr Branchen reguliert werden, desto stärker kommt es darauf an, ob die vereinbarten Lohnuntergrenzen den regionalen und branchenspezifischen Rahmenbedingungen Rechnung tragen.
- Nationale Erfahrungen mit tariflichen Mindestlöhnen: Die Evaluierung von acht Branchen-Mindestlöhnen ergab: Es lassen sich keine negativen Beschäftigungseffekte nachweisen.
- Die Erfahrungen mit Branchen-Mindestlöhnen lassen sich nicht verallgemeinern. Gibt es – wie vorgesehen – in allen Branchen eine für alle Betriebe geltende tarifliche Lohnuntergrenze, können die aus regulierten Sektoren ausgepreisten Beschäftigten nicht mehr auf nicht regulierte Branchen ausweichen. Entscheidend wird daher sein, ob die einzelnen Lohnuntergrenzen marktkonform festgelegt werden und damit keine negativen Beschäftigungs- und Ausweichreaktionen anstoßen. Positiv ist, dass regionale und bran-

chenbezogenen Differenzierungen möglich sein sollen. Dadurch wird es leichter, die bestehenden Knappheiten in der Lohnfindung zu berücksichtigen.

- Da keine konkrete Höhe benannt wird, lässt sich weder die Reichweite noch die relative Höhe der tariflichen Lohnuntergrenzen bestimmen.
- Fazit: Tarifliche Lohnuntergrenzen bergen weniger beschäftigungspolitische Risiken als ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 Euro je Stunde.

### **Fiskalische Wirkungen**

- Positiv zu bewerten ist, dass bei beschäftigten ALG-II-Beziehern geprüft wird, ob sie einen sittenwidrigen Lohn erhalten. Das könnte Mitnahmeeffekte reduzieren und damit auch den Fiskus entlasten. Dies lässt sich aber ebenso wie der Vorschlag der FDP zu den Lohnuntergrenzen nicht berechnen, da eine konkrete Höhe fehlt. Es ist aber davon auszugehen, dass die Lohnuntergrenzen den spezifischen Arbeitsmarktbedingungen von Regionen und Branchen eher Rechnung tragen als ein gesetzlicher Mindestlohn.
- Nach einer Studie von *Prognos* würde ein Mindestlohn von 8,50 Euro dem Fiskus Mehreinnahmen in Höhe von 7,1 Milliarden Euro bringen. Dieses Ergebnis basiert jedoch auf unrealistischen Annahmen: Erstens wird unterstellt, dass der Mindestlohn keine Arbeitsplätze vernichtet; zweitens wird vernachlässigt, dass höhere Lohnkosten im Umkehrschluss geringere Unternehmensgewinne bedeuten. Dies führt zu weniger Unternehmensteuerzahlungen.
- In einer IW-Studie vom Herbst 2011 werden diese beiden Effekte berücksichtigt. Je nach angenommener Beschäftigungswirkung führt ein Mindestlohn von 8,50 Euro je Stunde zu Mehreinnahmen von 5,5 Milliarden Euro (keine negativen Beschäftigungseffekte) bis zu Einnahmeverlusten von 6,6 Milliarden Euro (negative Beschäftigungswirkungen vor allem bei geringfügig Beschäftigten und Vollzeitbeschäftigten mit geringer Qualifikation).
- Fazit: Die Behauptung, ein Mindestlohn entlaste die öffentlichen Haushalte ist mehr als fragwürdig.

### **Verteilungspolitische Wirkungen**

- Unbestritten sollte sein: Auch eine tarifliche Lohnuntergrenze muss kein effizientes Umverteilungsinstrument sein, weil es am Individuum ansetzt. Eine Alternative könnte ein Staatstransfer sein (Aufstockung geringer Markteinkommen). Positiv ist immerhin zu bewerten, dass eine grundsätzliche Prüfung auf Sittenwidrigkeit vorgesehen ist.
- Fazit: Auch ohne die Möglichkeit eine genauen Berechnung wie beim gesetzlichen Mindestlohn (Abschnitt 2.5) ist zu erwarten, dass eine Lohnuntergrenze in einem hohen Maße Personen begünstigt, die gar nicht bedürftig sind: Ergänzende Transfers wären zielgerichteter, wobei zu überlegen wäre, wie das System verbessert werden kann, um eine Stigmatisierung der Betroffenen zu vermeiden. Die vorgesehene Prüfung der Sittenwidrigkeit ist positiv zu bewerten, wenn sie Mitnahmeeffekte reduziert.

### **Gerechtigkeitsargumente**

- Für jede Arbeitsleistung kann gelten: Was individuell als fair betrachtet wird, kann kollektiv anders bewertet werden. Es kann hohe individuelle Anstrengung vorliegen, aber wenig Zahlungsbereitschaft für die erbrachte Leistung. Dies führt zu subjektiv empfundener Lohnungerechtigkeit. Das Empfinden kann aber positiv beeinflusst werden, wenn jeder Niedriglohnbezieher darauf vertrauen kann, keinen sittenwidrigen Lohn zu erhalten. Insofern die in Vorschlag vorgesehene Prüfung positiv zu bewerten.

- Eine Lohnuntergrenze kann die Lohnstruktur stauchen: Ist es gerecht, wenn Geringqualifizierte relativ zu Beschäftigten mit abgeschlossener Berufsausbildung mehr verdienen?
- Fazit: Eine Gerechtigkeitsdiskussion ist erst möglich, wenn genauere Kenntnisse über die Höhe der Lohnuntergrenzen und von deren Effekte auf die Lohnstruktur vorliegen. Positiv wirkt die verstärkte Prüfung der Sittenwidrigkeit.

2) **Lockerung des Vorbeschäftigungsverbots** bei der befristeten Beschäftigung inklusive einjährige Karenzzeit

**Bewertung.** Eine Lockerung des Vorbeschäftigungsverbots erhöht den Spielraum für Betriebe bei der Auswahl von Bewerberinnen und Bewerbern für eine sachgrundlos befristete Stelle auch auf diejenigen zurückzugreifen, die bereits zu einem früheren Zeitpunkt für das Unternehmen tätig waren. Die derzeitigen Regelungen erlauben zum Beispiel nicht, dass eine ehemals sachgrundbefristete Person für eine sachgrundlose Befristung in Frage kommen kann, selbst wenn die Person derzeit arbeitslos ist und die Unsicherheit im wirtschaftlichen Umfeld die Einrichtung einer unbefristeten Stelle nicht zulässt. Die Betriebe haben daher ein größeres Matching-Risiko, weil es auf Bewerberinnen und Bewerber zurückgreifen muss, deren Kompetenzen, Fähigkeiten und Motivationslage es nur bedingt einschätzen kann. Im Zweifelsfall unterbleibt eine Einstellung, weil keine anderen geeigneten Kandidatinnen oder Kandidaten zur Auswahl stehen. Eine Karenzzeit von einem Jahr leistet die Gewähr, dass bei einem Wegfall des Vorbeschäftigungsverbots es zu einer unsachgemäßen Verkettung von befristeten Verträgen kommt.

