

Stiftung Marktwirtschaft (Ed.)

**Research Report**

## Bundestagswahl 2005: Programme auf dem Prüfstand. Die wirtschafts- und sozialpolitischen Vorstellungen der Parteien

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 93

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

*Suggested Citation:* Stiftung Marktwirtschaft (Ed.) (2005) : Bundestagswahl 2005: Programme auf dem Prüfstand. Die wirtschafts- und sozialpolitischen Vorstellungen der Parteien, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 93, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99780>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Nr. 93  
August 2005

Argumente  
zu Marktwirtschaft und Politik

# Bundestagswahl 2005 – Programme auf dem Prüfstand

## Die wirtschafts- und sozialpolitischen Vorstellungen der Parteien

Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorstand:

Prof. Dr. Michael Eilfort

Charlottenstraße 60

Telefon: +49 (0)30 206057-0

E-Mail: [info@stiftung-marktwirtschaft.de](mailto:info@stiftung-marktwirtschaft.de)

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

D-10117 Berlin

Telefax: +49 (0)30 206057-57

Internet: [www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)

## Vorwort

Die Wirtschafts- und Sozialpolitik gehört zu den zentralen Themenfeldern im Vorfeld der Bundestagswahl 2005. Zum einen war der kaum kaschierte Konflikt innerhalb der rot-grünen Regierungsfractionen über die zukünftige Politikausrichtung auf diesen Gebieten überhaupt erst der Anstoß für die anstehende Neuwahl. Zum anderen sind fast alle Bürger von den derzeitigen Problemen wie auch von etwaigen Reformen in diesen Politikfeldern direkt betroffen.

Der bestehende Handlungsbedarf ist allseits offenkundig: Wachstumschwäche, Massenarbeitslosigkeit, Defizite in den Kassen der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen, eine alternde und schrumpfende Bevölkerung, ein sich verschärfender internationaler Steuerwettbewerb, aber auch die Problematik der unvollendeten Föderalismusreform sowie eines ökonomisch und zugleich ökologisch nachhaltigen Energiemixes sind nur einige der großen Themen und Herausforderungen, mit denen sich unsere Gesellschaft auseinandersetzen muss. Sowohl die Versäumnisse der vergangenen Jahrzehnte als auch globale Veränderungen haben dazu geführt, dass es in Deutschland häufig nicht zum Besten steht. Der Vergleich mit anderen Ländern – etwa beim Bruttoinlandsprodukt pro Kopf – zeigt, dass wir hinter unserem ökonomischen Potenzial zurückbleiben. Das muss sich ändern, wenn wir unser erworbenes Wohlstandsniveau halten und weiter ausbauen wollen.

Mit dem Start in eine neue Legislaturperiode muss auch Deutschland endlich „durchstarten“. Dafür braucht es schlüssige Konzepte und standhaften Reformwillen. Die Stiftung Marktwirtschaft untersucht, mit welchen Ansätzen die Parteien das Land nach der Bundestagswahl 2005 nach vorne bringen wollen. Zum einen werden die konkreten Einzelmaßnahmen jenseits des Wahlkampfjargons isoliert auf-

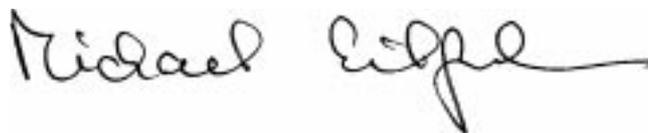
geführt, um den Leser sachbezogen zu informieren. Zum anderen erfolgt eine nüchterne ordnungspolitische Analyse und Bewertung der jeweiligen Ansätze, Maßnahmen und Ideen; sinnvolle Reformschritte können so von politischem Aktionismus unterschieden werden. Eine Skizze zu den eigentlich notwendigen Reformen schließt die Themenbereiche ab.

Die Analyse umfasst die Wahlprogramme aller derzeit im Bundestag vertretenen Parteien.

### Themenbereiche:

	Seite
1. Wirtschaftswachstum.....	3
2. Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik.....	6
3. Gesundheitswesen und gesetzliche Krankenversicherung.....	11
4. Soziale Pflegeversicherung.....	16
5. Gesetzliche Rentenversicherung.....	18
6. Reform des Steuersystems.....	21
7. Föderalismusreform.....	25
8. Energiepolitik.....	26

Berlin, den 30. August 2005



Prof. Dr. Michael Eilfort, Vorstand



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Vorstand

# Bundestagswahl 2005 – Programme auf dem Prüfstand

## Die wirtschafts- und sozialpolitischen Vorstellungen der Parteien

### 1 Wirtschaftswachstum

#### 1.1 Status quo

Alle Parteien sehen im Anspringen der Konjunktur und dem Erreichen eines höheren Wirtschaftswachstums das wichtigste Ziel ihrer Wirtschaftspolitik. „Die Wirtschaft ist unser Schicksal“ – dieses Wort Walter Rathenaus hat insbesondere im Hinblick auf das Los von Millionen von Arbeitslosen wie auf die finanzielle Handlungsunfähigkeit des Staates heute noch seine volle Gültigkeit. So übersteigen die Staatsausgaben die Einnahmen bei weitem, mittlerweile um ca. 60 Milliarden Euro jährlich. Jeden Tag muss der Staat über 100 Millionen Euro Zinsschuld begleichen.

Am Horizont erscheint das Szenario einer galoppierenden Staatsverschuldung mit anschließendem Staatsbankrott, der seit der europäischen Währungsunion nicht mehr mit Notenpresse und Inflation abgewendet werden könnte. Die dramatische Haushaltslage verpflichtet das Land zu boomen, um nicht nur Arbeitslose in Lohn und Brot zu bringen, sondern auch um Steuerquellen sprudeln zu lassen und den sozialen Sicherungssystemen steigende Beiträge zu bescheren.

Zwar bekennen sich alle wahlkämpfenden Parteien formal zur sozialen Marktwirtschaft, doch haben sich die wirtschaftspolitischen Grundlinien in den Programmen im Zuge der so genannten Kapitalismusdebatte teilweise deutlich von marktwirtschaftlichen Prinzipien entfernt. Hält man sich statt der Wahlprogramme das Modell Ludwig Erhards vor Augen, dann bestünde die Herausforderung darin, Menschen und Wirtschaft wieder Raum für Freiheit in Verantwortung zu lassen.

#### 1.2 Reformansätze der Parteien

##### SPD

###### *Kurs*

In der Präambel ihres Wahlprogramms artikuliert die SPD ihre Skepsis gegenüber der bestehenden marktwirtschaftlichen Ordnung. Im gesamten Wahlmanifest ist von Unternehmertum und Wettbewerb kaum die Rede, dafür um so häufiger von einem Staat, der „stark und solidarisch“ sein soll. Das letzte Wort soll bei der öffentlichen Hand liegen: „Wir wollen den Primat der Politik“. Die „Gesetze des Marktes“ sieht die SPD teilweise kritisch; so dürfe ihnen z.B. nicht die Gesundheit des Menschen „ausgeliefert“ werden. An anderer Stelle setzt die SPD die „Kräfte des Marktes“ unkommentiert mit „mehr Ungerechtigkeit plus mehr Unsicherheit“ gleich. Ihren wirtschaftspolitischen Kurs sieht sie als einen „Mix aus Angebots- und Nachfragepolitik“.

###### *Wirtschaftsförderung*

Die Forschungsausgaben sollen bis 2010 auf 3 % des BIP angehoben werden. Von dieser Summe soll die Wirtschaft 2/3 und der Staat 1/3 tragen. 1,9 Mrd. Euro werden im Rahmen der „Exzellenzinitiative“ für die Hochschulförderung ausgegeben. Mittelständische Unternehmen sollen Kredite unter Marktzins erhalten,

sofern sie innovativ sind. Private Modernisierungsaufwendungen sollen zu 20 % bis zu einer Höhe von maximal 3.000 Euro von der Einkommensteuer abziehbar sein. Die Haushaltskonsolidierung des Bundes soll in Zukunft „konjunkturgerecht“ fortschreiten.

###### *Deregulierung*

Bürokratische Lasten sollen reduziert werden, indem Unternehmensgründer alles bei einer Behörde regeln können (One-stop-Prinzip).

##### CDU/CSU

###### *Kurs*

Im Titel ihres Wahlprogramms nennt die CDU/CSU zwar schon die Schlagworte Wachstum und Arbeit, im gesamten Programm fehlt jedoch das klare Bekenntnis zur Marktwirtschaft.

###### *Wirtschaftsförderung*

Zusätzlich zur bereits beschlossenen Exzellenzinitiative für einzelne Hochschulen sollen 1 Mrd. Euro in Forschung und Entwicklung investiert werden. Die Finanzierung soll durch den Abbau von Subventionen erfolgen. Bereits in fünf Jahren sollen 3 % des BIP jährlich in diese Bereiche fließen. Breitbandkabel und europäische Wissenschaftsnetzwerke sollen den Boden für technischen Fortschritt und zukünftiges Wirtschaftswachstum bereiten.

### *Deregulierung*

Der Abbau von Bürokratie soll unternehmerisches Handeln besser möglich machen. Es werden 10 konkrete Entbürokratisierungsmaßnahmen genannt, wie z.B. die Freistellung kleiner Unternehmen von Buchführungspflichten.

### **Bündnis 90/Die Grünen**

#### *Kurs*

In ihrem Programm betonen die Grünen, dass sie nicht an die „Allzuständigkeit des Staates“ glauben. Vielmehr könne es Arbeit und Wohlstand nur geben, wenn der Mut zur mehr Freiheit und Verantwortung aufgebracht werde. In Deutschland solle ein gutes Klima für Unternehmen herrschen, besonders auch für Existenzgründer. In ihrer Kursbestimmung bekennen sich die Grünen einerseits zu einem freiheitlichen und individualverantwortlichen Gesellschaftsmodell, andererseits müsse der Staat für „Verteilungsgerechtigkeit“ sorgen. Die Lage der öffentlichen Haushalte wird zwar eingangs kurz genannt, aber nicht im Zusammenhang mit einem teuren Sozialstaat gesehen, der im Sinne eines Gerechtigkeitskanons an vielen Stellen noch ausgebaut werden soll.

#### *Wirtschaftsförderung*

Für kleine und mittlere Unternehmen sollen „geeignete Finanzierungsinstrumente“ entwickelt und ausgebaut werden. Im Osten Deutschlands sollen Forschungsregionen aufgebaut und „sanfter Tourismus“ – auch mit Infrastrukturprojekten – gezielt gefördert werden. Der Klimaschutz soll Wachstumsmotor sein.

#### *Deregulierung*

Bürokratie soll verhindert werden, indem neue Gesetze ständig auf ihre Wirkung überprüft und nach Möglichkeit zeitlich befristet werden. Kammerzwänge sollen reduziert werden.

### **FDP**

#### *Kurs*

Die FDP sieht den Wettbewerb als Kernelement der sozialen Marktwirtschaft. Das Wahlprogramm verstehe sich daher als Gesamtkonzept marktwirtschaftlicher Erneuerung; es müsse auf einen freien und fairen Wettbewerb gesetzt werden, um Wachstum und Arbeitsplätze zu schaffen.

#### *Wirtschaftsförderung*

Für Forschungszwecke sollen im Jahre 2010 rund 3 % des BIP ausgegeben werden. Es soll verstärkt auf sogenannte Public-Private-Partnerships im Infrastrukturbau zurückgegriffen werden. Die Rahmenbedingun-

gen für den Tourismussektor, etwa steuerliche Benachteiligungen von Busunternehmen, sollen verbessert und Ladenöffnungszeiten weiter liberalisiert werden. Wachstumsimpulse erhofft sich die FDP auch von einer Änderung des Embryonenschutzgesetzes.

#### *Deregulierung*

Die Anzahl der von den Unternehmen geforderten Statistiken soll deutlich reduziert, zeitliche Intervalle für Prüfverfahren vergrößert und Schwellenwerte angehoben werden. Existenzgründerprogramme sollen entbürokratisiert werden. Das Jugendarbeitsschutzgesetz soll flexibler gestaltet werden. Das Briefmonopol müsse umgehend fallen. Es soll ein echter europäischer Dienstleistungsmarkt entstehen. Im Arbeitsrecht soll von Tarifverträgen abgewichen werden können. Außerdem müsse Bürokratie durch Gesetzesbefristungen, einen „Bürokratiekosten-TÜV“ sowie Länderöffnungsklauseln für die Aussetzung bundesrechtlicher Regelungen im Tarif- und Arbeitsrecht in Modellregionen abgebaut werden.

### **Die Linke.PDS**

#### *Kurs*

Die Linkspartei.PDS sieht im Wirtschaftswachstum die Voraussetzung für neue Arbeitsplätze. Um Wachstum zu generieren, verfolgt die Partei einen Kurs der strikten Nachfrage- und Staatsausgabenorientierung.

#### *Wirtschaftsförderung*

Im Sinne der Kaufkraftargumentation fordert Die Linke.PDS einen hohen gesetzlichen Mindestlohn bei gleichzeitiger Arbeitszeitverkürzung. Außerdem soll die Investitionstätigkeit des Staates an folgenden Stellen ausgedehnt werden: Der öffentliche Verkehr soll ausgebaut und verbilligt werden, Wasser, Strom, Post, Müllentsorgung, Nahverkehr, Kultur, Gesundheitsdienste und das gesamte Bildungswesen sollen in staatlicher Verantwortung bleiben oder dorthin zurückgeführt werden. Ein umfangreiches Zukunftsinvestitionsprogramm soll mit Hilfe „politischer Gestaltung“ den Strukturwandel zur Informations- und Wissensgesellschaft fördern. In Ostdeutschland soll eine staatliche Industriepolitik Kristallisationskerne für Zukunftsbranchen schaffen. Auf europäischer Ebene möchte Die Linke.PDS die Verwirklichung eines Marktes für Dienstleistungen verhindern, um Kaufkraftverluste zu vermeiden.

#### *Deregulierung*

Die Linke.PDS will „eine neue Politik im Bund, die auf [...] politische Gestaltungskraft gegenüber den Wildwüchsen des Marktes setzt“. Deregulierung ist in ihrem Programm daher nicht vorgesehen.

### 1.3 Wertung

Der Schlüssel zu mehr Wachstum liegt vor allem in der Zunahme der Beschäftigung. Mit steigender Beschäftigung steigen die Einkommen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene. Dieser Hebel ist weitaus effektiver als eine einseitige Steigerung der Nominallöhne, die bei fehlender Entsprechung von Produktivitätssteigerungen schnell kompensiert werden würde. In Deutschland ist die Beschäftigung derzeit rückläufig: Die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden sank seit dem Jahr 2000 um 2,3 %; 300.000 Arbeitsplätze gingen verloren. Im Vergleich dazu sind in den USA im gleichen Zeitraum 1,1 Millionen neue Arbeitsplätze entstanden; die verfügbaren Einkommen stiegen um 3 % und haben erheblichen Spielraum zur Ausweitung des privaten Konsums geschaffen.

Wachstum durch mehr Beschäftigung kann erstens durch eine Verlängerung der wöchentlichen Arbeitszeit erreicht werden. Die Lohnstückkosten sanken dann bei unverändertem Lohnniveau, während der Anreiz für Neueinstellungen gleichzeitig stieg. Zweitens sind die Sozialversicherungssysteme vom Faktor Arbeit zu entkoppeln, um ihren Druck auf die Arbeitskosten zu reduzieren. Deregulierung ist eine weitere Voraussetzung für Prosperität.