3) **Förderung privaten Bildungssparens**

**Bewertung.** Das Bildungssparen kann dazu beitragen, die privaten Investitionen von erwachsenen Personen im Bereich der Weiterbildung zu stärken. Um dies zielgenau und mit geringem bürokratischem Aufwand zu erreichen, ist eine Orientierung am Vermögensbildungsgesetz sinnvoll. Die Bewertung hängt von der konkreten künftigen Ausgestaltung ab. Die aktuellen Regelungen zum Bildungssparen sind zu kritisieren: Wenn Eltern Betreuungsgeld beziehen, können sie den Betrag auch für Bildungszwecke sparen. Dafür ist ein staatlicher Bonus von 15 Euro pro Monat für maximal zwei Jahre vorgesehen. Da Bildungssparen aus bildungsökonomischer Sicht insbesondere zur Finanzierung der Weiterbildung im Rahmen lebenslangen Lernens sinnvoll ist, ist die Koppelung an das Betreuungsgeld sachfremd. Zudem steht zu befürchten, dass die Anreizwirkung für privates Bildungssparen zu gering ist. Deshalb sollte eine Regelung im Rahmen der allgemeinen Vermögensbildung angestrebt werden, die nicht mit anderen Zielen der Altersvorsorge, Familienpolitik oder ähnlichem verquickt wird.

## 6 Das Wahlprogramm von CDU/CSU

Die Analyse des CDU/CSU-Wahlprogramms „Gemeinsam erfolgreich für Deutschland“ basiert auf der am 25.06.2013 verabschiedeten Fassung.

### 6.1 Steuerpolitik

#### Einkommensteuer

##### Maßnahmen

- Haushaltskonsolidierung und [Abbau von Schulden](#),
- Anpassung des Einkommensteuertarifs zur [Vermeidung kalter Progression](#),
- [Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen](#).

**Qualitative Bewertung.** CDU und CSU möchten die kalte Progression abmildern und Kindergeld sowie Kinderfreibetrag so erhöhen, dass letzterer die Höhe des Grundfreibetrags bei erwachsenen Einkommensteuerzahlern erreicht. Wird nicht nur der Grundfreibetrag angehoben, sondern werden – wie im ursprünglichen Gesetzentwurf der Regierungskoalition vorgesehen – alle Tarifgrenzen der Preisentwicklung folgend erhöht, führen nur noch Realloohnerhöhungen zu einer höheren realen Steuerlast. Anderenfalls führt bereits eine Nominallohnsteigerung, die gerade den Preisanstieg ausgleicht, zu einer höheren anteiligen Steuerbelastung. Das Kindergeld soll um 36 Euro erhöht und der Kinderfreibetrag entsprechend angepasst werden, so dass sich der Kreis derjenigen, bei denen der Kinderfreibetrag günstiger ist, kaum verändert. Die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Maßnahmen in Deutschland spricht jedoch dafür, dass andere Leistungen geeigneter sind, Armutsrisiken zu vermeiden und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern. Lediglich der Lastenausgleich zwischen Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl kann auf diese Weise verbessert werden.

**Quantitative Bewertung.** Die Abmilderung der kalten Progression in Verbindung mit höheren Kinderfreibeträgen und höherem Kindergeld würde im Vergleich zum aktuell vorgesehenen Einkommensteuertarif 2014 zu Mindereinnahmen von etwa 9,4 Milliarden Euro führen.

### 6.2 Rentenpolitik

In ihrem rentenpolitischen Abschnitt postulieren CDU und CSU, dass die finanzielle Absicherung im Alter grundsätzlich auf den Leistungen während des Erwerbslebens fußen soll und bekennt sich zu der Drei-Säulen-Strategie aus gesetzlicher, privater und betrieblicher Vorsorge. Von dem Übergang zur „Rente mit 67“ soll nicht abgewichen werden.

##### Maßnahmen

- CDU/CSU fordern eine verbesserte „[Mütterrente](#)“ und wollen dazu für Väter oder Mütter, deren Kinder vor 1992 geboren wurden, die Erziehungsleistung mit einem zusätzlichen Entgeltpunkt berücksichtigen.
- Daneben sollen auch Zeiten der Pflege besser anerkannt werden, über eine Willensbekundung geht der Programmpunkt aber nicht hinaus.

- **Lebensleistungsrente** – Wer 40 Jahre versichert ist und privat vorgesorgt hat, soll einen Zuschuss zur Rente auf 850 Euro pro Monat erhalten.
- **Private und betriebliche Vorsorgeleistungen** sollen beim Grundsicherungsbezug durch Freibeträge erhalten bleiben.
- Um den Übergang in den Ruhestand flexibel gestalten zu können, sollen die Hinzuverdienstregeln bei vorzeitigem Ruhestand weiterentwickelt werden.
- Bezieher von Erwerbsminderungsrenten werden besser gestellt.
- **Altersvorsorgepflicht für Selbständige**, die nicht anderweitig abgesichert sind. Die Wahl der Vorsorgeart wird freigestellt, auf Besonderheiten der Existenzgründungsphase soll Rücksicht genommen werden.
- CDU und CSU wollen eine unabhängige Informationsplattform einrichten, die alle Ansprüche aus den drei Säulen der Alterssicherung einfach und übersichtlich zusammenfasst.

### Qualitative und quantitative Bewertung

- **Mütterrente.** Grundsätzlich ist die Idee, Kindererziehung innerhalb der umlagefinanzierten Rentenversicherung anzuerkennen, zu begrüßen. Denn das Umlageverfahren ist ein Drei-Generationen-Vertrag, in dem die jeweilige Eltern- und Erwerbstätigengeneration zwei Lasten zu schultern hat: die Versorgung der aktuellen Ruheständler und die Erziehung der Kinder, die in Zukunft in das System einzahlen werden (oder alternativ Kapitalbildung für Kinderlose). Deswegen ist es konsequent, den Rentenanspruch nicht allein an der Beitragszahlung auszurichten, sondern auch an dem eigenen generativen Verhalten. Der Charme dieser Interpretation des Umlageverfahrens besteht darin, dass zukünftige Generationen weniger schnell überfordert werden. Denn bleiben Kinder aus, entstehen weniger Rentenansprüche in der Zukunft, so dass selbst schwächer besetzte, nachfolgende Jahrgänge nicht über Gebühr beansprucht werden.

Derzeit werden jedoch für die Kindererziehungszeiten (aktuell Ansprüche in Höhe von etwa 6,5 Milliarden Euro) Steuerzuschüsse an die Rentenversicherung (in Höhe von 13,6 Milliarden Euro) überwiesen. Es kommt also nicht zu einer Umschichtung zwischen beitragsbezogenen und kinderbezogenen Ansprüchen, sondern es werden zusätzliche Ansprüche aufgesattelt, die zudem überfinanziert werden. Unterstellt man zudem, dass die Finanzierung aus Steuermitteln vor allem Erwerbstätige und weniger die Ruheständler belastet, dann wirkt die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten keineswegs intergenerativ stabilisierend.