Am weitesten entfernt von zielführenden Reformideen ist das Programm der Linkspartei.PDS. Statt auf Deregulierung setzt diese Partei ganz bewusst auf mehr Staat, mehr Umverteilung und mehr Bestimmungen. Extreme Forderungen nach mehr Lohn, geringerer Arbeitszeit und höheren Steuern werden in den Deckmantel der längst widerlegten Nachfragetheorie gekleidet. So müsse v.a. die Kaufkraft der Bevölkerung und die Investitionstätigkeit des Staates gesteigert werden, um Wachstum zu generieren. Diese Strategie des „Deficit Spending“ gilt spätestens seit dem Scheitern der „Globalsteuerung“ in den 70er Jahren als überholt. Sie hat die Basis für einen gewaltigen Staatsschuldenstand gelegt. Dennoch wird das antiquierte Binnenkaufkraftargument immer wieder zum Stimmenfang herangezogen. Dabei wird übersehen, dass Lohn erhöhungen stets durch Produktivitätszuwächse gedeckt sein müssen. Sie belasten ansonsten die Unternehmensgewinne und führen über Investitionszurückhaltung zu mehr Arbeitslosigkeit. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene schrumpfen dann die Löhne trotz nominaler Lohn erhöhungen.

In das Horn der Marktskepsis stößt auch die SPD. Ihr Kurs, ein „Mix aus Nachfrage- und Angebotspolitik“, weist stark in Richtung staatlich finanzierter Förderprogramme, deren Liste u.a. mit gesteigerten Forschungsausgaben, Kreditvergabe unter Marktzins bis zur Abzugsfähigkeit von privaten Renovierungsarbeiten lang ist. Flexibilisierung und Deregulierung wird nur vereinzelt angesprochen, vor den „Mechanismen des Marktes“ um so häufiger gewarnt.

Die drei übrigen Parteien, Bündnis 90/Die Grünen, CDU/CSU und FDP, vertreten in ihren Programmen zumindest formal einen gesellschaftspolitischen Kurs, der zu geringerer staatlicher Aktivität und zu mehr Freiheit und Verantwortung führen soll. Alle drei Parteien räumen dem Bürokratieabbau eine große Bedeutung ein und listen zielführende Maßnahmen auf. Die Forderung der Grünen nach Mindestlöhnen und Arbeitszeitverkürzung würde den Arbeitsmarkt jedoch weiter versteinern, während die vielen staatlichen Förderungsmaßnahmen das Staatsdefizit steigen ließen. Vorhaben wie z.B. die Neuauflage des Antidiskriminierungsgesetzes lassen eher mehr als weniger Bürokratie erwarten. Vieles klingt zunächst gut, wird aber das Wachstum nicht fördern. Insgesamt lässt sich feststellen, dass viele der vorgeschlagenen Maßnahmen im Arbeitsrecht im Widerspruch zum eingangs betonten Ideal von Eigenverantwortlichkeit und Freiheit stehen.

Im Programm der CDU/CSU ist der Mut zu marktwirtschaftlichen Lösungen und Deregulierung nur zwischen den Zeilen zu finden. Die CDU/CSU möchte für eine „Politik ohne Angst“ stehen, ein gesellschafts- oder wirtschaftspolitischer Kurs ist daraus noch nicht abzulesen. Obwohl viele der vorgeschlagenen Maßnahmen ein höheres Maß an Freiheit und Flexibilität bedeuten würden, bleibt die Linie – wohl bewusst – eher unklar. Viele der aufgeführten Reformmaßnahmen weisen jedoch in die richtige Richtung.

Das klarste Plädoyer für Wettbewerb und Deregulierung stellt das FDP-Programm dar. Die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Kursangabe stimmt hier mit den aufgeführten Maßnahmen, etwa der verstärkten Etablierung von Public-Private-Partnerships, der Unterstützung eines echten europäischen Dienstleistungsmarktes oder der umfassenden Liste von Deregulierungsvorhaben, überein.

## 2 Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik

### 2.1 Status quo

Die Misere auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist offenkundig. 4,77 Mio. offiziell Arbeitslose im Juli 2005 sprechen eine eindeutige Sprache. Für die Betroffenen ist es dabei unerheblich, ob die Arbeitsmarktsituation derzeit noch etwas schlechter als gegen Ende der Regierung Kohl ist oder ob die zahlenmäßig höhere Arbeitslosigkeit das Ergebnis einer vermeintlich ehrlicheren Arbeitslosenstatistik ist. Fakt bleibt, dass die deutsche Arbeitsmarktpformance seit Jahrzehnten zu wünschen übrig lässt. Im Gegensatz zu anderen Industrieländern ist es uns nicht ausreichend gelungen, einmal entstandene Arbeitslosigkeit systematisch wieder abzubauen. Die Hauptleidtragenden sind zum einen gering Qualifizierte und zum anderen ältere Arbeitnehmer. Beide Gruppen weisen deutlich überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten auf. Hinzu kommt eine im internationalen Vergleich beängstigend starke Ausprägung von Langzeitarbeitslosigkeit. Gerade sie bringt für die Betroffenen häufig gravierende soziale Probleme mit sich.

Die Ursachen für diese unbefriedigende Situation sind vielfältig und haben ihren Ausgangspunkt keineswegs ausschließlich im eigentlichen Kernbereich

der Arbeitsmarktordnung. Sie reichen von einem unbefriedigenden Bildungssystem über beschäftigungsfeindlich konstruierte Sozialversicherungssysteme bis hin zu externen konjunkturellen Schocks. Hinzu kommt eine stetig voranschreitende Globalisierung und ein sich verschärfender internationaler Standortwettbewerb um Unternehmen, der vor allem das Arbeitsmarktsegment für Tätigkeiten mit geringeren qualifikatorischen Anforderungen unter Druck setzt. Dies alles hat Auswirkungen auf Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage.

Hauptmanko der deutschen Arbeitsmarktordnung ist, dass sie die notwendigen Anpassungen an diese Veränderungen systematisch verhindert oder zumindest erheblich erschwert. Das Arbeitsrecht sowie die institutionellen Regelungen der Arbeitslosenversicherung und der sozialen Grundsicherung unterstützen sowohl eine beschäftigungsfeindliche Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien, die sich vor allem an den Arbeitsplatzbesitzern, nicht aber an den Arbeitslosen orientiert, als auch eine zu geringe regionale, sektorale und qualifikatorische Lohnspreizung. Vor allem Menschen mit einer geringen Produktivität haben kaum eine Chance auf dem Arbeitsmarkt. Zu viel wird einheitlich durch Gesetz oder auf kollektiver Ebene geregelt. So lassen sich die Herausforderungen vor Ort weder in den Betrieben noch in den Job-Centern oder Kommunen lösen. Wettbewerb ist Mangelware.

### 2.2 Reformansätze der Parteien

#### SPD

Die SPD beruft sich zunächst darauf, die wichtigsten Arbeitsmarktreformen bereits durchgeführt und die Lohnnebenkosten gesenkt zu haben. Auch die Arbeitnehmer hätten ihren Beitrag zur Stärkung der deutschen Wirtschaft bereits erbracht – in Form moderater Lohnsteigerungen und längerer Arbeitszeiten. Daher seien nun die Unternehmen in der Pflicht, neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Dementsprechend wird für die Politik nur ein begrenzter Handlungsbedarf gesehen. Dieser beinhaltet zum einen die Förderung von Forschung und Entwicklung bei Hochleistungsprodukten wie auch verstärkte öffentliche Investitionen. Zum anderen setzt die SPD auf bereits bestehende arbeitsmarktpolitische Instrumente wie Ich-AGs (Existenzgründungszuschüsse), Mini-Jobs sowie Fort- und Weiterbil-

dungsmaßnahmen. Ältere sollen durch Lohnkostenzuschüsse gefördert werden, für junge Menschen unter 25 wird das Ziel einer maximal 3-monatigen Arbeitslosigkeit ausgegeben. Illegale Beschäftigung soll massiv bekämpft werden. Eine striktere Durchsetzung der Zumutbarkeitskriterien bei Transferbeziehern wird dagegen nur angedeutet.

Ein Großteil der programmatischen Ankündigungen zielt auf eine Verteidigung des Status quo in der Arbeitsmarktordnung ab. So soll die vorgesehene Verkürzung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld um zwei Jahre auf 2008 verschoben werden, gesetzliche Eingriffe in die Tarifautonomie werden ebenso wie eine Lockerung des Kündigungsschutzes abgelehnt und die Mitbestimmung als „Standortvorteil für Deutschland“ steht nicht zur Disposition. Längere Arbeitszeiten ohne Lohnausgleich sind nach Ansicht der SPD „der falsche Weg“ und für eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten seien die Tarifparteien zustän-

dig. Im Bereich der Arbeitslosenverwaltung wird eine kommunale Betreuung und Finanzierung von Langzeitarbeitslosen abgelehnt.

Veränderungen werden nur dann angestrebt, wenn sie mit einem höheren Umverteilungsvolumen oder höheren Löhnen einhergehen. Dies gilt neben der Ost/West-Angleichung beim Arbeitslosengeld II vor allem für die Lohnpolitik. Löhne sollen grundsätzlich existenzsichernd sein. Um dieses Ziel zu erreichen, soll das Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf alle Branchen ausgeweitet werden. Sofern die Tarifvertragsparteien nicht willens oder in der Lage sind, bundeseinheitliche tarifliche Mindestlöhne zu vereinbaren, ist vorgesehen, einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen.

#### CDU/CSU

CDU und CSU wollen mit einer Reihe von Maßnahmen die Flexibilität des Arbeitsmarktes erhöhen. Betriebliche Bündnisse für Arbeit sollen auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden und nicht mehr an die Zustimmungspflicht der Tarifvertragsparteien gebunden sein. Dazu soll das Günstigkeitsprinzip auf beschäftigungssichernde oder -aufbauende Maßnahmen ausgeweitet werden. Für Neueinstellungen soll das Kündigungsschutzgesetz nur noch in Betrieben mit mehr als 20 Mitarbeitern gelten; in größeren Betrieben wird er erst nach einer Beschäftigungsdauer von zwei Jahren wirksam. Befristete Arbeitsverhältnisse von bis zu zwei Jahren sollen dadurch erleichtert werden, dass sie mit demselben Arbeitnehmer erneut geschlossen werden können, sofern kein enger Zusammenhang zwischen den Arbeitsverhältnissen besteht.

In der Arbeitslosenversicherung sollen für unwirksam gehaltene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen abgeschafft werden, beispielsweise die Ich-AGs (Existenzgründungszuschüsse). Darüber hinaus ist eine Absenkung des Beitragssatzes ab Januar 2006 um 2 Prozentpunkte auf 4,5 % vorgesehen. Zur Gegenfinanzierung wird die Mehrwertsteuer von 16 % auf 18 % erhöht. Schließlich will die Union die maximale Dauer des Arbeitslosengeldes an die Dauer der geleisteten Beitragszahlungen koppeln.

Um die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern, ist zum einen vorgesehen, dass die Entlohnung für ehemalige ALG II-Empfänger für die Dauer von zwei Jahren bis zu 10 % unter Tarif liegen kann. Ob in

diesem Zeitraum höhere ergänzende Sozialleistungen als im Regelfall vorgesehen sind, bleibt allerdings unklar. Zum anderen soll ein Kombi-Lohn-Modell eingeführt werden – konkrete Angaben zu seiner Ausgestaltung sucht man jedoch vergeblich. Und schließlich wollen CDU und CSU die mit Hartz IV neu geschaffene Organisationsstruktur zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen überprüfen und allen Kommunen ein Optionsrecht zur eigenständigen Durchführung dieser Aufgaben einräumen.

#### Bündnis 90/Die Grünen

Bündnis 90/Die Grünen wollen Beschäftigungsverhältnisse im unteren Einkommensbereich durch eine Entlastung bei den Lohnnebenkosten fördern. Anstatt abrupt einzusetzen, sollen die Sozialversicherungsbeiträge in einer nicht näher definierten Gleitzone langsam ansteigen. Dabei sollen Mitnahmeeffekte minimiert werden – wie das geschehen soll, wird nicht erläutert.

Mangelnde Arbeitszeitflexibilität stellt aus Sicht von Bündnis 90/Die Grünen vor allem ein Problem für Arbeitnehmer, weniger für Arbeitgeber dar, und soll u.a. durch Instrumente wie Arbeitszeitkonten, Familien-Teilzeit oder Job-Rotation verringert werden. Daneben wird ein allgemeiner Bedarf zur Arbeitszeitverkürzung gesehen, wobei anteilige Lohnkürzungen nicht ausgeschlossen werden. Arbeitszeitverlängerung wird dagegen abgelehnt.

Wie auch die SPD wollen Bündnis 90/Die Grünen das Entsendegesetz ausdehnen und streben regional und branchenspezifisch differenzierte Mindestlohnregelungen oberhalb der Armutsgrenze an. Sofern sich dieses Ziel über Tarifverträge nicht erreichen lässt, soll der Gesetzgeber verbindliche Mindestlöhne unter Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgebern vorgeben. Im Bereich der sozialen Grundsicherung soll das „Fördern“ mehr Gewicht bekommen, u.a. indem die Regelsätze des Arbeitslosengeldes II (ALG II) deutlich angehoben und verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten geschaffen werden. Als zumutbar sollen nur ortsüblich bezahlte Erwerbstätigkeiten gelten. Aktive Arbeitsmarktpolitik wird als alternativlos angesehen und soll stärker in die Verantwortung der Kommunen überführt werden können. Dabei sollen auch geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse im zweiten Arbeitsmarkt über mehrere Jahre möglich sein.

## FDP

Voraussetzung für mehr Beschäftigung ist nach Ansicht der FDP mehr Wettbewerb – sowohl auf den Gütermärkten als auch auf dem Arbeitsmarkt. Mindestlöhne werden daher abgelehnt. Ähnlich wie auch von CDU/CSU gefordert, sollen betriebliche Bündnisse für Arbeit ohne Zustimmungspflicht der Tarifvertragsparteien möglich sein. Der Geltungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes soll auf Betriebe mit mehr als 50 Mitarbeitern beschränkt werden und auch dann erst vier Jahre nach Beginn des Arbeitsverhältnisses einsetzen. Zusätzlich sollen Arbeitgeber und Arbeitnehmer für den Fall einer betriebsbedingten Kündigung eine Abfindung vereinbaren können. Die betriebliche Mitbestimmung soll zu Gunsten der Unternehmer reformiert werden.

In der Arbeitslosenversicherung soll die Bundesagentur für Arbeit nach dem Willen der FDP aufgelöst und ein Großteil der Aufgaben auf kommunale Job-Center verlagert werden. Für versicherungsfremde Leistungen – insbesondere Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie der Aussteuerungsbetrag – wird die bisherige Beitragsfinanzierung abgelehnt. Insgesamt strebt die FDP so eine Beitragssatzreduktion von 2 Prozentpunkten an. Darüber hinaus sollen die paritätische Finanzierung entfallen und Wahltarife in der Arbeitslosenversicherung eingeführt werden.

Im Bereich der sozialen Grundsicherung setzt die FDP auf das Bürgergeld – eine Art negative Einkommensteuer – in dem alle steuerfinanzierten Sozialleistungen zusammengefasst werden sollen. Durch eine strikte Durchsetzung der Zumutbarkeitsregeln und großzügige Hinzuverdienstmöglichkeiten soll so ein funktionierender Niedriglohnsektor mit wirksamen finanziellen Arbeitsanreizen entstehen. Konkrete Ausgestaltungsparameter werden jedoch nicht genannt. Als erste Schritte sollen beim Arbeitslosengeld II von einem monatlichen Hinzuverdienst von bis zu 600 Euro 40 % anrechnungsfrei bleiben sowie die Einkommensgrenze für die Minijobregelung auf 600 Euro ausgeweitet werden.

## Die Linke.PDS

Die Linke.PDS sieht den dirigistischen Staat als zentralen Akteur im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit. Neben einem umfangreichen „Zukunftsinvestitionsprogramm“ soll ein durch vornehmlich öffentliche Mittel finanzierter, gemeinnütziger Beschäftigungssektor dort reguläre sozialversicherungspflichtige Ar-

beitsplätze schaffen, wo für die Privatwirtschaft Dienstleistungen nicht rentabel sind. Die hierzu notwendigen Gelder sollen aus den durch die Abschaffung von Hartz IV freiwerdenden finanziellen Mitteln, der Wiedereinführung der Vermögensteuer und aus Förderfonds von Ländern, Bund und Europäischer Union entstammen. Daneben sollen durch gezielte Lohnkostenzuschüsse gering Qualifizierte für Unternehmen attraktiver gemacht werden. Lohnkürzungen und eine Ausweitung des Niedriglohnsektors werden hingegen abgelehnt. Vielmehr soll durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes von monatlich 1.400 Euro brutto eine existenzsichernde Entlohnung aller Arbeitnehmer sichergestellt werden. Für Branchen, in denen die niedrigsten tariflichen Lohngruppen oberhalb dieses Wertes liegen, strebt die Linkspartei eine Vereinfachung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen an. Damit diese durch ausländische Anbieter nicht unterlaufen werden können, soll das Entsendegesetz auf alle Wirtschaftszweige erweitert werden. Die Abkehr von der „Niedriglohnstrategie“ führe zu steigender Kaufkraft der Bevölkerung und somit zu einer Stärkung der Binnennachfrage. Dementsprechend will die Linke.PDS auch die längere Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I wieder einführen und den Beschäftigten höhere Einkommenszuwächse gönnen. Die Sozialabgaben besonders schlecht bezahlter Personengruppen seien zeitweise aus Steuermitteln zu finanzieren.

Durch eine Verkürzung der Arbeitszeiten will Die Linke.PDS „Arbeit umverteilen“, um so das Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen. Dazu sollen u.a. Überstunden begrenzt, die durchschnittliche regelmäßige Höchstarbeitszeit von derzeit 48 Stunden auf 40 Stunden gesenkt und Gewerkschaften in ihren Bemühungen, Arbeitszeitverkürzungen zu vereinbaren, unterstützt werden. Aufgrund von Produktivitätssteigerungen seien dabei entsprechende Lohnsenkungen nicht notwendigerweise erforderlich; für Beschäftigte mit geringem Einkommen müsse aber ein Lohnausgleich gewährleistet werden. Um Teilzeitarbeit zu fördern, erhalten solche Beschäftigungsverhältnisse vollständigen Sozialversicherungsschutz. Zudem soll jeder das Recht haben, nach gewählter Teilzeitarbeit wieder in Vollzeitbeschäftigung zurückzukehren.

Dritter Ansatzpunkt der Linkspartei ist die „Demokratisierung der Wirtschaft“. Dies soll durch stärkere Mitbestimmung und Beteiligung der Beschäftigten am Produktivvermögen und durch regulierende Eingriffe in die internationalen Kapital- und Finanzmärkte erreicht werden.

## 2.3 Wertung

Im Ziel, die Arbeitslosigkeit zu senken, sind sich alle Parteien einig. Unterschiedliche Auffassungen bestehen jedoch hinsichtlich des bestehenden Handlungsbedarfs sowie der einzuschlagenden arbeitsmarktpolitischen Strategie.

### SPD

Das Wahlprogramm der SPD verkennt die Ursachen der Massenarbeitslosigkeit und den bestehenden Handlungsbedarf. Wer glaubt, dass alle notwendigen Reformschritte bereits durchgeführt sind und nur noch etwas Zeit zum Wirken bräuchten, befindet sich auf dem Holzweg. Das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat sich bereits in der Vergangenheit als nicht sonderlich hilfreich im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit erwiesen. Inzwischen ist auch klar, dass Mini-Jobs für Arbeitslose nur wenig attraktiv sind, mithin verfehlen sie ihre eigentliche Zielgruppe. Stattdessen werden Mini-Jobs vor allem von Schülern, Studenten und Rentnern oder als Nebenerwerbsquelle genutzt.

Die Mixtur aus Zementierung des Status quo und der allgemeinen Einführung von Mindestlöhnen würde dazu führen, dass die Arbeitskosten weiter steigen und Deutschland in einer globalisierten Welt endgültig den wirtschaftlichen Anschluss verliert. Ausländische Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt stellt die SPD unter den Generalverdacht des Sozial- und Lohndumpings. Die Forderung nach „fairem Wettbewerb“ wird so zu einem kaum verhüllten Ruf nach staatlichem Protektionismus zu Gunsten der Arbeitsplatzbesitzer, der sich in seinen negativen Auswirkungen vor allem gegen die inländischen Arbeitslosen richtet. Verlierer wären vor allem Menschen mit geringer Produktivität, die zum dann herrschenden Mindestlohn noch geringere Beschäftigungschancen als heute hätten.

### CDU/CSU

Vor dem Hintergrund der diagnostizierten Probleme erfordern die Pläne von CDU und CSU eine differenzierte Betrachtung – sie scheinen aber zumindest ein Schritt in die richtige Richtung zu sein. Dies gilt zum einen für die erhöhte Flexibilität bei der Lohnfindung. Hier haben die Tarifvertragsparteien in der Vergangenheit bewiesen, daß es ihnen an beschäftigungspolitischer Verantwortung mangelt. Die Stärkung der betrieblichen Bündnisse für Arbeit ist deshalb zu begrüßen. Zum anderen sollte die

Liberalisierung des Kündigungsschutzes mittelfristig einen positiven Beitrag im Kampf gegen die (Langzeit)arbeitslosigkeit leisten, auch wenn – bei isolierter Betrachtung – von diesem Schritt keine Wunder erwartet werden dürfen. Angesichts der prinzipiellen Willkür von Schwellenwerten wäre aber eine betriebsgrößenunabhängige Liberalisierung, beispielsweise in Form freiwillig vereinbarter Abweichungsmöglichkeiten von den gesetzlichen Regelungen durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die bessere Strategie.

Nur teilweise überzeugend sind die Reformabsichten von CDU und CSU für die Arbeitslosenversicherung. Eine Mehrwertsteuererhöhung zur Gegenfinanzierung der angestrebten Beitragssatzsenkung ist kontraproduktiv und unnötig. Eine Reduzierung des Beitragssatzes sollte nur in dem Umfang erfolgen, in dem auch Leistungen zurückgefahren werden. Das ist in der Arbeitslosenversicherung leichter als in anderen Zweigen der Sozialversicherung möglich. Die geplante effizienzorientierte Überprüfung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist ein richtiger Schritt auf diesem Weg. Dagegen ist eine Staffelung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nach Dauer der Beitragszahlungen abzulehnen. Eine solche Differenzierung würde im Wesentlichen die gleichen negativen Beschäftigungswirkungen hervorrufen, die heute durch das verlängerte Arbeitslosengeld für Ältere entstehen, und hat in einer Risikoversicherung nichts zu suchen.

Die Überprüfung und Optimierung der durch Hartz IV neu geschaffenen Organisationsstrukturen stellt angesichts der deutlich gewordenen Anlaufschwierigkeiten eigentlich eine Selbstverständlichkeit dar. Die von CDU und CSU angestrebte Ausweitung der Optionsmöglichkeit auf alle Kommunen lässt aber nur dann deutlich bessere Ergebnisse erwarten, wenn diesen auch erweiterte Entscheidungs- und Regelungskompetenzen zugesprochen werden, als es heute der Fall ist. Dies gilt beispielsweise für den Einsatz arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums oder die Höhe des ALG II. Ohne zusätzliche Freiräume ist weder die ausreichende Berücksichtigung regionaler Besonderheiten möglich, noch kann der kommunale Wettbewerb seine Funktion als Entdeckungsverfahren für überlegene Integrationsstrategien in den Arbeitsmarkt ausüben. Eine Bewertung des geplanten Kombi-Lohn-Modells fällt angesichts der fehlenden Umsetzungspläne schwer. So wichtig die Implementierung eines funktionierenden Niedriglohnssektors auch ist, mit finanziellen Anreizen in Form

staatlicher Zuschüsse alleine wird sich das Problem bei gegebenem ALG II-Niveau nicht lösen lassen – und schon gar nicht zu vertretbaren fiskalischen Kosten. Es ist daher unerlässlich, den begonnenen Weg des Förderns und Forderns konsequent weiterzuentwickeln. Im Vergleich zu dem von SPD und Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke.PDS vorgeschlagenen Weg, existenzsichernde Einkommen über Mindestlöhne zu sichern, ist ein intelligent ausgestaltetes Kombi-Lohn-Modell aber allemal die bessere Lösung.

### **Bündnis 90/Die Grünen**

Die Vorschläge von Bündnis 90/Die Grünen zum Bereich Arbeitsmarkt und Beschäftigung können unter ökonomischen Kriterien nicht überzeugen und sind in zentralen Bereichen durch innere Widersprüche charakterisiert. So passt die Forderung nach Mindestlöhnen, auch wenn diese regional und branchenspezifisch differenziert sind, schwer zu der Erkenntnis, dass zu hohe Lohnnebenkosten Beschäftigung verhindern – gerade für gering Qualifizierte. Verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten und höhere Regelsätze beim ALG II sind in dieser Kombination kontraproduktiv und erhöhen die Gefahr, dass der Transferbezug finanziell attraktiver als die Aufnahme einer regulären Vollzeitstelle ist, von den negativen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte ganz zu schweigen. Schon heute werden deutlich mehr Mittel für ALG II-Bezieher aufgewendet als ursprünglich geplant.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die häufig beschworenen positiven Auswirkungen einzelner Vorhaben und Maßnahmen bloßes Wunschdenken sind und sowohl die damit verbundenen Kosten als auch fundamentale Anreizwirkungen außer Acht lassen. Realistischerweise werden sich die meisten arbeitsmarktpolitischen Pläne von Bündnis 90/Die Grünen negativ auf den Arbeitsmarkt auswirken.

### **FDP**

Das arbeitsmarktpolitische Programm der FDP weist eine ähnliche Grundrichtung wie das von CDU/CSU auf, zeigt aber in einigen Teilbereichen deutlich mehr Mut zu marktwirtschaftlichen, wettbewerbsorientierten Veränderungen. Hinsichtlich der betrieblichen Bündnisse für Arbeit und der Liberalisierung des Kündigungsschutzes kann die bereits weiter oben bei CDU/CSU grundsätzlich positiv vorgenommene Bewertung im Wesentlichen 1:1 auf das FDP-Programm übertragen werden.

Auf den ersten Blick überzeugender als bei der Union ist der Weg zur Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung, der ohne eine Mehrwertsteuererhöhung auskommt. Allerdings bleibt ungeklärt, wie der Wegfall des Aussteuerungsbetrages im Bundeshaushalt kompensiert werden soll. Die übrigen Maßnahmen in der Arbeitslosenversicherung – Auflösung der Bundesagentur, Einführung von Wahlтарifen, Wegfall der paritätischen Finanzierung – tragen das Potenzial für echte Effizienzgewinne in sich, nicht mehr, aber auch nicht weniger. Entscheidend wird diesbezüglich die konkrete Ausgestaltung der angestrebten Reformen sein.

Die aus konzeptioneller Sicht attraktive Neuordnung der sozialen Grundsicherung durch ein Bürgergeld muss zumindest mit einem großen fiskalischen Fragezeichen versehen werden. Die Gefahren für die öffentlichen Haushalte zeigen sich bereits bei den beiden als Vorabmaßnahmen intendierten Veränderungen – die großzügigere Hinzuverdienstregelung und die Ausweitung der Minijobgrenze. Großzügige und zeitlich unbefristete Hinzuverdienstregelungen bergen zudem die Gefahr in sich, dass sie den Bezug von Arbeitslosengeld II finanziell attraktiver als die Aufnahme einer niedrig entlohnten Vollzeitarbeit machen.

### **Die Linke.PDS**

Das von Die Linke.PDS angestrebte Sammelsurium wachstums- und beschäftigungsfeindlicher Maßnahmen ist an gesamtwirtschaftlich schädlicher Wirkung kaum zu übertreffen und spiegelt einen vollständigen arbeitsmarktpolitischen Realitätsverlust wider. Ökonomische Logik wird zum Opfer populistischer Wunschträume. Unter Missachtung grundlegender volkswirtschaftlicher Wirkungszusammenhänge werden gleichsam unbezahlbare und höchst kontraproduktive planwirtschaftliche Instrumentarien aneinandergereiht, die sich auf einen gemeinsamen Nenner reduzieren lassen: durch höhere Umverteilung finanzierte staatliche Intervention. Mit der Wiederentdeckung marxistischer Schlagworte zur „Demokratisierung der Wirtschaft“ mag hinsichtlich angestammter Wählerklientel ein kurzfristiger Wahlerfolg zu erzielen sein. Eine auch nur ansatzweise Umsetzung des Maßnahmenkatalogs der Linkspartei.PDS hätte jedoch katastrophale Konsequenzen für alle Bevölkerungsschichten.

Insgesamt zeigt sich, dass vor allem die Vorschläge von Die Linke.PDS nur als Beschäftigungsvernichtungsprogramm charakterisiert werden können. Aber

auch in den Programmen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen sind vielversprechende Lösungsansätze Mangelware. Man konzentriert sich einerseits auf sozialstaatliche Reparaturmaßnahmen und sucht andererseits sein beschäftigungspolitisches Heil beim Tarifkartell. Dabei wird verkannt, dass großzügige Sozialleistungen eine der Ursachen für überhöhte, kollektiv ausgehandelte Lohnabschlüsse sind. Zu hohe (Tarif-)Löhne – die Hauptdeterminante der Arbeitskosten – werden als Ursache der Arbeitslosigkeit negiert. Dass gerade geringer qualifizierte Menschen mit einer niedrigen Produktivität besonders große Probleme haben, zu den herrschenden Löhnen eine Beschäftigung zu finden, wird übersehen oder bewusst ignoriert.

Der Versuch, sozialpolitische Ziele mit einer Mindestlohnpolitik erreichen zu wollen, ist daher zum Scheitern verurteilt. Er führt nur zu einer weiteren Erhöhung der Arbeitslosigkeit und schädigt gleichzeitig die Konsumenten. Daher sollten die entsprechenden Vorschläge möglichst schnell wieder in der Mottenkiste verschwinden. Das Gegenteil ist notwendig: Die Lohnspreizung muss größer werden. Nur wenn das Arbeitseinkommen bei einer Vollzeittätigkeit das sozioökonomische Existenzminimum nicht decken kann, hat der Staat die Verpflichtung, ergänzende Hilfe zu leisten, damit niemand unverschuldet in Armut leben muss.

Gerade SPD und Bündnis 90/Die Grünen fallen mit vielen ihrer Pläne hinter das mit den Hartz-Reformen Erreichte zurück. Anders dagegen die arbeitsmarktpolitischen Programme von CDU/CSU und FDP. Auch wenn sie nicht in allen Punkten überzeugen können – das betrifft vor allem CDU/CSU – und viele entscheidende Details noch im Dunkeln liegen – das betrifft vor allem die FDP –, schlagen beide Parteien zumindest keine beschäftigungsfeindliche Grundrichtung ein.

---

## 3 Gesundheitswesen und gesetzliche Krankenversicherung

### 3.1 Status quo

Das deutsche Gesundheitssystem bedarf einer Grundsanierung. In der Vergangenheit haben sowohl steigende Ausgaben als auch die Erosion der Einnahmenseite zu einem Anstieg der Beitragssätze geführt. Neben allgegenwärtigen Ineffizienzen im Gesundheitswesen sind vor allem die abnehmende Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter, das geringe Wirtschaftswachstum sowie die fortschreitende Alterung der Bevölkerung als Ursachen zu identifizieren. Hinzu kommt, dass die Umverteilung in der gesetzlichen Krankenversicherung zu großen Teilen willkürlich erfolgt und grundlegende Gerechtigkeitskriterien verletzt.