Die Verdoppelung der Kindererziehungszeiten für Eltern von Kindern, die vor 1992 geboren sind, würden zunächst Mehrkosten von 6,5 Milliarden Euro verursachen. Nach fünf Jahren liegen die zusätzlichen Aufwendungen nach internen Berechnungen der Gesetzlichen Rentenversicherung bei 7,2 und im Jahr 2030 bei 8,2 Milliarden Euro. Den Einlassungen des CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden zufolge sollen diese Ausgaben aber nicht aus zusätzlichen Steuermitteln, sondern aus vorhandenen Rücklagen, also aus Beitragsmitteln finanziert werden (*siehe Volker Kauder, FAZ vom 03.07.2013, Seite 10*).

- Der Vorschlag einer **Lebensleistungsrente** folgt dem von der Bundesarbeitsministerin im Winter/Frühjahr 2013 präsentierten Konzept, auch wenn im Wahlprogramm einige Ausgestaltungsdetails nicht spezifiziert werden. Inwieweit die angesprochenen 40 Versi-

cherungsjahre lediglich für den Übergang oder endgültig als Mindestvoraussetzung gelten sollen, wie weit diese Zeiten mit Beitragszeiten gedeckt werden müssen und wie Zeiten der Erziehung, Pflege oder Arbeitslosigkeit darauf angerechnet werden, bleibt zumindest im Wahlprogramm offen. In ihrem ursprünglichen Entwurf vom Winter 2012/2013 bekannte sich die Arbeitsministerin ausdrücklich dazu, dass es erstens um eine Aufwertung von Beitragszeiten mit unterdurchschnittlichem Verdienst auf insgesamt bis zu 850 Euro/Monat geht, also auch geringere Zuschussrenten möglich sind, und dass zweitens eine Zuschuss- oder Lebensleistungsrente gleichwohl an die Prüfung des Haushaltseinkommens gekoppelt bleibt und folglich die in der Grundsicherung übliche Bedürftigkeitsprüfung nicht aufgegeben wird.

Das Konzept der Lebensleistungsrente durchbricht nicht nur das Versicherungsprinzip innerhalb des gesetzlichen Alterssicherungssystems. Das alleine sorgt bereits für eine negative Bewertung, weil eine Einkommensumverteilung innerhalb eines grundsätzlich leistungsbezogen definierten Sicherungssystems Fehlanreize für die Arbeitsangebots- und Vorsorgeentscheidung der Individuen setzt. Eine mit der Vorkehr gegen Altersarmut begründete Lebensleistungsrente führt aber auch zu einer Diskriminierung in der Grundsicherung. Denn nur jene Personen, die überhaupt rentenversicherungspflichtig sind und zudem die strengen Voraussetzungen erfüllen, dürfen darauf hoffen, im Grundsicherungsfall besser gestellt zu werden als andere Personen, die eine der Voraussetzungen nicht erfüllt. Das führt zu der problematischen Konsequenz, dass etwa Selbständige, die nicht in die Rentenversicherung einbezogen sind und zudem noch keine Riester-Förderung in Anspruch nehmen können, bei ansonsten gleichem Einkommen im Grundsicherungsfall diskriminiert würden. Damit würde aber die sozialpolitische Funktion der Grundsicherung auf den Kopf gestellt, jedem Menschen im Fall der Bedürftigkeit gleichermaßen die ökonomisch notwendigen Mittel zur Wahrung der Menschenwürde bereit zu stellen.

- Dieses Problem stellt sich im Übrigen auch bei der Gewährung von Freibeträgen für bestimmte Einkommensarten. Denn während ergänzende Einkommen grundsätzlich zu 100 Prozent auf die Grundsicherung angerechnet werden, sollen **Freibeträge für Einkünfte aus betrieblicher und privater Altersvorsorge** dafür sorgen, dass diese Sparleistungen zumindest teilweise unangetastet bleiben. Mit Blick auf die Grundsicherung werden dann aber unterschiedliche Sicherungsniveaus toleriert, obwohl die Funktion der Mindestsicherung bei Bedürftigkeit und deshalb unabhängig von Vorleistungen oder Verhaltensweisen greifen soll.

Die Lebensleistungsrente von CDU/CSU erweist sich in ihrer ursprünglichen Ausgestaltung (siehe oben) als dasjenige Konzept, das im Vergleich zur Solidarrente (SPD) oder Garantierente (Bündnis 90/Die Grünen) am restriktivsten gehandhabt wird. Gleichwohl bleibt offen, ob das Modell über Steuer- oder Beitragsmittel finanziert werden soll. Angesichts der wiederholten Aussagen, die Rentenversicherung verfüge über ausreichende Mittel, wird im Folgenden unterstellt, dass die Lebensleistungsrente anders als das „grüne“, „linke“ oder sozialdemokratische Pendant aus Beitragsmitteln finanziert wird und einen zusätzlichen Aufwand von 10 Milliarden Euro verursacht.

- Das Bekenntnis zur Verbesserung der Leistungen im **Erwerbsminderungsfall** lässt sich nicht qualifiziert bewerten, weil im Wahlprogramm nicht deutlich wird, ob das Verspre-



chen über die Anhebung der Zurechnungszeiten hinaus geht, die im Zuge der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahren ohnehin geboten erscheint.

- Die **Altersvorsorgepflicht für Selbständige** ist ordnungspolitisch gut begründet, in der praktischen Umsetzung aber mit etlichen Schwierigkeiten behaftet. Denn CDU und CSU wollen grundsätzlich Wahlfreiheit für die Altersvorsorgeform einräumen. Zu begründen ist dieses Privileg mit der Vermeidung von Freifahrerverhalten. Dann wäre die Vorsorgeverpflichtung konsequent auch nur auf das Erreichen des Grundsicherungsanspruchs zu beschränken. Allerdings bleibt die Frage, warum Selbständige damit gegenüber Arbeitnehmern privilegiert werden, denen eine Versicherungspflicht unabhängig von der Höhe des erreichten Anspruchs aufgebürdet wird. Wenn aber die Versicherungspflicht der abhängig Beschäftigten unter anderem damit zu begründen ist, dass nur bei voller Beitragspflicht auch die bestehenden Versorgungsansprüche alimentiert werden können, dann lässt sich eine Privilegierung von Selbständigen gar nicht legitimieren.

Wichtig ist aus ökonomischer Perspektive gleichwohl der Einwand, dass eine Vorsorgeverpflichtung gerade bei gering verdienenden Selbständigen dazu führen kann, dass das Arbeitsangebot zurückgezogen wird. In diesem Fall aber stünde sich die Gesellschaft schlechter, weil sie nicht nur auf die produktive Leistung der Betroffenen verzichten müsste, sondern weil ihr auch die zusätzliche Inanspruchnahme von Sicherungsleistungen droht – lange bevor das Problem der Altersarmut manifest würde.