Angesichts der negativen Beschäftigungswirkungen steigender Lohnzusatzkosten können weiter steigende lohnbezogene Beitragssätze keine überzeugende Lösungsstrategie darstellen. Ohne eine grundlegende Neuordnung der Einnahmenseite wird das Finanzierungsgebäude der gesetzlichen Krankenversicherung durch die sich weiter verschärfende Alterung der Bevölkerung fundamental erschüttert werden. Gleichzeitig steigen die Leistungsausgaben. Insofern dieser Ausgabenanstieg aus nutzenbringendem technologischen Fortschritt resultiert, den Präferenzen der Bürger entspricht und zu einer Verbesserung der medizinischen Versorgung beiträgt, sollte er durch die Form des Krankenversicherungssystems nicht verhindert werden. In Deutschland führen jedoch Ineffizienzen in Form von Über-, Unter- und Fehlversorgung dazu, dass das drittteuerste Gesundheitssystem der Welt im internationalen Vergleich nur eine durchschnittliche Qualität der Gesundheitsversorgung generiert. Ein überzeugendes Kosten-Leistungs-Verhältnis sieht anders aus.

## 3.2 Die Pläne der Parteien

### SPD

Auf der Einnahmenseite strebt die SPD eine einkommensabhängige Bürgerversicherung an. Der Pflichtversichertenkreis wird dabei auf die gesamte Wohnbevölkerung erweitert, d.h. die private Krankenversicherung (PKV) wird in die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) eingebunden und die Unterteilung in versicherungspflichtige Personen und freiwillig Versicherte entfällt. Als Beitragsbemessungsgrundlage dienen nicht mehr allein Lohn und Gehalt, sondern das gesamte Einkommen der Versicherten mit Ausnahme von Mieten und Pachten. Hierdurch soll jeder Bürger gemäß seiner individuellen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung der GKV herangezogen werden. Es ist vorgesehen, Erträge aus „Durchschnittersparnissen“ durch Freibeträge auszunehmen.

Private Krankenversicherungsunternehmen dürfen sich theoretisch weiterhin an der Gesundheitsversorgung beteiligen, sind jedoch vollständig an die engen Rahmenbedingungen der GKV gebunden, insbesondere was die einkommensbezogene Beitragsermittlung betrifft. Die internen Organisationsstrukturen der GKV bleiben erhalten. Dies betrifft insbesondere den Leistungskatalog, den Kontrahierungszwang für die Versicherungen, die Beitragsbemessungsgrenze und die beitragsfreie Familienversicherung.

Hinsichtlich der Ausgabenseite sieht die SPD keine Reformschritte vor. Die Zukunftsfähigkeit der GKV-Kostenentwicklung sei durch das Gesundheitsmodernisierungsgesetz (GMG) bereits ausreichend gesichert worden.

### CDU/CSU

CDU/CSU will die lohnabhängigen Beiträge durch ein Hybridmodell – genannt „solidarische Gesundheitsprämie“ – ersetzen. Diese setzt sich zusammen aus einer pauschalen persönlichen Gesundheitsprämie und einer lohnbezogenen Arbeitgeberprämie mit dauerhaft festgeschriebenem Beitragssatz. Über eine zwischengeschaltete Clearingstelle erhalten die Krankenkassen für jeden erwachsenen Versicherten einen kostendeckenden Betrag. Unterschiedliche Effizienz und Kostenstrukturen der Kassen führen zu unterschiedlichen persönlichen Gesundheitsprämien zwischen den Kassen. Für Rentenempfänger übernehmen die Rentenversicherungsträger den Arbeitgeberanteil. Kinder bleiben beitragsfrei mitversichert und

die hierdurch entstehenden Kosten sollen aus Steuermitteln gedeckt werden. Ebenfalls über Steuern wird der aus der Krankenversicherung ausgegliederte Solidarausgleich finanziert, der bei Versicherten mit niedrigem Einkommen automatisch greifen soll.

Die Versicherungspflichtgrenze, d.h. die Trennung zwischen gesetzlicher und privater Krankenversicherung, bleibt bestehen. Der Wettbewerb zwischen den Krankenversicherungen soll gestärkt werden – in der GKV, indem die Kassen unterschiedliche Tarife anbieten, in der PKV, indem die Übertragbarkeit der Altersrückstellungen eingeführt wird.

Auf der Ausgabenseite soll der Wettbewerb zwischen den medizinischen Leistungserbringern intensiviert werden – konkrete Angaben, wie dieses Ziel zu erreichen ist, fehlen jedoch.

### Bündnis 90/Die Grünen

Auch Bündnis 90/Die Grünen verfolgen ähnlich wie die SPD die Einführung einer einkommensabhängigen Bürgerversicherung, nehmen jedoch keine Einkommenskategorie aus. Dabei legen sie besonderes Augenmerk auf die Ausgestaltung der Familienversicherung. So sind nach diesem Modell Ehegatten bzw. Lebenspartner, die Kinder erziehen oder Pflegeleistungen erbringen, beitragsfrei mitversichert. Ansonsten soll für die Festsetzung der Beitragshöhe von Ehepaaren und eingetragenen Partnerschaften ein Splitting des Einkommens durchgeführt werden. Die Beitragsbemessungsgrenze soll maßvoll angehoben werden. Für die über Lohn und Gehalt hinausgehenden zusätzlichen Einkommensarten sind Freigrenzen vorgesehen. Die Aussage, dass in der Bürgerversicherung Unisex-Tarife angeboten werden sollen, ist angesichts einkommensbezogener Beiträge inhaltsleer.

Mit dem Ziel, ineffizienten Strukturen im Gesundheitswesen entgegenzuwirken, sollen auf der Ausgabenseite innovative Versorgungsformen, insbesondere die integrierte Versorgung, d.h. die Verzahnung unterschiedlicher Leistungsbereiche, und die hausarztzentrierte Versorgung weiter ausgebaut werden. Zahlungen für Bezieher von Sozialgeld und Altersgrundsicherung werden abgeschafft und die Erstattung nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel in Ausnahmefällen wieder ermöglicht. Lokalem Fachkräftemangel soll entgegengewirkt werden, wobei jedoch keine Angaben über die einzusetzenden Steuerungsinstrumente gemacht werden. Komplementärmedizinische Therapieformen wie z.B. Homöo-

pathie und Anthroposophie können nach entsprechender Qualitätsprüfung in den Leistungskatalog aufgenommen werden. Prävention und Gesundheitsförderung sollen zu einer eigenständigen Säule des Gesundheitswesens ausgebaut werden.

#### FDP

Die FDP schlägt einen Systemwechsel hin zu einem „privaten Krankenversicherungsschutz mit sozialer Absicherung für alle“ vor. Danach muss jeder Bürger einen gesetzlich vorgeschriebenen Regelleistungskatalog bei einem Versicherer seiner Wahl absichern. Oberhalb dieser Mindestabsicherung besteht Wahlfreiheit über Umfang und Ausgestaltung des Krankenversicherungsschutzes. Die Vertragsgestaltung ist durch Tariffreiheit und flexible Vertragsstrukturen gekennzeichnet. Allerdings hat jeder Bürger bei Geburt und bei einem Versicherungswechsel einen Anspruch darauf, die Regelleistungen unabhängig von seinem Gesundheitszustand, d.h. ohne Risikozuschläge, versichern zu lassen. Dazu muss jede Krankenversicherung im Umfang der Mindestversicherungspflicht einen Pauschaltarif mit Kontrahierungszwang anbieten, der keine Risikozuschläge zulässt und auch nicht nach Alter, Geschlecht oder sonstigen Kriterien differenziert.

Um das System zukunftsfest zu machen, müssen die Krankenversicherungen Altersrückstellungen bilden, die übertragbar ausgestaltet sind, damit ein ungehin-

derter Wechsel der Versicherungen möglich ist. Der soziale Ausgleich wird aus der Krankenversicherung ausgegliedert und in das allgemeine Steuer-Transfer-System überführt. Die Prämien für Kinder werden über Steuern finanziert.

Abgesehen von einem allgemeinen Bekenntnis zu Wettbewerb, Wahlfreiheit und einer privatrechtlichen Organisation der gesetzlichen Krankenkassen werden zur Ausgabenseite und den medizinischen Leistungserbringern keine konkreten Aussagen gemacht.

#### Die Linke.PDS

Die Linke.PDS ist ein weiterer Vertreter der einkommensabhängigen Bürgerversicherung. Die Aussagen zur Ausgestaltung kommen jedoch kaum über einige wenige Allgemeinplätze hinaus. Es sollen alle Einkommensarten einbezogen und die Beitragsbemessungsgrenze zunächst auf 5.100 Euro angehoben werden. Da die Anhebung nur als „erster Schritt“ bezeichnet wird, muss vermutet werden, dass letztendlich ganz auf die Beitragsbemessungsgrenze verzichtet werden soll.

Auf der Ausgabenseite soll insbesondere dem Fachkräftemangel in dünn besiedelten Regionen begegnet werden. Hierzu schlägt Die Linke.PDS für die Leistungserbringer finanzielle Anreize zur Ansiedlung in solchen Gebieten vor. Zudem unterstützt die Partei Modelle wie Ärztehäuser und Gemeindeschwesterstationen.

### 3.3 Wertung

Die gesundheitspolitische Debatte wird seit dem Abschlussbericht der Rürup-Kommission von der Diskussion um die Reform der Einnahmenseite dominiert. Die politischen Parteien bedienen sich überwiegend der dort vorgestellten konträren Konzepte, denen unter den Begriffen „Bürgerversicherung“ und „Gesundheitsprämie“ allgemeine Aufmerksamkeit zuteil wurde. Dies spiegelt sich auch in den Parteiprogrammen wider. Die Ausgabenseite indes tritt zunehmend in den Hintergrund. Es wird der Anschein erweckt, durch das von Rot-Grün und CDU/CSU gemeinsam beschlossene Gesundheitsmodernisierungsgesetz (GMG) seien die auf der Ausgabenseite vorhandenen Effizienzpotenziale bereits vollends ausgeschöpft worden. Dies ist ein Irrglaube. Vorübergehende Erfolge in Form von Krankenkassenüberschüssen und sinkenden Arzneimittelausgaben wurden durch kurzfristig wirksame,

aber keineswegs nachhaltige Kostendämpfungsmaßnahmen erkaufte. Die ersten zaghaften Schritte hin zu einer stärkeren Wettbewerbsorientierung konnten hingegen aufgrund unzureichender Umsetzung noch keine Wirkung entfalten. Es besteht zusätzlicher, dringender Reformbedarf.

#### Bürgerversicherungsmodelle

Die drei vorgeschlagenen einkommensabhängigen Bürgerversicherungsmodelle von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke.PDS sind lediglich eine Scheinlösung für den Reformbedarf im Gesundheitswesen. Die Erweiterung des Versichertenkreises der GKV führt zwar zu einer vorübergehenden Verbesserung der Risikostruktur, da die Gruppe der bislang privat Versicherten derzeit noch über eine im Durchschnitt günstigere Alters-, Gesundheits- sowie Einkommensstruktur verfügt. Zusammen mit der Verbreiterung der Beitragsbemessungsgrundlage

erlaubt dies zunächst eine geringfügige Senkung der Beitragssätze und damit auch der Lohnzusatzkosten.

Vier zentrale Herausforderungen auf der Einnahmenseite bleiben jedoch bestehen: Erstens erfolgt die Finanzierung weiterhin nach dem Umlageverfahren. Die Problematik steigender Ausgaben aufgrund der Alterung der Bevölkerung bleibt ungelöst, die Chance auf eine nachhaltige Finanzierung des Gesundheitswesens wird vertan und zukünftige Beitragssatzsteigerungen sind unumgänglich. Durch die faktische Auflösung der PKV wird sogar der einzige Teilbereich des Gesundheitswesens, der auf weitestgehend demographieresistenter Kapitaldeckung basiert, beseitigt. Zweitens bleiben die Krankenversicherungsbeiträge Bestandteil der Lohnzusatzkosten. Aufgrund der bereits absehbaren Beitragssatzsteigerungen werden sich ihre negativen Beschäftigungswirkungen weiter verschärfen. Da bei allen Bürgerversicherungsvorschlägen – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – eine beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen vorgesehen ist, entstehen drittens im Zusammenwirken mit der Beitragsbemessungsgrenze ähnlich willkürliche Verteilungswirkungen wie im Status quo, die horizontalen Gerechtigkeitsprinzipien zuwiderlaufen. Und schließlich besitzen einkommensabhängig erhobene Beiträge keine Preisfunktion, d.h. der Beitrag hat keinerlei Bezug zur versicherten Leistung. Ohne Preisfunktion aber ist ein effizienzsteigernder Wettbewerb kaum möglich. Im Großen und Ganzen übernimmt eine einkommensabhängige Bürgerversicherung somit die Ineffizienzen der bestehenden GKV.

Die Einführung einer Bürgerversicherung impliziert keine unmittelbaren Effekte auf die Ausgabenseite der GKV, da für die Krankenversicherungen hierdurch kein zusätzlicher Wettbewerbsdruck entsteht. Um so dringlicher sind weitere Reformmaßnahmen zum Abbau bestehender Wettbewerbshemmnisse. Hierzu wurden mit dem GMG erste Schritte eingeleitet. Statt Lösungsansätze über die korporatistische Selbstverwaltung der GKV zu suchen, zielte das GMG auf die Weiterentwicklung der Versorgungsstrukturen, die Ausweitung des Wettbewerbs unter den Leistungserbringern und die Stärkung der Patientensouveränität. Trotz dieser positiven Ansätze bleibt die Gesundheitsversorgung im Wesentlichen unter dem Vertragsmonopol der Kassenärztlichen Vereinigungen. Von einer grundlegenden Wettbewerbsorientierung kann somit nicht gesprochen werden. Im Gegensatz zur SPD streben Bündnis 90/Die Grünen daher weitere Strukturreformen an. Der Ausbau der integrierten und hausarztzentrierten Versorgung allein ist jedoch unzu-

reichend, zumal andere Vorschläge wie der Wegfall jeglicher Zuzahlungen für sozial Schwache als kontraproduktiv zu bewerten sind. Die Einführung eines Wettbewerbssystems erfordert die Abschaffung der gesetzlich erzwungenen Kollektivverträge. In einem auf Direkt- und Einzelverträgen basierenden Gesundheitswesen bilden sich individuelle Vertragsmodalitäten in Verhandlungen heraus. Gesetzlich fixierte finanzielle Anreize, wie sie Die Linke.PDS fordert, haben in einem solchen System keinen Platz.

### Die solidarische Gesundheitsprämie von CDU/CSU

Geringfügig besser als die Bürgerversicherungsmodelle schneidet das Hybridmodell von CDU und CSU ab. Allerdings bleibt es nicht einmal auf halbem Wege zu einem überzeugenden Gesundheitssystem stehen. Positiv ist, dass der Solidarausgleich in das zielgenauere Steuer-Transfer-System übertragen wird. Da es hier keine Beitragsbemessungsgrenze gibt, ist diese Form des Solidarausgleichs auch unter Verteilungsaspekten im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips gerechter. Zudem kann auf den einkommensbezogenen Teil des Risikostrukturausgleichs zwischen den Krankenkassen verzichtet werden. Dagegen bleibt die Entlastung des Faktors Arbeit durch die Festschreibung der Arbeitgeberprämien Stückwerk: Zwar wird so der Automatismus von steigenden Beitragssätzen und steigenden Lohnzusatzkosten gekappt, nicht aber die Tatsache, dass steigende Löhne nach wie vor auch steigende Lohnzusatzkosten nach sich ziehen. Zu bemängeln ist auch, dass das Gesundheitsprämienmodell von CDU/CSU keine nachhaltige Finanzierung des Gesundheitswesens sicherstellen kann, da es ebenfalls auf dem demographieabhängigen Umlageverfahren basiert. Immerhin bliebe die Kapitaldeckung in der PKV bestehen, und mit der angestrebten Übertragbarkeit der Altersrückstellung würde endlich auch in diesem Bereich der dringend benötigte Wettbewerb einziehen.

Um mehr Wettbewerb zwischen den medizinischen Leistungserbringern zu erzeugen, benötigen die Versicherungen zusätzliche Steuerungs- und Koordinierungsinstrumente zur Gestaltung ihrer Leistungsangebotsstrukturen. Hierzu machen CDU/CSU in ihrem Wahlprogramm jedoch keine weiteren Angaben. Solange die Angebotsseite kollektivvertraglich organisiert ist, besitzen die Krankenversicherungen nur geringen Handlungsspielraum, und Effizienzpotenziale werden verschenkt.

## Das Privatversicherungsmodell der FDP

Der FDP-Vorschlag geht im Vergleich zu den anderen einen entscheidenden Schritt weiter und will das Gesundheitswesen sehr viel stärker auf privatwirtschaftliche Füße stellen. Durch flexible Vertragsgestaltung werden risikobezogene Prämien und damit ein echter Markt für Versicherungsleistungen ermöglicht. Sofern die angestrebte „privatrechtliche Organisation der gesetzlichen Krankenkassen“ auch eine Abkehr von der kollektivvertraglichen Organisation der Ausgabenseite beinhaltet, also den Krankenkassen die Möglichkeit zum Abschluss frei verhandelbarer Verträge mit Ärzten und Krankenhäusern bietet, kann auch auf der Ausgabenseite ein echter Marktprozess einsetzen, der deutliche Effizienzgewinne erwarten lässt. Andernfalls wären hinsichtlich der Ausgabenseite gravierende Defizite zu diagnostizieren. Grundsätzlich positiv ist der Übergang zu einem Kapitaldeckungsverfahren mit übertragbaren Altersrückstellungen zu sehen. Indes fehlen konkrete Überlegungen hinsichtlich der Implementierung, so dass eine abschließende Bewertung kaum möglich ist. Die Herausnahme der Umverteilung aus der Krankenversicherung und die Durchführung des Solidarausgleichs über das zielgenauere Steuer-Transfer-System ist – ähnlich wie schon bei CDU und CSU – positiv zu werten.

Unklar bleibt allerdings die Funktion des risikounabhängigen Pauschaltarifs zur Absicherung der Regelleistungen. Als zusätzliche solidarische Komponente ist er überflüssig, da bereits die Kombination der drei zentralen Komponenten risikobezogene Prämien, übertragbare Altersrückstellungen und steuerfinanzierter Solidarausgleich gewährleisten kann, dass alle Bürger Anspruch auf eine gute Gesundheitsversorgung haben – auch sozial Schwächere oder Menschen mit einem hohen Krankheitsrisiko. Ist der risikounabhängige Pauschaltarif dagegen als „Standardlösung“ zur Abdeckung des Mindestversicherungsschutzes gedacht und gelten die privatwirtschaftlichen Elemente nur für zusätzliche Wahlleistungen, so würde ein Großteil der möglichen Effizienzvorteile entfallen, ohne dass an anderer Stelle Vorteile erkennbar wären. Zudem wäre weiterhin ein umfangreicher Risikostrukturausgleich notwendig.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass weder die Bürgerversicherungsmodelle von Rot-Grün und Die Linke.PDS noch das solidarische Gesundheitsprämien-

modell von CDU und CSU als langfristige Reformoptionen betrachtet werden können, da sie im demographieabhängigen Umlageverfahren verhaftet bleiben und keinerlei Kapitaldeckung vorsehen. Allerdings scheinen im Modell von CDU und CSU weitere zukunftsorientierte Reformschritte prinzipiell leichter möglich als in einer einkommensabhängigen Bürgerversicherung, da es die Krankenversicherung von Verteilungszielen befreit und den Solidarausgleich in das Steuer-Transfer-System verlagert. Darüber hinaus dürfte es mittelfristig mit etwas günstigeren Beschäftigungswirkungen verbunden sein als die Bürgerversicherungskonzepte. Deren einmalige geringfügige Beitragssatzsenkung verschafft höchstens eine vorübergehende Atempause, würde damit aber gleichzeitig den Reformdruck auf der Ausgabenseite zur Bekämpfung von Ineffizienzen und Verschwendung verringern. Langfristig wäre nichts gewonnen, da Beitragssatzsteigerungen auch weiterhin beschäftigungsfeindliche Auswirkungen hätten.

Anders als diese Vorschläge zeichnet sich das FDP-Modell mit dem Wechsel auf das Kapitaldeckungsverfahren durch weitgehende Demographieresistenz aus. Zudem weist es mit seiner Grundausrichtung auf mehr Markt sowie weniger Bürokratie und staatliche Reglementierung grundsätzlich in die richtige Richtung. Allerdings bleiben zu viele Details ungeklärt, um es uneingeschränkt empfehlen zu können.

An den strukturellen Mängeln und Verkrustungen auf der Ausgabenseite der GKV ändert weder die Bürgerversicherung noch das Modell der Gesundheitspauschale a priori viel. Insgesamt fällt auf, dass die Ausgabenseite von den Parteien eher stiefmütterlich behandelt wird, nur das Programm von Bündnis 90/Die Grünen macht diesbezüglich konkrete Aussagen, die aber lediglich teilweise in die richtige Richtung weisen. Nur wenn ein Aufbrechen des Kollektivvertragssystems gelingt und die Politik sich dem immensen wettbewerbsfeindlichen Einfluss der Partikularinteressen im Gesundheitswesen entziehen kann, können die Rahmenbedingungen für einen wirklichen Markt für Gesundheitsleistungen entstehen. Zusammen mit einer kapitalgedeckten, privat-rechtlich organisierten Finanzierungsseite ist das die Grundvoraussetzung für eine nachhaltige Finanzierbarkeit bei gleichzeitig hoher Versorgungsqualität im Gesundheitswesen.

## 4 Soziale Pflegeversicherung

### 4.1 Status quo

Die soziale Pflegeversicherung ist erst 10 Jahre alt – trotzdem hat sie bereits mit ähnlichen Problemen zu kämpfen wie die gesetzliche Krankenversicherung. Die schwache Entwicklung der Einnahmenbasis, verbunden mit einer steigenden Anzahl Pflegebedürftiger, überfordert schon heute das demographieabhängige Umlageverfahren. Durch die zunehmende Alterung der Bevölkerung werden sich die Probleme in dieser Pflichtversicherung von Jahr zu Jahr verschärfen. Schon heute weist die Pflegeversicherung regelmäßig ein Finanzierungsdefizit auf. Im Jahr 2004 belief es sich auf die Rekordsumme von rund 820 Millionen Euro – Tendenz steigend. Ohne grundlegende Reformen werden die in den Anfangsjahren angehäuften Rücklagen von derzeit noch 3,4 Mrd. Euro (Stand Ende 2004) spätestens im Jahr 2008 aufgebraucht sein. Daran kann auch der seit Januar 2005 geltende Beitragssatzzuschlag von 0,25 Prozentpunkten für Kinderlose nichts ändern.

Der doppelte Alterungsprozess, d.h. die Verlängerung der durchschnittlichen individuellen Lebenserwartung in Verbindung mit sinkenden Geburtenzahlen, macht sich in der Pflegeversicherung noch deutlicher bemerkbar als in der Krankenversicherung, da die altersspezifischen Ausgabenprofile von Pflegeleistungen steiler

verlaufen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Zahl der Leistungsempfänger in der sozialen Pflegeversicherung bis zum Jahr 2050 etwa verdoppeln wird.

Seit Einführung der sozialen Pflegeversicherung sind die Leistungssätze nominal konstant gehalten worden. Dieser Verzicht auf eine Anpassung der Leistungsausgaben führt jedoch zu einer massiven realen Entwertung der Versicherungsleistung. Langfristig gesehen widerspricht das der Idee einer Absicherung gegen das Pflegerisiko. Eine Dynamisierung der Leistungsausgaben hätte allerdings für die Pflegeversicherung in heutiger Form dramatische Auswirkungen. Will man das Leistungsniveau real auf heutigem Niveau halten, so ist mindestens von einer Verdopplung, vermutlich aber sogar von einer Verdreifung des gegenwärtigen Beitragssatzes von 1,7 % bis zum Jahr 2050 auszugehen – mit all den damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung und das Wirtschaftswachstum.

Zwei ausgabensteigernde Effekte kommen hinzu: Stärker noch als in der GKV wird in der Pflegeversicherung jeglicher Wettbewerb zwischen den Kassen systematisch verhindert. Sowohl die Leistungen als auch der Beitragssatz sind gesetzlich festgelegt. Somit steht den Kassen kein einziger Wettbewerbsparameter zur Verfügung. Anreize für wirtschaftliches Verhalten können so nicht entstehen. Daneben führen in den Pflegestufen I und II die höheren Leistungssätze bei vollstationärer Pflege zu einer Privilegierung dieser kostenintensiven Pflegeform. Es besteht dringendster Reformbedarf.

### 4.2 Reformansätze der Parteien

#### SPD

Analog zur gesetzlichen Krankenversicherung möchte die SPD auch die soziale Pflegeversicherung zu einer einkommensabhängigen Bürgerversicherung ausbauen, welche die gesamte Wohnbevölkerung und weitere Einkommensarten erfasst. Ohne dass dies explizit deutlich gemacht wird, ist analog zur Krankenversicherung wohl davon auszugehen, dass Miet- und Pachteinkommen ausgenommen werden und beitragsfrei bleiben sollen. Zudem plädiert die SPD für eine Dynamisierung der Leistungssätze entsprechend der Preisentwicklung und fordert die Verbesserung der ambulanten Pflege und der Leistungen für Demenzzranke, ohne dies allerdings näher zu konkretisieren.

#### CDU/CSU

Die CDU/CSU tritt für den Erhalt der sozialen Pflegeversicherung ein. Diese soll durch die zeitnahe Einführung einer Kapitaldeckung weiterentwickelt werden, ohne dass jedoch detaillierte Angaben zur Umsetzung zu finden sind. Wie von den Vertretern der Bürgerversicherung geplant soll auch bei CDU/CSU die häusliche Pflege Vorrang vor stationären Maßnahmen haben. Daneben sollen Prävention und Rehabilitation gestärkt und im Rahmen einer integrierten Versorgung mit der Pflege verknüpft werden. Da keine Aussagen zu einer Dynamisierung oder Ausweitung der Leistungen zu finden sind, ist wohl davon auszugehen, dass das heute geltende nominale Leistungsniveau auch in Zukunft Bestand haben soll, es real also weiterhin zu einer schleichenden Entwertung der Versicherungsleistung kommen wird.

### Bündnis 90/Die Grünen

Ähnlich wie die SPD fordern Bündnis 90/Die Grünen die Umgestaltung der Pflegeversicherung zu einer einkommensabhängigen Bürgerversicherung, die Anpassung der Leistungen an die Entwicklung des Preisniveaus sowie Leistungsverbesserungen für Menschen mit Demenz sowie psychischen und geistigen Behinderungen. Die ambulanten und stationären Pflegesätze sollen angeglichen werden – auf welchem Niveau, wird allerdings nicht explizit deutlich gemacht. Da die Rahmenbedingungen für ambulante Pflege verbessert werden sollen, ist jedoch von einer Anpassung auf dem höheren stationären Niveau auszugehen. Zwar sehen Bündnis 90/Die Grünen die Notwendigkeit für ergänzende Vorsorge zur Bewältigung der demographiebedingt steigenden Pflegekosten, konkrete Schritte oder auch nur Ansätze, wie das geschehen könnte, sucht man allerdings vergeblich.

Darüber hinaus wollen Bündnis 90/Die Grünen die Pflegeversicherung auch mit anderen gesetzlichen Leistungsbereichen verknüpfen und so Prävention, Rehabilitation und soziale Begleitung stärken. Neue Wohnformen und unabhängige Wohn- und Pflegeberatung sollen dazu beitragen, den Verbleib in der eigenen häuslichen Umgebung zu fördern. Daneben sehen sie die Notwendigkeit verstärkter Qualitätskontrollen und höherer Transparenz der Pflegekosten.

### FDP

Die FDP fordert für die soziale Pflegeversicherung einen ähnlich grundlegenden Systemwandel wie für die Krankenversicherung. Statt einer Zwangsversicherung wird für ein Grundleistungsniveau eine Versicherungspflicht eingeführt – bei freier Wahl von Versicherung und Tarif. Ein weitergehender Versicherungsschutz ist jedem freigestellt. Die Finanzierung erfolgt über lohnunabhängige Beiträge und einem auf Altersrückstellungen basierenden Kapitaldeckungsverfahren, das in einem gleitenden Übergang eingeführt wird. Der soziale Ausgleich wird in das Steuer- und Transfersystem verlagert.

Auf der Ausgabenseite gleichen die Pläne der Liberalen im Wesentlichen denen der anderen Parteien. So sollen die Leistungsausgaben gemäß der Preis- und Kostenentwicklung im Pflegebereich dynamisiert, die Versorgung von Demenzkranken verbessert und die häusliche Pflege gegenüber der stationären gestärkt werden. Allerdings stehen diese Maßnahmen unter einem Finanzierungsvorbehalt. Darüber hinaus fordert die FDP einen Bürokratieabbau in der Pflege und mehr Transparenz über die Qualität der Pflegeleistungen.

### Die Linke.PDS

Die einzige Aussage der Linkspartei.PDS zur Pflegeversicherung besteht in dem Ziel, wie in der Krankenversicherung eine einkommensabhängige Bürgerversicherung einzuführen. Darüber hinausgehender Handlungsbedarf wird offensichtlich negiert.

## 4.3 Wertung

Die Finanzierung der Sozialen Pflegeversicherung kann nur durch die Abkehr von der Lohnbasiertheit und durch die Einführung einer Kapitaldeckung auf ein zukunftssicheres Fundament gestellt werden. Das gilt insbesondere dann, wenn – wie von fast allen Parteien zumindest implizit vorgesehen – die Leistungen sinnvollerweise dynamisiert und auf Demenzkranke ausgeweitet werden sollen. Vor diesem Hintergrund stellen die Bürgerversicherungsmodelle von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke.PDS keine überzeugenden, zukunftsorientierten Lösungsansätze dar. Die Argumente sind die gleichen wie bei der Krankenversicherung: Gravierendster Nachteil sind zukünftige Beitragssatzsteigerungen, die durch die Demographieabhängigkeit von Einnahmenbasis und Leistungsausgaben vorprogrammiert sind. Da höhere Beitragssätze den Faktor Arbeit verteuern, resultieren

negative Effekte auf Wachstum und Beschäftigung, die den Beitragssatz weiter steigen lassen. Der so entstehende Teufelskreis kann nur durch die Einführung lohnunabhängiger Beitragszahlungen durchbrochen werden.

Der Einbezug zusätzlicher Versicherten und die Verbreiterung der Beitragsbemessungsgrundlage wird indessen die prekäre Finanzsituation der Pflegeversicherung nur sehr kurzfristig entspannen. Angesichts der bei SPD und Bündnis 90/Die Grünen angestrebten Leistungsausweitung und -dynamisierung, die zwangsläufig zu höheren Ausgaben führen, sind selbst temporäre Beitragssatzsenkungen äußerst fraglich.

Die stiefmütterliche Behandlung der Pflegeversicherung und ihrer Defizite durch Die Linke.PDS zeigt darüber hinaus das mangelnde Problembewusstsein dieses Parteienkonstruktes.