- Das Bekenntnis zu einer **Angleichung des Rentenrechts Ost an West** bleibt ohne bewertbare Konkretisierung. Dabei ist das Gebot der Gleichbehandlung in Expertenkreisen unstrittig, dafür aber die konkrete, nach Möglichkeit aufkommensneutrale Ausgestaltung einer Angleichung offen. Hierzu bietet das Wahlprogramm von CDU/CSU jedoch keinerlei Anhaltspunkte.
- Der Vorschlag einer unabhängigen Informationsplattform, auf der die versorgungsrelevanten Informationen aller drei Säulen, der gesetzlichen, privaten und betrieblichen Altersvorsorge, transparent gebündelt werden, entbehrt der Grundlage. Zunächst bietet eine solche Plattform keine zusätzlichen Informationen, die nicht ohnehin durch die jährlichen Informationen der jeweiligen Träger bereitgestellt würden. Inwieweit aber die Informationsaufnahme allein durch die zusätzliche Plattform verhaltensrelevant beeinflusst werden kann, steht in den Sternen. Darüber hinaus ist die Frage, ob etwa die Umrechnung einer Kapitallebensversicherung in eine Leibrente tatsächlich zu mehr Transparenz führen würde – das wäre notwendig, um etwa private und gesetzliche Vorsorge mit einander zu vergleichen. Denn für die Berechnung einer möglichen Leibrente müssen Annahmen über Zinsentwicklung, Sparleistung und Lebenserwartungen getroffen werden, die es dann zusätzlich offen zu legen gilt. Und schließlich stößt ein derartiges Instrument auf datenrechtliche Probleme. Selbst wenn all diese Einwände bei Seite geschoben würden, bleibt schließlich die Frage nach der „therapeutischen Konsequenz“, weil nicht klar wird, ob zu erwartende Erbschaften, Vermögensrücklagen oder die Alterssicherung des Lebenspartners für eine auskömmliche Versorgung im Alter sorgen.

### 6.3 Gesundheitspolitik

**Maßnahmen.** CDU/CSU bekennen sich zu einem solidarischen Gesundheitswesen und zu Eigenverantwortung. Im Mittelpunkt des gesundheitspolitischen Programms stehen zum einen Fragen der Versorgung, namentlich im ländlichen Raum und in der beruflichen Anerkennung. Zum anderen werden zur Finanzierung nur wenige, äußerst vage Andeutungen gemacht. Explizit nennen CDU/CSU ...

- die **freie Wahl des Arztes, des Krankenhauses, Therapiefreiheit** und
- die **Unabhängigkeit freier Gesundheitsberufe**,
- eine Stärkung von **Vorsorge und Rehabilitation, Gesundheitsförderung im Betrieb und Kitas/Schulen**,
- die Steigerung der **Attraktivität hausärztlicher Versorgung**,
- eine Obergrenze für die gesetzliche Mindestreserve von Krankenkassen und **Verpflichtung zur Prämienrückerstattung** sowie
- den Ausbau der Gesundheitswirtschaft und Bekenntnis zur medizinischen Forschung.

#### Quantitative Bewertung.

Grundsätzlich gehen die Aussagen von CDU/CSU kaum über bloße Willensbekenntnisse hinaus und erlauben kaum eine Bewertung. Einzelne Aspekte geben zumindest einen Anhaltspunkt:

- Die **freie Wahl von Behandler, Krankenhaus oder Therapie** wird als absoluter Anspruch beschrieben und nicht an die Frage gekoppelt, inwieweit die ökonomischen Konsequenzen der Wahlhandlung auch von den Versicherten getragen werden müssen. Erst wenn Prämienelemente, wie sie der Gesetzgeber bereits heute vorsieht, dazu führen, dass sich der individuelle Beitrag stärker an den Kosten seines Versorgungsanspruchs orientiert, wird der Wettbewerbsdruck auch für die übrigen Akteure im Gesundheitssystem steigen. Das Bekenntnis zur (kostenlos) freien Arzt- und Therapiewahl muss dagegen als ein Festhalten am wenig effizienten Status quo interpretiert werden.
- Auch der Ruf nach **Gesundheitsförderung und Prävention** bietet wenig Konkretes. Aktuell wird das Präventionsgesetz im Bundesrat diskutiert. Es schreibt den Kassen unter anderem vor, einen höheren Anteil ihrer Beitragsmittel für die Gesundheitsförderung einzusetzen. Mehr noch sollen aus Beitragsmitteln Zuschüsse an die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung fließen, die eigentlich aus Steuermitteln finanziert wird und gesamtgesellschaftliche Aufgaben verfolgt. Allein diese Einlassung verdeutlicht, wie wenig greifbar das Präventionsthema ist und wie hilflos die Politik bis heute mit diesem Thema umgeht. Dabei ist der Präventionsnutzen wissenschaftlich nicht evaluiert.
- Die Forderung, die **Rücklagenbildung einzelner Krankenkassen nicht nur zu beschränken**, sondern an die **Pflicht zur Prämienrückerstattung** zu koppeln, erscheint sinnvoll. Denn nicht nur der Gesundheitsfonds, auch einzelne Kassen haben in der umlagefinanzierten Krankenversicherung kein Mandat, Kapital zu sammeln. Mehr noch mangelt es an aufsichtsrechtlichen Instrumenten, die notwendig würden, wenn sich einzelne Kassen als Kapitalsammelstellen betätigen. Ökonomisch ist das Zurückhalten von beitragsfinanzierten Rücklagen auch deshalb problematisch, weil damit der Wettbewerb

behindert werden kann. Denn in Erwartung einer ausstehenden Rückerstattung können wechselwillige Mitglieder davon abgehalten werden, zu einem effizient wirtschaftenden Mitbewerber zu wechseln.

Insgesamt deuten die programmatischen Aussagen zur Gesundheitspolitik eher auf einen Erhalt des Status quo hin. Bekenntnisse zur Gesundheitswirtschaft und medizinischen Forschung bleiben inhaltsleer, Aussagen zur Stärkung der Gesundheitsberufe ohne ökonomische Konsequenz. Eine Quantifizierung der Vorschläge entfällt.

## 6.4 Pflegeversicherung

**Maßnahmen und Bewertung.** Das Programm von CDU/CSU stellt im Abschnitt zur Pflege im Wesentlichen auf die bekannten demografisch bedingten Probleme ab und rühmt sich der Maßnahmen, die in der vergangenen Legislaturperiode durchgeführt wurden. Darüber hinaus bietet der Abschnitt kaum Konkretes außer den Willensbekundungen, Angebote altersgerechter Begleitung weiter zu fördern und pflegende Angehörige zu unterstützen. Nur in einem Punkt lässt sich das Programm von CDU/CSU über den Wortlaut hinaus konkret interpretieren. Denn auch das bürgerlich-konservative Lager spricht sich für eine [Neudefinition des Pflegebedürftigkeitsbegriffs](#) aus. Wie in den vorangegangenen Bewertungen bereits ausführlich begründet, sind dafür geschätzt **Mehrkosten** von **bis zu 4 Milliarden Euro** anzusetzen (*Spiegel online vom 27.06.2013*), auch wenn grundsätzlich eine aufkommensneutrale Umsetzung der Empfehlungen des zweiten Expertenbeirats denkbar ist.

## 6.5 Arbeitsmarkt

Folgende **Maßnahmen** sieht das CDU/CSU-Programm im Bereich Arbeitsmarkt vor:

- 1) Einführung einer [gesetzlichen Lohnuntergrenze](#). Die auf dem Leipziger Parteitag von 2011 beschlossene Lohnuntergrenze wird im Regierungsprogramm präzisiert. Dort, wo es keine Tarifverträge gibt, sollen die [Tarifpartner gesetzlich in die Pflicht](#) genommen werden. Sie sollen gemeinsam mit einer Kommission [einen tariflichen Mindestlohn](#) festlegen, wobei [regionale und branchenbezogene Differenzierungen](#) berücksichtigt werden können. Eine Lohnfestsetzung durch die Politik (und damit ein gesetzlicher Mindestlohn) werden abgelehnt.