CDU und CSU streben zwar eine Kapitaldeckung an, treffen jedoch keine Aussagen über den Umfang oder über die geplanten Umsetzungsschritte. Da von der „Erhaltung und Weiterentwicklung“ der Pflegeversicherung die Rede ist, muss befürchtet werden, dass die Finanzierung weiterhin über lohnabhängige – und damit beschäftigungsfeindliche – Beitragssätze erfolgen soll. Dafür spricht auch, dass kein separater Solidarausgleich über das Steuer-Transfer-System angedacht ist. Angesichts der insgesamt knapp und wenig aussagekräftig gehaltenen Informationen ist eine abschließende Wertung dieses Reformvorschlages jedoch nicht möglich.

Demgegenüber schlägt die FDP lohnunabhängige Prämien und die Bildung von Altersrückstellungen vor. Damit wird die Grundlage für eine demographieresistente Finanzierung der Pflegeversicherung gelegt, die keine negativen Effekte auf den Arbeitsmarkt ausübt. Aufgrund der vorgesehenen Wahlfreiheiten ist mit einem deutlich stärkeren Wettbewerb als im Status quo zu rechnen, wodurch sich die Wirtschaftlichkeit im Pflegebereich erhöhen wird.

CDU/CSU und stärker noch die FDP sehen zumindest die Notwendigkeit der Kapitaldeckung, auch wenn vor allem bei der Union das meiste noch sehr unkonkret wirkt. Das betrifft insbesondere das Übergangsszenario hin zu einem Kapitaldeckungssystem und die intergenerative Verteilung der damit verbundenen temporären Mehrbelastungen. Von fehlendem politischen Mut zeugt die Tatsache, dass keine Partei dafür plädiert, einen Teil der Einführungsgewinne für die ältere Generation, die bei Einführung der Pflegeversicherung vor 10 Jahren entstanden sind, wieder rückgängig zu machen. Je länger man damit wartet, um so schwerer wird eine Reform, da der Vertrauensschutz der gegenwärtig Versicherten mit jedem weiteren Jahr wächst.

---

## 5 Gesetzliche Rentenversicherung

### 5.1 Status quo

Die gesetzliche Rentenversicherung steht vor einem doppelten Problem. Zum einen weist sie einen akuten Liquiditäts- und Finanzierungsengpass auf, wodurch der Beitragssatz kurzfristig über das gegenwärtige Niveau von 19,5 % zu steigen droht. Zum anderen steht die langfristige Finanzierung des

angestrebten Bruttorentenniveaus in Höhe von 46 % des verfügbaren Durchschnittsentgelts trotz des beschlossenen Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetzes nach wie vor auf äußerst wackeligen Beinen.

Aufgrund der demographischen Entwicklung der Bevölkerung und einem zunehmenden Anteil von Vorruhestandlern ist die Zahl der Rentenempfänger seit 1992 um 30 Prozent angestiegen. Parallel dazu haben im gleichen Zeitraum die angespannte Situation auf dem Arbeitsmarkt und die ungünstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung 10 % der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung vernichtet und zu einer schwachen Entwicklung der Beitragsbasis, also der Löhne und Gehälter, geführt. Erstmals seit 1983 musste im Jahr 2004 daher ein Rückgang der Beitragseinnahmen verzeichnet werden. Allein im vergangenen Jahr entstand so eine Finanzierungslücke in der gesetzlichen Rentenversicherung von 3 Mrd. Euro.

Um einen Anstieg des Beitragssatzes zu verhindern, reagierte die Bundesregierung in der jüngeren Vergangenheit mit einer Reihe von Notmaßnahmen, die aber kaum eine nachhaltige Verbesserung der finanziellen Lage der Rentenversicherung darstellen. Dazu gehörten u.a. die Absenkung der gesetzlich vorgeschriebenen Mindestschwankungsreserve auf 0,2 Monatsausgaben, der Verzicht auf eine geplante Verringerung des Bundeszuschusses, der Verkauf der Wohnungsbau-Gesellschaft „Gagfah“, die vollständige Übernahme des Pflegeversicherungsbeitrages durch die Rentner sowie die Verschiebung der Rentenauszahlung für neue Rentner auf das Monatsende. Nach wie vor weist die Rentenversicherung allerdings Defizite aus, so dass bereits weitere Notoperationen notwendig wurden, wie etwa das Vorziehen des Bundeszuschusses und die um rund zwei Wochen vorgezogene Abführung der Sozialversicherungsbeiträge durch die Arbeitgeber.

All diese Maßnahmen sind jedoch kaum dazu geeignet, die langfristige Finanzierung der Rentenversicherung zu sichern, zumal die bislang aufgetretenen Probleme nur die Spitze des Eisberges darstellen. Erst wenn in naher Zukunft die ersten geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegszeit in Rente gehen, werden die Altersvorsorgesysteme vor ihre eigentliche Herausforderung gestellt. Im Jahr 2001 standen 100 Erwerbstätigen 44 Rentner gegenüber. 2030 werden es gemäß der Prognose des Statistischen Bundesamtes bereits 71 Rentner sein, 2050 sogar 78. Die Rentenversicherung muss sich auf diese Entwicklung der

Altersstruktur einstellen. Hierzu hat die Bundesregierung mit der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel reagiert. Damit werden Änderungen im Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern und in der Erwerbstätigkeit bei der jährlichen Rentenanpassung berücksichtigt. Steigt der Rentnerquotient, so führt das zu einem im Vergleich zur Bruttolohnentwicklung geringeren Rentenanstieg. Problematisch ist allerdings, dass der Nachhaltigkeitsfaktor nicht zur Anwendung kommt, wenn es dadurch zu einer nominalen Rentenkürzung käme. Dies ist insbesondere in Zeiten geringer Inflation und – auch arbeitsmarktbe-

dingt – geringer Lohnzuwächse der Fall. Daher ist diese Ausnahmeklausel weder aus ökonomischen Erwägungen noch aus Gerechtigkeitsaspekten nachvollziehbar. Der Nachhaltigkeitsfaktor verliert genau dann seine ausgleichende Wirkung, wenn sie am dringendsten benötigt wird. Gerade in wirtschaftlich schwachen Phasen können so konjunkturschädigende Beitragssteigerungen oder erhöhte steuerfinanzierte Bundeszuschüsse notwendig werden.

## 5.2 Reformansätze der Parteien

### SPD

Die SPD steht zur gesetzlichen Rentenversicherung als wichtigste Säule der Altersversicherung. Rentenkürzungen werden explizit abgelehnt. Das faktische Renteneintrittsalter soll an das gesetzliche Eintrittsalter von 65 Jahren herangeführt werden. Daneben soll die betriebliche und private Altersvorsorge gestärkt und der Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge weiter gefördert werden.

### CDU/CSU

Wie die SPD bekennen sich CDU und CSU zur gesetzlichen Rentenversicherung als wichtigste Säule der Alterssicherung, die jedoch durch eine stärkere betriebliche und private Altersvorsorge ergänzt werden muss. Zur Stabilisierung des Beitragssatzes soll die Lebensarbeitszeit verlängert werden, einerseits durch kürzere Ausbildungszeiten und andererseits durch eine schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters, sofern die Situation auf dem Arbeitsmarkt dies erlaube. Längerfristig soll sich der Beitragssatz an der gegenwärtigen Beitragshöhe ausrichten, ohne dass diese Forderung und die zu ihrer Umsetzung erforderlichen Maßnahmen auch nur ansatzweise konkretisiert werden. Ab Januar 2007 soll ein Abschlag auf den Rentenversicherungsbeitrag in Höhe von 50 Euro für jedes neugeborene Kind gewährt werden. Als Finanzierungsquelle soll die Abschaffung der Eigenheimzulage dienen. In der privaten und betrieblichen Altersvorsorge werden einfachere Förderregelungen sowie die Einbeziehung von selbst genutztem Wohneigentum in die Altersvorsorge angestrebt.

### Bündnis 90/Die Grünen

Nach den Plänen von Bündnis 90/Die Grünen soll neben der Kranken- und Pflegeversicherung auch die Rentenversicherung langfristig zu einer Bürgerversicherung umgestaltet werden. Da sich die gesetzliche Rente immer stärker zu einer Basisabsicherung entwickeln wird, soll zudem die ergänzende private Vorsorge weiter gefördert werden.

### FDP

Nach den Vorstellungen der FDP soll der Beitragssatz langfristig bei 19 % gehalten werden und nicht, wie bei der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors vorgesehen, auf 22 % ansteigen. Die gesetzliche Rente soll demzufolge nur noch eine Basisabsicherung bieten. Um dennoch den Lebensstandard zukünftiger Rentner zu sichern, soll die gesetzliche Rentenversicherung stärker durch private und betriebliche Vorsorge ergänzt werden. Hierzu sieht die FDP die Einführung individueller, vererbbarer Altersvorsorgekonten und vereinfachte Kriterien zur Förderfähigkeit vor. Kindererziehungsleistungen sollen stärker in der individuellen Vorsorge als in der gesetzlichen Rente gefördert werden.

Zudem wollen die Liberalen die Lebensarbeitszeit durch kürzere Schul- und Ausbildungszeiten sowie die Aussetzung der Wehrpflicht erhöhen. Anreize für Frühverrentung werden abgeschafft. Der Eintritt in die Rente soll durch versicherungsmathematisch korrekte Abschläge flexibel gehandhabt werden und – bei entsprechend hohen Abschlägen – schon ab dem 60. Lebensjahr möglich sein. Allerdings soll jeder, der 45 Jahre eine durchschnittliche Beitragszahlung geleistet hat, eine abschlagsfreie Rente erhalten – unabhängig

von seinem Lebensalter. Erwerbstätige Rentner können zudem unbegrenzt hinzuverdienen.

#### Die Linke.PDS

Die Linke.PDS strebt unter dem Begriff „Erwerbstätigenversicherung“ die Einführung einer Bürgerversicherung an, die sämtliche Berufsgruppen und alle Einkommenskategorien umfassen soll. Die Beitragsbemessungsgrenze soll zunächst an- und letztendlich aufgehoben werden, ohne dass höheren Beitragszahlungen entsprechende Rentenansprüche

gegenüber stehen. Sowohl eine Erhöhung des Renteneintrittsalters als auch Rentenkürzungen werden von der Linkspartei.PDS mit dem Hinweis abgelehnt, dass jedem Menschen auch im Alter ein würdevolles Leben zustehe. Die Rentenentwicklung soll an das Wachstum der Nettolöhne angepasst und Benachteiligungen ostdeutscher Rentner aufgehoben werden. Vorgesehen wird zudem eine Mindestrente in Form einer unteren Versicherungsgrenze von monatlich 800 Euro. Daneben sollen Kindererziehungszeiten und die Pflege von Angehörigen stärker Berücksichtigung finden.

### 5.3 Wertung

Auch wenn durch die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors ein Teil des Reformdrucks in der Rentenversicherung gelöst wurde, müssen – gemessen an der dramatischen Dynamik der Bevölkerungsalterung – gleichwohl weitere, flankierende Maßnahmen ergriffen werden.

#### SPD

Unter Berücksichtigung der zukünftigen demographischen Entwicklung ist der weitere Ausbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Finanzierungssäule unumgänglich. Die Pläne der SPD gehen diesbezüglich in die richtige Richtung, bleiben aber relativ vage. Das Festhalten an einem gesetzlichen Renteneintrittsalter von 65 Jahren verhindert, dass der Anstieg des Altersquotienten, der das Verhältnis zwischen Rentenbeziehern und Erwerbstätigen angibt, entschärft wird. Es ist unverständlich, warum steigende Lebenserwartung und ein besserer Gesundheitszustand im Alter allein zu einer längeren Rentenphase, nicht aber zu einer längeren Erwerbstätigenphase führen sollen. Die SPD verschenkt mit ihrer ablehnenden Haltung eine einfache Möglichkeit für eine gerechtere Lastenverteilung über die Generationen. Ohne höheres Renteneintrittsalter wird das sozialpolitische Ziel verfehlt, das Rentenniveau langfristig bei 46 % zu halten und den Beitragssatz gleichzeitig nicht über 22 % steigen zu lassen.

#### CDU/CSU

Die Erhöhung der Lebensarbeitszeit ist zunächst der einfachste und effektivste Weg zur finanziellen Stabilisierung des Rentenversicherungssystems. Unter Berücksichtigung des hohen Berufsstart- und des niedrigen Renteneintrittsalters leistet sich

Deutschland eine im internationalen Vergleich zu kurze Erwerbstätigkeitsphase seiner Bevölkerung. Die Pläne von CDU/CSU sind damit als positiv einzuschätzen, gehen aber nicht weit genug. Die Anhebung des Renteneintrittsalters muss unabhängig von der momentanen Situation auf dem Arbeitsmarkt erfolgen, da es sich hierbei um einen langjährigen Prozess handelt, der erst in Zukunft seine Wirkung entfalten wird. Ansonsten droht die Verschiebung auf den Sankt-Nimmerleins-Tag.

#### Bündnis 90/Die Grünen

Die Einführung einer Bürgerversicherung verschlechtert die Nachhaltigkeit der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung. Im Gegensatz zur Krankenversicherung sind bei der Rente höhere Beitragszahlungen mit entsprechend höheren Rentenansprüchen verbunden. Dies führt in einem Umlageverfahren zu einer gefährlichen Erhöhung der impliziten Staatsschuld, die in zukünftigen Jahren getilgt werden muss. Zur Zeit ist das Verhältnis zwischen Rentnern und Erwerbstätigen noch vergleichsweise günstig. Im Umlageverfahren würden jedoch die durch die Bürgerversicherung zusätzlich generierten Einnahmen an die heutigen Rentner fließen oder bestenfalls zu Beitragssatzsenkungen führen. Zukünftig allerdings, wenn der Rentnerquotient ohnehin stark angestiegen sein wird, müssen die dann höheren Ansprüche von der dann zahlenmäßig kleinen Erwerbstätigen generation bezahlt werden. Die Bürgerversicherung ist damit kontraproduktiv, und zwar sowohl aus Gerechtigkeits- als auch Finanzierungsaspekten. Da keine Aussage zum gesetzlichen Rentenzugangsalter gemacht wird, ist davon auszugehen, dass dieses wie bei der SPD bei 65 Jahren bleiben soll, mit den damit verbundenen negativen Konsequenzen auf die Entwicklung des zukünftigen Beitragssatzes und/oder des Rentenniveaus.

Die Kinder von heute sind Beitragszahler von morgen. Daher lassen sich kinderabhängige Beitragssatzdifferenzierungen rechtfertigen. Allerdings erscheint es zumindest fraglich, ob die Rentenversicherung der richtige Ort für familien- und bevölkerungspolitische Maßnahmen ist. Schließlich können beispielsweise auch Kinder von Selbständigen oder Beamten, die durch eine Beitragssatzreduktion in der Rentenversicherung nicht gefördert werden, zukünftige Beitragszahler werden. Zu klären bleibt zudem, ob es nicht effektivere Instrumente als monetäre Transfers zur Erhöhung der Geburtenrate gibt.

### FDP

Das Ziel, den Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung langfristig auf 19 % abzusenken, erscheint äußerst ambitioniert und wäre langfristig mit einer sehr niedrigen Basisabsicherung verbunden. Ob der zur Kompensation dazu parallel notwendige Aufbau privater und betrieblicher Altersvorsorge in ausreichendem Maße gelingen kann, ist ohne konkretere Angaben zur Ausgestaltung nicht eindeutig zu beantworten. Die Eindämmung von Frühverrentung erhöht zwar das faktische Renteneintrittsalter, ist aber gleichzeitig auch mit höheren Ansprüchen gegen die Rentenversicherung verbunden, so dass nur eine bescheidene Entlastung der Rentenversicherung resultiert. Vor diesem Hintergrund erscheint es bedenklich, dass keine Erhöhung des gesetzlichen Rentenzugangsalters, bzw. dessen Äquivalent in dem angedachten flexibilisierten System, vorgesehen ist. Denn auch bei einem variablen Rentenzugangsalter hängt die Höhe der Abschläge von einem „normalen“ oder „ökonomisch notwendigen gewünschten“ Rentenzugangsalter ab. Angesichts der demographischen Entwicklung muss dieses aber über der gegenwärtigen Altersgrenze liegen.