### Bewertung einer gesetzlichen Lohnuntergrenze

#### Beschäftigungspolitische Risiken

- Nationale Erfahrungen mit tariflichen Mindestlöhnen: Die Evaluierung von acht Branchen-Mindestlöhnen ergab: Es lassen sich keine negativen Beschäftigungseffekte nachweisen.
- Die Erfahrungen mit Branchen-Mindestlöhnen lassen sich nicht verallgemeinern. Gibt es in allen Branchen eine für alle Betriebe geltende tarifliche Lohnuntergrenze, können die aus regulierten Sektoren ausgepreisten Beschäftigten nicht mehr auf nicht regulierte Branchen ausweichen. Entscheidend wird daher sein, ob die einzelnen Lohnuntergrenzen marktkonform festgelegt werden und damit keine negativen Beschäftigungs- und Ausweichreaktionen anstoßen. Positiv ist, dass regionale und branchenbezogenen Diffe-

renzierungsmöglichkeiten sein sollen. Dadurch wird es leichter, die bestehenden Knappheiten in der Lohnfindung zu berücksichtigen.

- Da keine konkrete Höhe benannt wird, lässt sich weder die Reichweite noch die relative Höhe der tariflichen Lohnuntergrenzen bestimmen.
- Fazit: Tarifliche Lohnuntergrenzen bergen weniger beschäftigungspolitische Risiken als ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 Euro je Stunde.

### **Fiskalische Wirkungen**

- Der Vorschlag von CDU/CSU lässt sich nicht berechnen, da eine konkrete Höhe fehlt. Es ist aber davon auszugehen, dass die Lohnuntergrenzen den spezifischen Arbeitsmarktbedingungen von Regionen und Branchen eher Rechnung tragen als ein gesetzlicher Mindestlohn.
- Nach einer Studie von *Prognos* würde ein Mindestlohn von 8,50 Euro dem Fiskus Mehreinnahmen in Höhe von 7,1 Milliarden Euro bringen; dieses Ergebnis basiert auf unrealistischen Annahmen: Erstens wird unterstellt, dass der Mindestlohn keine Arbeitsplätze vernichtet; zweitens wird vernachlässigt, dass höhere Lohnkosten im Umkehrschluss geringere Unternehmensgewinne bedeuten. Dies führt zu weniger Unternehmensteuerzahlungen.
- In einer IW-Studie vom Herbst 2011 werden diese beiden Effekte berücksichtigt. Je nach angenommener Beschäftigungswirkung führt ein Mindestlohn von 8,50 Euro je Stunde zu Mehreinnahmen von 5,5 Milliarden Euro (keine negativen Beschäftigungseffekte) bis zu Einnahmeverlusten von 6,6 Milliarden Euro (negative Beschäftigungswirkungen vor allem bei geringfügig Beschäftigten und Vollzeitbeschäftigten mit geringer Qualifikation).
- Fazit: Die Behauptung, ein Mindestlohn entlaste die öffentlichen Haushalte ist mehr als fragwürdig.

### **Verteilungspolitische Wirkungen**

- Unbestritten sollte sein: Auch eine tarifliche Lohnuntergrenze muss kein effizientes Umverteilungsinstrument sein, weil sie am Individuum ansetzt und nicht den Haushaltskontext berücksichtigt. Eine Alternative wäre möglicherweise ein Staatstransfer (Aufstockung geringer Markteinkommen).
- Fazit: Auch ohne die Möglichkeit einer genauen Berechnung wie beim gesetzlichen Mindestlohn (Abschnitt 2.5) ist zu erwarten, dass eine Lohnuntergrenze in einem hohen Maße Personen begünstigt, die gar nicht bedürftig sind: Ergänzende Transfers wären zielgerichteter, wobei zu überlegen wäre, wie das System verbessert werden kann, um eine Stigmatisierung zu vermeiden.

### **Gerechtigkeitsargumente**

- Für jede Arbeitsleistung kann gelten: Was individuell als fair betrachtet wird, kann kollektiv anders bewertet werden. Es kann hohe individuelle Anstrengung vorliegen, aber wenig Zahlungsbereitschaft für die erbrachte Leistung. Dies führt zu subjektiv empfundener Lohnungerechtigkeit.
- Eine Lohnuntergrenze kann die Lohnstruktur stauchen: Ist es gerecht, wenn Geringqualifizierte relativ zu Beschäftigten mit abgeschlossener Berufsausbildung mehr verdienen?
- Fazit: Eine Gerechtigkeitsdiskussion ist erst möglich, wenn genauere Kenntnisse über die Höhe der Lohnuntergrenzen und von deren Effekte auf die Lohnstruktur vorliegen.

- 2) Weitere Maßnahmen im Bereich Arbeitsmarktpolitik werden unter als **Fachkräftekonzept** zusammengefasst:
- Qualifizierung der Beschäftigten vorantreiben und **Zuwanderung erleichtern** sowie Förderung der **Anerkennung beruflicher Qualifikationen von Zuwanderern**,
  - Unterstützung der Tarifparteien bei **Umsetzung von Equal-pay in der Zeitarbeit**,
  - Unterstützung von Konzepten zur **Gesundheitsförderung durch Arbeitgeber** und Arbeitnehmer,
  - Förderung der **Mitarbeiterbeteiligung**,
  - starre Altersgrenzen sollen überprüft werden und **Weiterentwicklung der Hinzuverdienstregelungen im Vorruhestand**,
  - Förderung einer familienfreundlichen Arbeitswelt, insbesondere durch ein **WeiterbildungsbafoG während der Elternzeit** und Einführung einer **Großelternzeit** sowie durch Einführung eines **Rechtsanspruchs für die Rückkehr von Teilzeit auf Vollzeit**,
  - Erhöhung der Attraktivität von **Langzeitarbeitszeitkonten**,
  - **Förderung der Gleichstellung** durch Prüfung von Transparenzpflichten für Unternehmen zur Realisierung von Entgeltgleichheit von Männern und Frauen; Einführung von Verpflichtung einer selbstbestimmten Frauenquote bei der Besetzung von Positionen im Vorstand und Aufsichtsrat (Flexi-Quote) und einer ggf. festen Quote von 30 Prozent im Aufsichtsrat ab 2020.

## Bewertung

- Ein Fachkräftekonzept, das zugleich an der Qualifizierung der hiesigen Beschäftigten, an der erleichterten Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte sowie an der Mobilisierung zugewanderter Fachkräfte ansetzt, kann einen wirkungsvollen Beitrag zur Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels leisten. Das Programm ist allerdings sehr allgemein gehalten und beschränkt sich lediglich auf Absichtserklärungen. Eine abschließende Bewertung kann daher noch nicht erfolgen und hängt von tatsächlich umzusetzenden beziehungsweise umgesetzten Maßnahmen ab.
- Ebenfalls im Vagen bleibt, was letztlich unter Unterstützung der Tarifparteien bei der Umsetzung von Equal pay in der Zeitarbeit sowie unter Unterstützung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zur Reduzierung von Gesundheitsrisiken in der Arbeitswelt (Stichwort: menschliche Arbeitswelt) verstanden wird. Die Tarifparteien in der Zeitarbeit haben bereits für viele Branchen Zuschlagstarife vereinbaren können, für weitere Branchen laufen die Verhandlungen. Gegenwärtig ist nicht absehbar, dass die Verhandlungspartner der Unterstützung durch die Politik bedürfen. Es ist zwar zu begrüßen, dass freiwillige Regelungen durch die Arbeitsmarktparteien grundsätzlich als vorteilhaft bezeichnet werden, vor dem Hintergrund der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Bundesregierung in der letzten Legislaturperiode sowie der Kommentierung der Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt (zum Beispiel das Thema Stress beziehungsweise psychische Erkrankungen) bleibt jedoch das Risiko, das in beiden Fällen letztlich unangemessene rechtliche Regelungen implementiert werden können, wenn vermeintlicher öffentlicher Druck entsteht.

- Bei der Förderung einer familienfreundlichen Arbeitswelt werden mit der Einführung eines Weiterbildungsafögs während der Elternzeit und einer Großelternzeit hingegen zwei konkrete Maßnahmen vorgeschlagen. Ein spezielles Weiterbildungsafög während einer Elternzeit ist nicht zielführend und überflüssig. Der Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit zeigt, dass die Betriebe ein großes Eigeninteresse daran haben, den Kontakt zu ihren Beschäftigten in Elternzeit zu halten (zum Beispiel durch Weiterbildungs-, Paten- oder Teilzeitangebote) oder ihnen die Rückkehr zu erleichtern (z.B. durch flexible Arbeitszeitmodelle, konkrete Rücksichtnahme bei der Planung von Arbeitsprozessen oder Einstiegsprogramme), um auf diese Weise zu verhindern, dass die Betroffenen den beruflichen Anschluss verlieren. Wenn berufstätige Eltern für längere Zeit familienbedingt aus dem Berufsleben ausscheiden, so dass eine Entwertung beruflicher Kompetenzen und Qualifikationen droht, ist dies entweder die Folge fehlender Betreuungsmöglichkeiten oder entsprechender Präferenzen für einen zumindest temporären Komplettausstieg. Es ist daher im besten Fall wirkungslos, im ungünstigsten Fall verursacht es Mitnahmeeffekte.

Die Einführung einer Großelternzeit ist vor dem Hintergrund des Zieles, die Erwerbstätigkeit von Altersjahrgängen 55plus zu erhöhen, kontraproduktiv. Es stellt sich zudem die Frage, was damit aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive gewonnen wird, wenn statt der Eltern die berufstätigen Großeltern aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Die Personalpolitik der Unternehmen wird auf diese Weise zusätzlich erschwert, weil für den betroffenen Beschäftigtenkreis die Betriebe bereits geeignete Lösungen finden müssen, um dem in Zukunft wichtiger werdenden Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf gerecht zu werden.

Ein Rechtsanspruch auf Rückkehr von Teilzeit in Vollzeit ist negativ zu bewerten (siehe Kapitel 2.5).

- Die **gleichstellungspolitischen Aktivitäten** gehen analog zu den Initiativen der anderen Parteien an den eigentlichen Ursachen für Entgeltlücken zwischen Frauen und Männern und eine unterproportionale Beteiligung von Frauen an der Besetzung von Führungsgremien in den Spitzengremien der Unternehmen vorbei. Sie sind daher nicht zielführend (siehe ausführliche Anmerkungen zum SPD-Programm in Abschnitt 2.5).
- Starre Altersgrenzen. Tarifvertragliche Regelungen sowie explizite bzw. implizite Institutionen, die das einzelne Arbeitsverhältnis regeln, enthalten zumeist Klauseln, die zu einer automatischen Beendigung des Arbeitsverhältnisses bei Erreichen des Renteneintrittsalters führen. Derartige Klauseln sind im Zusammenhang mit einem intertemporalen Kalkül zu sehen, mit dem die Arbeitsprozesse bzw. die Personalplanung optimiert und Beschäftigungsverhältnisse stabilisiert werden sollen (zum Beispiel sogenannte Senioritätssysteme).

Wenn tarifvertragliche oder einzelvertragliche Regelungen eine automatische Beendigung des Arbeitsvertrages bei Erreichen einer bestimmten Altersgrenze vorsehen (zum Beispiel aufgrund eines intertemporalen Kalküls) und dieser durch Abschluss des ursprünglichen Arbeitsvertrags zugestimmt worden ist, kann im Fall der „Weiterbeschäfti-

gung“ ein neuer Arbeitsvertrag geschlossen werden. Dabei können die Arbeitsbedingungen zwischen Unternehmen und dem/der Beschäftigten neu ausgehandelt werden, so dass auch ein beidseitiges Interesse an einer Erneuerung/Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses besteht. Die Verlängerung des ursprünglich geltenden Arbeitsvertrags mag für eine der beiden Parteien ökonomisch nicht sinnvoll sein.

Was die Weiterentwicklung der Hinzuverdienstgrenzen im Vorruhestand angeht, so ist die Ankündigung alleine noch nicht bewertbar. Ökonomisch sinnvoll ist eine derartige Forderung aber nur, sofern sie keine neuen Frühverrentungsanreize schafft.

- **Langzeitarbeitszeitkonten** eröffnen die Arbeitnehmern und Unternehmen die Möglichkeit, die Erwerbsverläufe mit den individuell unterschiedlichen Lebensereignissen zu synchronisieren, die sich auf das Erwerbsverhalten auswirken. Sie erhöhen die Freiheitsgrade, mit denen die beruflichen Kompetenzen von Beschäftigten in den verschiedenen Phasen ihrer Erwerbsbiografie genutzt und entwickelt werden können. Sie sind ein wesentlicher Bestandteil einer lebensphasenorientierten Personalpolitik, mit der die Unternehmen der zunehmenden Heterogenität von Anforderungen und Wünschen auf Arbeitnehmerseite gerecht werden können. Angesichts des derzeit geringen Verbreitungsgrades von Langzeitkonten in der Wirtschaft ist eine Überprüfung der rechtlichen Rahmenregelungen sachgemäß und dringlich, um die Hemmnisse für steigende Verbreitung zu identifizieren und zu beseitigen.

Eine Förderung der Mitarbeiterbeteiligung durch steuerliche Vergünstigungen ist trotz des geringen Verbreitungsgrads von Gewinn- und Kapitalbeteiligungen nicht erforderlich. Eine Gewinnbeteiligung kann zwar ein effektives Instrument zur Mitarbeitermotivation und zur Flexibilisierung der Arbeitskosten darstellen. Ihre Eignung hängt aber von den betriebsspezifischen Umständen ab. Eine Förderung der Kapitalbeteiligung ist hingegen ineffizient, weil sie durch eine Verzerrung der Investitionsanreize die Akkumulation von Risiken (Kapital- und Arbeitsplatzrisiko) bei Beschäftigten befördert. Wo die Beschäftigten unabhängig von einer steuerlichen Begünstigung einen angemessenen Ausgleich erhalten, besteht für sie vor dem Hintergrund der heutigen rechtlichen Rahmenregelungen bereits heute ein hinreichender Investitionsanreiz.