Mehr Flexibilität sowie bürokratische Vereinfachungen bei der privaten und betrieblichen Altersvorsorge unterstützen das Ziel, die neben der gesetzlichen Rente bestehenden Säulen der Altersvorsorge zu stärken und sind daher positiv zu bewerten.

### Die Linke.PDS

Die Linke.PDS steckt den Kopf in den Sand und macht nicht finanzierbare Wahlversprechungen, die an Beschäftigungs- und Wachstumsfeindlichkeit kaum noch zu überbieten sind. Ihre Reformvorschläge sind vor allem dazu geeignet, die Ausgaben der Rentenversicherung massiv zu erhöhen. Die Folgen

für die Höhe des Beitragssatzes wären katastrophal, ebenso die daraus resultierenden Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung. Gleiches gilt für die Aufhebung der Beitragssbemessungsgrenze, mit der ein Teil des zusätzlichen Finanzbedarfs gedeckt werden soll. Da die höheren Beitragszahlungen keine höheren Rentenansprüche nach sich ziehen sollen, verstößt diese Absicht gegen das Äquivalenz- bzw. Versicherungsprinzip und ist auch verfassungsrechtlich mehr als fragwürdig. Die ablehnende Haltung gegenüber Rentenkürzungen oder einer Heraufsetzung des Rentenzugangsalters komplettieren das desaströse Bild der Linkspartei.PDS in der Rentenpolitik. Wie bereits in der Arbeitsmarktpolitik zeigt sich auch hier erneut ihre beschäftigungsfeindliche ideologische Gedankenwelt. Eine verantwortungsvolle Politik zum Wohle der Bürger sieht anders aus.

Mit Ausnahme der Linkspartei.PDS streben alle Parteien eine Stärkung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge an, auch wenn sie dabei äußerst unkonkret bleiben und nicht über eine bloße Absichtserklärung hinauskommen. Die eingeschlagene Zielrichtung ist angesichts der demographischen Entwicklung zu begrüßen. Allerdings muss davor gewarnt werden, die bislang noch nicht ausreichende Akzeptanz dieser beiden Säulen der Altersvorsorge der Bevölkerung allein durch finanzielle Vergünstigungen abbauen zu wollen. Dies käme einer wenig produktiven Förderung aller durch alle gefährlich nahe.

Angesichts der ökonomischen Notwendigkeiten enttäuschend sind die fehlenden Aussagen zur Anhebung des gesetzlichen Rentenzugangsalters. Die aus wahltaktischen Überlegungen verständliche Scheu der Politik, diese Maßnahmen zügig in Angriff zu nehmen, ist zwar nachvollziehbar, kann aber keine Lösung sein, da sich die Probleme in der Rentenversicherung so nur verschlimmern und immer schwerer ohne weitere massive Einschnitte zu lösen sein werden.

---

## 6 Reform des Steuersystems

### 6.1 Status quo

Die Besteuerung von Personen und Unternehmen ist in Deutschland hoch komplex. Hinzu kommt, dass Unternehmen hierzulande mit effektiv ca. 38 % Gewinnbesteuerung europaweit am stärksten belastet werden. Die deutschen Steuern haben damit großen

Anteil an der aktuellen Investitions- und Wachstumschwäche des Landes. Die ungeordnete und undurchschaubare Komplexität der Steuergesetze erschwert ein vernünftiges wirtschaftliches Gestalten. Mit circa 80.000 Neuzugängen pro Jahr hält Deutschland einen einsamen Weltrekord der Steuerprozesse.

Zwar ist die nominale Steuerbelastung in der Einkommen- und in der Körperschaftsteuer in den letzten Jahren leicht reduziert worden. Die Struktur des

verästelten Steuergeflechts ist jedoch unangetastet geblieben. Es besteht ein komplexes Nebeneinander der Besteuerung von Personen- und Kapitalgesellschaften, hinzu kommt eine systemwidrige, vor allem im Ausland kaum nachvollziehbare Gewerbesteuer. Die Einkommensteuer weist zahlreiche verzerrende Subventionierungen und Privilegierungen auf. Eine systematische und stimmige Steuerrechtsbasis, die den klassischen Kriterien von Einfachheit und Gerechtigkeit entspricht, ist längst verloren gegangen.

## 6.2 Reformansätze der Parteien

### SPD

#### *Einkommensteuer*

Ab 250.000 Euro Jahreseinkommen (500.000 Euro für Verheiratete) soll eine erhöhte Steuer von 45 % statt bisher 42 % gelten.

#### *Unternehmensbesteuerung*

Unternehmen sollen einheitlich besteuert werden. Der Körperschaftsteuersatz soll von 25 auf 19 % sinken, sofern eine Gegenfinanzierung möglich ist. Die Gewerbesteuer soll erhalten bleiben. Die Mindestbesteuerung soll europaweit ausgebaut werden.

#### *Vergünstigungen*

Sonn-, Feiertags- und Nachtarbeitszuschläge bleiben erhalten. Die Zukunft von Pendlerpauschale und Eigenheimzulage wird nicht thematisiert.

### CDU/CSU

#### *Einkommensteuer*

Entsprechend dem Wahlprogramm soll der Eingangsteuersatz von 15 auf 12 %, der Spitzensteuersatz von 42 auf 39 % gesenkt werden. Der individuelle Grundfreibetrag steigt auf 8.000 Euro.

#### *Unternehmensbesteuerung*

Absenkung der Körperschaftsteuer von 25 auf 22 %. Die Gewerbesteuer soll so lange erhalten werden, bis eine gangbare Alternative entwickelt wurde. Beteiligungsverkäufe sollen wieder besteuert werden.

#### *Übrige Steuern / Vergünstigungen*

Die Mehrwertsteuer soll von 16 auf 18 % steigen, während die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung um 2 % sinken. Einführung einer Abgeltungsteuer auf Kapitaleinkünfte. Die Pendlerpauschale soll von 30 auf 25 Cent sinken und maximal für Fahrten bis

50 km gewährt werden. Sonn-, Feiertags- und Nachtzuschläge sollen nach einer Übergangsregelung besteuert werden.

### Bündnis 90/Die Grünen

#### *Einkommensteuer*

Der Spitzensteuersatz soll von 42 auf 45 % steigen. Das Ehegattensplitting soll langfristig abgeschafft werden. Im Ausland lebende Staatsbürger sollen vollständig steuerpflichtig sein.

#### *Unternehmensbesteuerung*

Bündnis 90/Die Grünen planen einen Ausbau der Mindestbesteuerung. Der Körperschaftsteuersatz soll gesenkt werden, wenn er durch Abbau von Vergünstigungen finanziert werden kann.

#### *Übrige Steuern / Vergünstigungen*

Die Vermögensteuer soll wiederbelebt und die Erbschaftsteuer erhöht werden. Außerdem wollen die Grünen eine sog. Tobinsteuer auf internationale Kapitalflüsse erheben und eine europaweite Kerosinsteuer einführen.

### FDP

#### *Einkommensteuer*

Die FDP plant die Einführung eines dreistufigen Tarifs, der langfristig von einem einheitlichen Tarif (Flat Tax) abgelöst werden soll. Die vorgesehenen Stufen liegen bei 15, 25 und 35 %. Der Grundfreibetrag soll bei 7.700 Euro liegen.

#### *Unternehmensbesteuerung*

Angestrebt wird eine rechtsformneutrale Besteuerung in zwei Tarifstufen: 15 und 25 %. Langfristig soll es auch hier eine Einheitssteuer (Flat Tax) geben. Die Gewerbesteuer soll abgeschafft und statt dessen ein kommunaler Zuschlag von 2 bis 4 % auf die Körperschaftsteuer erhoben werden. Für unter-

nehmerische Kapitalerträge soll eine Abgeltungssteuer von 25 % eingeführt werden.

#### *Übrige Steuern / Vergünstigungen*

Sowohl die Eigenheimzulage als auch die Pendlerpauschale sollen abgeschafft werden. Ökosteuer und Solidaritätszuschlag sollen langfristig fallen.

#### **Die Linke.PDS**

##### *Einkommensteuer*

Der Eingangsteuersatz soll bei 15 %, der Spitzensteuersatz, zu zahlen ab einem Jahreseinkommen von 60.000 Euro, bei 50% liegen. Den Grundfreibetrag möchte Die Linke.PDS auf 12.000 Euro erhöhen. Das Ehegattensplitting soll abgeschafft werden.

##### *Unternehmensbesteuerung*

Die Sätze der Körperschaftsteuer sollen 15 % bis 35 % für Gewinne ab 200.000 Euro betragen. Vorgesehen

ist außerdem die Steuerpflicht für Veräußerungsgewinne und Dividenden. Anstelle der Gewerbesteuer soll eine Gemeindewirtschaftsteuer auf Wertschöpfungsbasis erhoben werden, d.h. Gewinn zzgl. Hinzurechnung von Zinsen, Mieten, Pachten und Lizenzzahlungen.

##### *Übrige Steuern / Vergünstigungen*

Für handwerkliche Dienstleistung soll zukünftig der verminderte Mehrwertsteuersatz von 7 % gelten. Grenzüberschreitende Kapitaltransaktionen sollen mit einer sog. Tobin-Steuer belegt werden. Eingeführt werden soll außerdem eine Börsenumsatzsteuer in Höhe von 0,5 % der Handelsumsätze mit Aktien und Anleihen. Die Pendlerpauschale soll auf 40 Cent pro Kilometer erhöht werden. Die Vermögensteuer soll wiedereingeführt und die Erbschaftsteuer erhöht werden. Die Kaffee-, Bier- und Schaumweinsteuer möchte Die Linke.PDS abschaffen.

## 6.3 Wertung

Wer ökonomisch handelt, soll nicht an Steuern denken müssen. Im Gegenzug sollte der Staat das „Steuern mit Steuern“ lassen. Tatsächlich ist das deutsche Steuersystem derzeit so komplex, weil bei der Rechtsetzung immer wieder politische Ziele im Vordergrund standen. Zwar muss die individuelle Leistungsfähigkeit auch weiterhin Berücksichtigung finden, doch als Instrumente sollten allein die Tarifprogression sowie der Grundfreibetrag genutzt werden. Neutralität und Transparenz sollten im Vordergrund stehen. Wesentliche Bedingung ökonomischen Handelns ist die Rechts- und Planungssicherheit der Besteuerung. Das Steuerrecht muss daher präzise und gestaltungsfest verfasst sein.

#### **SPD**

Die SPD bleibt sehr allgemein, wenn von Vereinfachung, Subventionsabbau oder rechtsformneutraler Unternehmensbesteuerung (gemeint ist die Überwindung des Dualismus von Einkommen-/Körperschaftsteuer in der Unternehmensbesteuerung) die Rede ist. Konkret aufgeführt sind hingegen zusätzliche Belastungen in Form einer sog. Reichensteuer, die mit zusätzlichen Einnahmen von ca. 1,3 Mrd. Euro für den Haushalt kaum relevant sein würde, sowie einer erhöhten Erbschaftsteuer. Insgesamt trägt das Steuerprogramm klare Züge eines Lager-

wahlkampfes. Das Ziel einer Vereinfachung des gesamten Steuersystems hat die SPD offenbar aufgegeben, dazu passt auch das Beharren auf der überholten Gewerbesteuer.

#### **CDU/CSU**

Mit der Berufung von Paul Kirchhof in das sogenannte Kompetenzteam unterstreicht die CDU/CSU ihren Absicht zu weitreichenden Reformen des Steuerrechts. Erste Schritte bei der überfälligen Vereinfachung im Bereich der Einkommensteuer werden benannt, so die Streichung der Steuerfreiheit von Sonntags-, Nacht- und Feiertagszuschlägen. Dabei darf es allerdings nicht bleiben.

Die CDU/CSU stellt in ihrem Programm eine rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung in Aussicht, die auch die Reform der Gewerbesteuer langfristig einbeziehen soll. Die Reformnotwendigkeit des Steuersystems insbesondere hinsichtlich der Vereinfachung wird zwar betont, konkrete Maßnahmen werden jedoch nicht genannt. Im Abbau von Subventionstatbeständen zeigt die Union bescheidenen Mut. Ein nicht ungefährlicher Schritt ist hingegen die geplante Erhöhung der Mehrwertsteuer, welche die Reformnotwendigkeit der Arbeitslosenversicherung verschleiert und in den öffentlichen Haushalten den Zwang zu Einsparungen mindert.

## Bündnis 90/Die Grünen

Obwohl die Grünen das mit 120 Seiten längste Wahlprogramm bieten, wird dem Thema Steuern kaum mehr als eine Seite eingeräumt. Die Liste neuer bzw. wiederbelebter, z.T. verfassungswidriger Steuern nimmt dabei den größten Raum ein. Explizit betont wird, dass die Steuerbelastung nicht sinken soll; als einsamer positiver Aspekt wird die Überwindung des Nebeneinanders von 16 Steuerverwaltungen genannt. Alle übrigen steuerpolitischen Vorhaben der Grünen sind dazu geeignet, die individuelle und unternehmerische Freiheit weiter zu beschneiden und Intransparenz und Belastung zu erhöhen.

## FDP

Die FDP billigt ihren Steuerplänen fünf Seiten am Anfang ihres Wahlprogramms zu. Darin bekennt sie sich zu einem Gesamtkonzept, das auf Vereinfachung und Entlastung setzt und die abzuschaffenden Steuern und Vergünstigungen tatsächlich nennt. Systemstörend ist hingegen das Plädoyer für eine Abgeltungsteuer mit gesondertem Steuersatz auf Kapitalerträge, durch welche die bisherige Systematik eines einheitlichen Einkommensbegriffs verlassen werden würde. Hier entsteht die Gefahr von Steuerumgehungsanreizen und starken Abgrenzungsschwierigkeiten. Im Programm werden keine Angaben gemacht, wie die langfristig in Aussicht gestellte Flat Tax etabliert werden könnte. Die FDP strebt eine rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung an, es fehlt hier allerdings ein konkretes Lösungskonzept.

## Die Linke.PDS

Die Linkspartei.PDS möchte fünf Steuern neu einführen oder wiederbeleben. Die notwendige Vereinfachung des deutschen Steuersystem wird gar nicht erst angestrebt, vielmehr geht es explizit um mehr Umverteilung. Dazu sollen vorhandene Subventionierungen stark ausgebaut werden, wie etwa durch die Erhöhung der Entfernungspauschale um 33 % oder die Ausweitung des Grundfreibetrages um 66 %. Mit der Linkspartei.PDS würde die Abgabenlast und die Komplexität für Unternehmen stark ansteigen. Ausländische Investoren könnten nicht gewonnen werden. Mit sozialpolitisch motivierten

Umverteilungszielen würde sich das deutsche Steuersystem noch weiter als bisher vom Ideal der Neutralität und der Gleichheit wegentwickeln. Wer kann, ginge ins Ausland.

Insgesamt betrachtet lassen sich die Steuerprogramme der wahlkämpfenden Parteien vereinfacht gesprochen in die Rubriken Umverteilung und Vereinfachung einordnen. SPD, Bündnis 90/Die Grünen, und Die Linke.PDS werben jeweils mit plakativen Verteilungsforderungen nach einer stärkeren Belastung von Reichen oder größeren Unternehmen. Bündnis 90/Die Grünen sowie Die Linkspartei.PDS übertreffen sich dabei gegenseitig mit der Neueinführung zahlreicher Steuern. Sie übersehen in einigen Fällen bewusst Verfassungsschwierigkeiten, europäische Rechtsvorgaben und ökonomische Unsinnigkeiten. So wäre z.B. eine Kapitalstrombesteuerung (Tobin-Steuer), die alle Jahre aus der Motenkiste gezaubert wird, nicht nur mit verheerenden Folgen für die Weltwirtschaft verbunden; es ist auch extrem zweifelhaft, ob die großen Staaten einer solchen internationalen Steuer zustimmen würden – zu groß ist der Abweichungsanreiz für einzelne Länder.