## 7 Wachstums- und Beschäftigungseffekte

Die Schätzung der Wachstumseffekte basiert auf dem Wachstumsmodell des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, wie er es in seinem Gutachten von 2002/2003 theoretisch entwickelt und empirisch getestet hatte. Der Sachverständigenrat hatte eine Reihe von Wachstumstreibern identifiziert und ihre Wirkung auf das Wirtschaftswachstum mithilfe umfangreicher Regressionsschätzungen quantifiziert. Da hier auf die fiskalischen Kosten der Wahlprogramme der Parteien abgestellt wird, steht die gesamtwirtschaftliche Abgabenquote im Mittelpunkt. Die fiskalischen Kosten werden in Veränderungen der Abgabenquote umgerechnet und mithilfe des Regressionskoeffizienten in Wachstumsverluste transformiert. Unter Verwendung der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität (Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen) wird dann abschließend von den Wachstumseffekten auf die Beschäftigungseffekte geschlossen. Der Sachverständigenrat hat dabei jeweils auf Fünfjahresperioden abgestellt. Das bedeutet für die Interpretation der hier vorgenommenen Abschätzungen, dass sie sich innerhalb von fünf Jahren nach Durchführung der Maßnahmen einstellen. Da die Parteien aber auch Politikmaßnahmen ankündigen, die weiter in die Zukunft reichen – zum Beispiel die Aussetzung der „Rente mit 67“ – wird im Folgenden zwischen kurzfristiger und langfristiger Wirkung der Steuer- und Sozialpolitik unterschieden.

Darüber hinaus sei nochmals darauf verwiesen, dass hier nur die Wachstums- und Beschäftigungseffekte der quantifizierbaren fiskalischen Effekte ermittelt werden. Eine umfassende Abschätzung der Wachstums- und Beschäftigungseffekte der Wahlprogramme ist damit noch nicht geleistet. Sie müsste zusätzlich auch die Wirkungen der in den Wahlprogrammen angekündigten Politikmaßnahmen auf die Investitionen von Unternehmen und Staat, die Humankapitalbildung, den Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte und die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes einbeziehen. Dabei ginge es insbesondere auch darum, die Auswirkungen veränderter Rahmenbedingungen wie zum Beispiel eine Ausweitung der Mitbestimmung, die Einschränkung von Befristungsmöglichkeiten oder die Umstellung der sozialen Sicherungssysteme auf eine Bürgerversicherung auf Wachstum und Beschäftigung zu quantifizieren.

Die Ergebnisse dürfen auch deshalb nur als Heuristik verstanden und interpretiert werden, weil potenzielle Wachstums- und Beschäftigungseffekte auf saldierten Änderungen der Abgabenlast basieren. Damit unterstellt die Berechnung, dass zum Beispiel eine Erhöhung der Einkommen- oder der Vermögensteuer gleich wirken würde, was ökonomisch zumindest umstritten ist. Das Wachstumsmodell unterscheidet ebenso wenig danach, ob zum Beispiel Ausgaben der gesetzlichen Sozialversicherungen über Steuern, Beiträge oder Prämien finanziert werden, obwohl die Wahl der Finanzierungsform allein aus anreiztheoretischen Gründen von Bedeutung ist – zum Beispiel für die Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageentscheidungen der Versicherten. Aus diesen Gründen sind die hier ausgewiesenen Wachstums- und Beschäftigungseffekte als empirisch fundierte Richtwerte zu verstehen.



**Fiskalische Auswirkungen der Parteiprogramme (Blatt 1a)**

jährliche Mehr- oder Minderbelastung in Milliarden Euro

|                          | SPD           |                        | Bündnis90/Die Grünen |                        | DIE LINKE     |                        |
|--------------------------|---------------|------------------------|----------------------|------------------------|---------------|------------------------|
|                          | nach 5 Jahren | zusätzlich langfristig | nach 5 Jahren        | zusätzlich langfristig | nach 5 Jahren | zusätzlich langfristig |
| <b>Steuern</b>           |               |                        |                      |                        |               |                        |
| Einkommensteuer          | 9,4           |                        | 13,5                 |                        | 30,0          |                        |
| Vermögensteuer           | 11,5          |                        | 11,5                 |                        | 80,0          |                        |
| Finanztransaktionssteuer | 3,0           |                        | 3,0                  |                        | 3,0           |                        |
| Brennelementsteuer       | 2,0           |                        |                      |                        |               |                        |
| Wachstumsbechl.-Gesetz*  | 5,0           |                        |                      |                        |               |                        |
| Abbau Steuervergünstigen | 10,0          |                        |                      |                        |               |                        |
| Belastung Verkehrsträger |               |                        | 8,5                  |                        |               |                        |
| Unternehmensteuer        |               |                        | 1,0                  |                        | 35,0          |                        |
| Erbschaftsteuer          |               |                        | 4,5                  |                        | 7,0           |                        |
| Gewerbesteuer            |               |                        |                      |                        | 15,0          |                        |
| Umsatzsteuer             |               |                        | 3,5                  |                        | 1,0           |                        |
| <b>Summe Steuern</b>     | <b>40,9</b>   | <b>0,0</b>             | <b>45,5</b>          | <b>0,0</b>             | <b>171,0</b>  | <b>0,0</b>             |

\*) Wachstumsbeschleunigungs-Gesetz

**Fiskalische Auswirkungen der Parteiprogramme (Blatt 1b)**

jährliche Mehr- oder Minderbelastung in Milliarden Euro

|   | SPD           |                        | Bündnis90/Die Grünen |                        | DIE LINKE     |                        |
|---|---------------|------------------------|----------------------|------------------------|---------------|------------------------|
|   | nach 5 Jahren | zusätzlich langfristig | nach 5 Jahren        | zusätzlich langfristig | nach 5 Jahren | zusätzlich langfristig |
| <b>Sozialabgaben*</b><br>erhöhte Rentenleistungen* und Aussetzen „Rente mit 67“***<br>Abschaffung Zusatzbeiträge GKV***<br>Soziale Pflegeversicherung**** | 9,8           | 20,3                   | 7,3                  | 17,4                   | 9,8           | 20,3                   |
| <b>Summe Sozialabgaben</b>  | <b>18,2</b>   | <b>20,3</b>            | <b>14,2</b>          | <b>17,4</b>            | <b>-10,2</b>  | <b>20,3</b>            |
| <b>Insgesamt</b>  | <b>59,1</b>   | <b>20,3</b>            | <b>59,7</b>          | <b>17,4</b>            | <b>160,8</b>  | <b>20,3</b>            |
| <b>Insgesamt langfristig</b>  |               | <b>79,4</b>            |                      | <b>77,1</b>            |               | <b>181,1</b>           |

\*) SPD: Berechnungen der Gesetzlichen Rentenversicherung; Bündnis 90/Die Grünen: Modell teilweise nicht spezifiziert und anhand der Berechnungen zum SPD-Modell geschätzt, Modell der Partei DIE LINKE nicht berechenbar, angesetzt mit SPD-Wert trotz eines zu niedrig erscheinenden Volumens; ohne die steuerfinanzierten Konzepte der Solidar-, Garantie- und Mindestrente.

\*\*) SPD: Annahme, die bis 2030 prognostizierten Lasten bauen sich gleichverteilt über 17 Jahre auf; lediglich die Kosten für die Konservierung des Rentenniveaus bis 2020 wird über 7 Jahre verteilt; die Vorschläge der Partei DIE LINKE werden trotz großzügigerer Versprechen anhand der SPD-Werte äußerst vorsichtig geschätzt.

\*\*\*) DIE LINKE fordert GKV-Vollversicherung, hier interpretiert als Abschaffung von Zuzahlungen.

\*\*\*\*) DIE LINKE überführt Pflegeversicherung in steuerfinanzierte Daseinsvorsorge, damit entfällt ein Beitragsaufkommen von 22,9 Milliarden Euro (Stand 2012); Bündnis 90/Die Grünen werden mit dem zusätzlichen Ausgabenvolumen geschätzt, dem die Empfehlung des zweiten BMG-Expertenbeirats zugrunde liegt; SPD wird stattdessen mit der Einlassung von Steinbrück (Handelsblatt vom 05.04.2013) zitiert.

**Fiskalische Auswirkungen der Parteiprogramme (Blatt 2a)**

jährliche Mehr- oder Minderbelastung in Milliarden Euro

|                           | FDP           |                        | CDU/CSU       |                        |
|---------------------------|---------------|------------------------|---------------|------------------------|
|                           | nach 5 Jahren | zusätzlich langfristig | nach 5 Jahren | zusätzlich langfristig |
| <b>Steuern</b>            |               |                        |               |                        |
| Einkommensteuer*          | -5,5          |                        | -9,4          |                        |
| Vermögensteuer            |               |                        |               |                        |
| Finanztransaktionssteuer* |               |                        |               |                        |
| Brennelementsteuer        |               |                        |               |                        |
| Wachstumsbechl.-Gesetz    |               |                        |               |                        |
| Abbau Steuervergünstigen  |               |                        |               |                        |
| Belastung Verkehrsträger  |               |                        |               |                        |
| Unternehmensteuer         |               |                        |               |                        |
| Erbschaftsteuer           |               |                        |               |                        |
| Gewerbesteuer             |               |                        |               |                        |
| Umsatzsteuer              |               |                        |               |                        |
| <b>Summe Steuern</b>      | <b>-5,5</b>   | <b>0,0</b>             | <b>-9,4</b>   | <b>0,0</b>             |

\*) Das Aufkommen des Solidaritätszuschlags beträgt aktuell 14 Milliarden Euro, für seine Abschaffung nach dem Vorschlag der FDP kann aber kein Wert angesetzt werden, weil die Formulierung „schrittweise vollständig“ offen lässt, innerhalb welchen Zeitraums der Soli entfallen soll.

**Fiskalische Auswirkungen der Parteiprogramme (Blatt 2b)**

jährliche Mehr- oder Minderbelastung in Milliarden Euro

|   | FDP           |                        | CDU/CSU       |                        |
|---|---------------|------------------------|---------------|------------------------|
|   | nach 5 Jahren | zusätzlich langfristig | nach 5 Jahren | zusätzlich langfristig |
| <b>Sozialabgaben</b><br>erhöhte Rentenleistungen* und Aussetzen „Rente mit 67“**<br>Abschaffung Zusatzbeiträge GKV**<br>Soziale Pflegeversicherung*** |               | 0                      | 17,2          | 1,0                    |
|   | 4,0           |                        | 4,0           |                        |
| <b>Summe Sozialabgaben</b>  | <b>4,0</b>    | <b>0,0</b>             | <b>21,2</b>   | <b>1,0</b>             |
| <b>Insgesamt</b>  | <b>-1,5</b>   | <b>0,0</b>             | <b>11,8</b>   | <b>1,0</b>             |
| <b>Insgesamt langfristig</b>  |               | <b>-1,5</b>            |               | <b>12,8</b>            |

\*) FDP-Forderung nach freier Wahl des Rentenzugangs ab 60 mit versicherungsmathematischen Abschlägen nicht bewertbar, wenn auch mit hohen Risiken aufgrund drohender Frühverrentungsanreize belastet.

\*\*) Unterstellt wird, dass die Kosten für die „Mütterrente“ und die „Lebensleistungsrente“ (hier grob geschätzt in der Größenordnung der Aufwendungen für die Solidarrente der SPD) vollständig aus Beitragsmitteln finanziert werden.

\*\*\*) Bewertung erfolgt entsprechend den ersten Einschätzungen zum Bericht des zweiten Pflegebeirats (*Spiegel online*, 27.06.2013), auch wenn grundsätzlich eine aufwandsneutrale Umsetzung eines neuen Pflegebegriffs denkbar ist.

**Wachstums- und Beschäftigungseffekte der fiskalischen Auswirkungen**

Abweichungen von der Wachstum- und Beschäftigungsentwicklung unter Status quo-Bedingungen

|                                       | <b>BIP-Wachstum</b><br>in % | <b>Beschäftigung</b><br>in 1.000 |
|---------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|
| <i>nur kurzfristige Effekte</i>       |                             |                                  |
| SPD                                   | -0,7                        | -300                             |
| Bündnis90/Die Grünen                  | -0,7                        | -300                             |
| DIE LINKE                             | -1,9                        | -800                             |
| FDP                                   | 0,0                         | 0                                |
| CDU/CSU                               | -0,1                        | -100                             |
| <i>einschl. langfristiger Effekte</i> |                             |                                  |
| SPD                                   | -0,9                        | -400                             |
| Bündnis90/Die Grünen                  | -0,9                        | -400                             |
| DIE LINKE                             | -2,1                        | -900                             |
| FDP                                   | 0,0                         | 0                                |
| CDU/CSU                               | -0,1                        | -100                             |

Schätzwerte gerundet; kurzfristig: nach fünf Jahren, langfristig: im Jahr 2030.

Quelle: IW-Berechnungen

## **Ansprechpartner im IW Köln**

Steuerpolitik

Dr. Thilo Schaefer  
Tel. 0221 4981-791  
[thilo.schaefer@iwkoeln.de](mailto:thilo.schaefer@iwkoeln.de)

Renten- und Gesundheitspolitik

Dr. Jochen Pimpertz  
Tel. 0221 4981-760  
[pimpertz@iwkoeln.de](mailto:pimpertz@iwkoeln.de)

Arbeitsmarktpolitik

Dr. Oliver Stettes  
Tel. 0221 4981-697  
[stettes@iwkoeln.de](mailto:stettes@iwkoeln.de)

Mindestlohn

Dr. Hagen Lesch  
Tel. 0221 4981-778  
[lesch@iwkoeln.de](mailto:lesch@iwkoeln.de)

Wachstums- und Beschäftigungseffekte

Dr. Rolf Kroker  
Tel. 0221 4981-750  
[kroker@iwkoeln.de](mailto:kroker@iwkoeln.de)