In erster Linie werden die Wähler mit der altbekannten Illusion getäuscht, das Geld sei da, man müsse es nur von anonymen Aktiengesellschaften und Reichen einkassieren. Tatsächlich geboten ist hingegen eine systematische Vereinfachung und Entflechtung, die auch zu deutlich mehr Gerechtigkeit führen würde. Das Reformziel Vereinfachung haben sich v.a. die Parteien CDU/CSU und FDP auf die Fahnen geschrieben; die Union hat mit Paul Kirchhof sogar einen glaubwürdigen Steuerreformer ins Boot geholt. Im Wahlprogramm bleiben konkrete Vereinfachungsvorschläge jedoch meist ungenannt. Beide Parteien nennen aber zumindest einige Subventionstatbestände und Steuern, die abgeschafft werden sollen.

Die FDP setzt einerseits klare Zeichen für Vereinfachung und Vergünstigungsabbau. Andererseits konterkariert der zweigeteilte Einkommensteuertarif für Kapitaleinkünfte die derzeit noch bestehende Eindeutigkeit in der Einkommensteuer. Über die Ausgestaltung der Flat Tax wird der Wähler im Unklaren gelassen. Das FDP-Programm ist dennoch, allein wegen der Nennung vieler konkreter Maßnahmen, das aussagefähigste.

## 7 Föderalismusreform

### 7.1 Status quo

Im Dezember des vergangenen Jahres scheiterte die Reform des föderalen Systems in Deutschland offiziell an den Zuständigkeiten in der Bildungspolitik. Die zentrale Frage lautet hingegen, inwieweit ein einheitliches öffentliches Leistungsangebot und damit die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland angestrebt werden sollen. Die Alternativen sind: kooperativer Föderalismus oder Wettbewerbsföderalismus. Seit Ende der

60er Jahre ist unter dem Stichwort kooperativer Föderalismus eine Vermischung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern entstanden. Das Ergebnis sind Mischfinanzierungen, Intransparenz und die alleinige Zuständigkeit der Länder in nur noch wenigen Bereichen. 60 % aller Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, während in den Länderparlamenten kaum wichtige Entscheidungen gefällt werden. Die Bundesländer besitzen keine eigenständige Steuerhoheit, so dass alle Steuergesetze insoweit zustimmungspflichtig sind, als sie auch die Finanzsituation der Länder betreffen. Wichtige Reformen, nicht nur im Finanzbereich, können daher nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner oder überhaupt nicht auf den Weg gebracht werden.

### 7.2 Reformansätze der Parteien

#### SPD

Im einleitenden Kapitel „Die Richtung“ spricht sich die SPD in einem kurzen Absatz für einen Neuanlauf der Reform der bundesstaatlichen Ordnung aus. Föderalismus sei „gut“, aber die jeweilige Verantwortung und die Kooperation von Bund und Ländern müssten klargestellt werden. Damit scheint die SPD den Kurs einer fortschreitenden Verflechtung von Bund und Ländern einzuschlagen. „Kooperation“ heißt beispielsweise gemeinsame Finanzierungen und gemeinsame Zuständigkeiten. Die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze wird auf diesem Wege nicht reduziert.

#### CDU/CSU

Auch die CDU/CSU spricht sich für eine Föderalismusreform aus. Mischfinanzierungen von Bund und Ländern sowie der Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze sollen reduziert werden. Den Bundesländern sollen stärkere Gestaltungsmöglichkeiten, besonders im Bereich Bildung und „Organisations- und Personalhoheit“ zukommen. Die CDU/CSU plant darüber hinaus, die Rahmengesetzgebung abzuschaffen, um dem Bund eine durchgängige Umsetzung von EU-Recht zu erlauben. Es fehlen konkrete Angaben zum Finanzausgleich.

#### Bündnis 90/Die Grünen

Zwar soll die Verflechtung zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Bundestag und Bundesrat verringert werden, gleichzeitig präsentieren die Grünen jedoch eine Ausnahmenliste: Mitwirken soll der Bund z.B. bei der Bildungspolitik sowie beim

Hochschulbau und bei der Forschungsförderung. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu sichern, soll weiterhin Sache der Bundes bleiben. Insgesamt sollen Mitwirkungsrechte des Bundesrates auf „wirkliche Länderbelange“ reduziert werden; hier nennt das Programm den öffentlichen Dienst und den Ladenschluss. Klare Verantwortlichkeiten, wie in der Überschrift gefordert, sind in den meisten Forderungen nicht zu erkennen. Im Saldo weist die Tendenz eher in Richtung Zentralisierung und ausgebauter Mitsprache des Bundes. Viele Punkte könnten effizienter in dezentralen Strukturen und Wettbewerb geregelt werden.

#### FDP

Die FDP hält einen Neuanlauf der Föderalismusreform für notwendig, so dass die Trennung und Neuverteilung der Aufgaben aller staatlichen Ebenen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglich wird. Zustimmungspflichtige Gesetze und Mischfinanzierungen sind abzubauen und eindeutige Zuständigkeiten zu schaffen. Ziel ist ein „produktiver Wettbewerbsföderalismus“ unter den Gebietskörperschaften, der dem Bürger transparent bleibt.

#### Die Linke.PDS

Das Programm plädiert für einen kooperativen Föderalismus. Es sollen aber die Kompetenzen von Ländern und Landtagen gestärkt werden. Mehr Verantwortung soll insbesondere denjenigen zukommen, die „den sozialen Problemen am nächsten sind“. Dazu gehöre eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen. Es werden keine weiteren Vorschläge zum Abbau von Verflechtungen und zur Reduzierung von Mischfinanzierungen gemacht.

### 7.3 Wertung

Die Föderalismusreform muss so bald wie möglich auf den Weg gebracht werden, um den Gesetzgebungsprozess in Deutschland zu beschleunigen und Reformblockaden im Bundesrat auszuschließen. Dieser Aussage stimmen alle Parteien zu; es finden sich deshalb in jedem Programm Willensbekundungen zur Reform des Föderalismus. Eine grundlegende Verbesserung des Status Quo wird allerdings erst dann erreicht, wenn die hoheitlichen Aufgaben des Staates so konsequent wie möglich dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen. Alle Aufgaben von der Bildungspolitik, über den Hochschul- und Wohnungsbau bis zur Verkehrsinfrastruktur und Stadtanierung, müssen dezentral, transparent und für jeden Bürger nachvollziehbar gestaltet werden. Dafür bedarf es einer grundlegenden Reform des Finanzausgleichs und einer Beschränkung des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs. Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern müssen minimiert und ein Trennsystem der Besteuerung eingeführt werden.

Effiziente Ergebnisse sind nur von Entscheidungen vor Ort zu erwarten, daher sollten auch nachgelagerte Ebenen über eigene Einnahmequellen verfügen. Damit für die Länder ein Anreiz zu effizientem Wirtschaften besteht, muss der automatische Finanzausgleich reduziert werden. Vielmehr ist langfristig ein Steuerwettbewerb unter den Bundesländern zu etablieren, der zu Haushaltsdisziplin und sinnvollen Infrastruktur- und Serviceangeboten führt. Mit anderen Worten: Es ist ein Paradigmenwechsel vom Kooperations- zum Wettbewerbsföderalismus einzuleiten, wenn man es mit der föderalen Zuordnung von Verantwortung ernst meint. Vom Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Rechtfertigung des Finanzausgleichs muss die Politik Abstand nehmen.

Alle Parteien bejahen die Föderalismusreform, bleiben aber in den konkreten Reformbausteinen erwartungsgemäß indifferent. Folgende Tendenzen sind dennoch auszumachen: SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke.PDS schreiben sich die Beibehaltung eines kooperativen Föderalismus auf die Fahnen. Dieser ist jedoch die Hauptursache für bestehende Kompetenzüberschneidungen und Finanzverflechtungen. Die CDU/CSU erkennt zwar eine Reformnotwendigkeit, bleibt ansonsten aber unkonkret: Bis auf die Unterstützung der Länder bei der Bildungsverantwortung werden kaum Maßnahmen genannt; eine Marschroute ist nicht erkennbar. Das richtige Ziel nennt allein die FDP, indem sie einen

„produktiven Wettbewerbsföderalismus“ vorschlägt. Die lähmende Vermischung der Zuständigkeiten kann nur durch ein transparentes Nebeneinander von Bund, Ländern und Gemeinden abgelöst werden. Der Wettbewerb als Kontrollorgan ist dabei unverzichtbar.

---

## 8 Energiepolitik

### 8.1 Status quo

Im Jahr 1996 brachte die Europäische Kommission den deutschen Strommarkt mit der Binnenmarkttrichtlinie in Bewegung. Die enthaltene Vorgabe, die Erzeugung von Elektrizität sowie den Stromhandel den Marktkräften zu überlassen, setzte die Bundesregierung 1998 in nationales Recht um. Nach einer kurzen Phase sinkender Strompreise, ausgelöst durch die neue Konkurrenzsituation, haben die Entgelte das Vor-Liberalisierungs-Niveau in diesem Jahr wieder überschritten.

Der bereits erzielte Wettbewerbsgewinn wurde in den letzten Jahren v.a. durch staatliche Aufschläge aufgezehrt: Zunächst verteuerte sich mit der Ökosteuer 1999 die Kilowattstunde um 2,05 Cent, so dass die Konsumenten auf diesem Weg jährlich 6,6 Mrd. Euro mehr abführen mussten. Hinzu kam die Förderung erneuerbarer Energien, für welche die Stromkunden jährlich 2,3 Mrd. Euro aufzubringen haben. Die Vergütung der Windmüller erfolgt hier durch die Energieversorger zu gesetzlich festgelegten und deutlich über dem Marktpreis liegenden Preisen. Ein weiterer Teuerungsfaktor ist die Subventionierung der Kraft-Wärme-Kopplung in Höhe von jährlich 700 Mio. Euro, getragen ebenfalls von den Stromkunden. Hintergrund ist hier die Absicht, die Abwärme aus der Stromproduktion nutzbar zu machen. In der Regel rechnen sich die hochspezialisierten Anlagen jedoch nicht und werden daher subventioniert.

Um die Strompreise wieder sinken zu lassen, soll nun der Wettbewerb erneut forciert werden, indem die Durchleitungsentgelte der Netzbetreiber einer Kontrolle unterworfen werden. Der angemessene Durchleitungspreis wird dann zukünftig von einer Regulierungsbehörde bestimmt. Eine diesbezügliche europäische Richtlinie für Wettbewerb auf Energiemärkten hat die Bundesregierung mit dem Energiewirtschaftsgesetz am 1. Juli 2005 umgesetzt. Mit diesem soll auch eine Entflechtung der Geschäftsbereiche erreicht werden, indem die Energieversorger den Netzbetrieb rechtlich und organisato-

risch von den anderen Konzernsparten zu trennen haben. Damit soll die bevorzugte Einspeisung des im eigenen Haus produzierten Stroms verhindert werden.

Die Bundesrepublik ist durch europäische Vereinbarung dazu verpflichtet, den Anteil erneuerbarer Energien bis 2010 auf 12,5 % zu erhöhen. Die rot-grüne Bundesregierung wählte dazu eine Regelung in Form des im Jahr 2004 novellierten Erneuerbare-Energien-Gesetzes, das zu einer starken Mehrbelastung der Verbraucher geführt hat. Es stellt sich die Frage, ob wettbewerbsorientiertere Verfahren, beispielsweise ein europäisch

organisierter Emissionshandel oder ein Quotensystem, das vorgegebene Ziel nicht möglicherweise effizienter und kostengünstiger erreichen könnten.

Die Problematik weist demnach zwei Pole auf: zum einen belasten überdurchschnittlich hohe Energiekosten nicht nur die Verbraucher, sondern auch Unternehmen mit Sitz in Deutschland: Die Stromversorgung wird zum Standortnachteil. Zum anderen müssen die europäischen Zielvorgaben eines geringen CO<sub>2</sub>-Ausstoßes sowie eines eindeutigen Anteils erneuerbarer Energiequellen erfüllt werden.

## 8.2 Reformansätze der Parteien

### SPD

Die SPD will sowohl am Atomausstieg als auch an der Steinkohlesubventionierung festhalten. Die Förderung von Forschung zur klimaverträglichen Kohleverstromung soll fortgesetzt werden. Ebenso wird geplant, die Förderung von klimaschonender Gebäudesanierung weiter auszubauen.

### CDU/CSU

Der Ausstieg aus der Kernenergie wird in Frage gestellt; durch längere Laufzeiten sollen geringere Strompreise erreicht werden. Der Plan, Energiegesellschaften zur Einzahlung zusätzlicher Erträge in einen Fonds zu verpflichten, der gezielt die Strompreise für Industrie- und Gewerbetunden subventionieren soll, ist im Programm nicht erneut aufgeführt. Erneuerbare Energien sollen mindestens einen Anteil von 12,5 % am deutschen Stromverbrauch erreichen; ein diesbezügliches Zeitlimit wird nicht genannt. Die Subventionen für Wind- und Sonnenenergie sollen reduziert werden. Dafür sollen „finanzielle Anreize“ für energieeffiziente Altbausanierung entwickelt werden.

### Bündnis 90/Die Grünen

Bis 2020 soll nach Wunsch der Grünen der Atomausstieg abgeschlossen und gleichzeitig der Anteil erneuerbarer Energien am Strom-, Wärme- und Kraftstoffverbrauch auf jeweils 25 % angestiegen sein. Die Kohlesubventionierung möchten die Grünen bis 2012 komplett abgeschmolzen haben. In den betroffenen Regionen soll ein Strukturwandel gefördert werden, „in dem Arbeit mit Zukunft entsteht“. Ansätze oder Ideen werden nicht genannt. Eine ausgebauten Finanzierung zur Emissionsminimierung soll

sowohl öffentlichen Einrichtungen als auch privaten Haushalten zugute kommen. Die Grünen vermuten eine missbräuchliche Preispolitik der Energieversorger, die in Zukunft durch die neu eingerichtete staatliche Wettbewerbsaufsicht verhindert werden soll.

### FDP

Der Energiemix in Deutschland soll auch die Option für Kernkraft enthalten. Hinsichtlich der Klimabelastung durch fossile Energiegewinnung müsse zunächst an der Kernenergie festgehalten und die Forschung in diesem Bereich fortgeführt werden. Die Subventionierung von Kohle- und Windenergie soll sofort gestoppt werden. Marktwirtschaftliche Instrumente wie der Emissionshandel und Aufforstungen sollen dabei helfen, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß bis 2020 europaweit auf 30 % des Wertes von 1990 zu senken. Die FDP möchte die Nutzung erneuerbarer Energien in Zukunft vorantreiben, hält jedoch die noch nicht entwickelte Speichertechnik für eine wichtige Voraussetzung eines umfassenden Ausbaus. Kurzfristig soll das Erneuerbare-Energien-Gesetz daher ersetzt werden durch ein „Modell marktwirtschaftlicher Förderung durch Mengensteuerung“. Einzelheiten dieses Modells werden nicht genannt.

### Die Linke.PDS

Die Linke.PDS möchte bis 2050 alle Energie aus erneuerbaren Quellen gewinnen. Dazu seien die „Potenziale [...] vorhanden“, sie müssten „nur konsequent genutzt werden“. Aus der Atomenergie soll kurzfristig ausgestiegen werden. „Unnötige Atomülltransporte“ werden „abgelehnt“. Daneben heißt es, „Energiemonopole wollen wir entflechten und demokratischer Kontrolle unterstellen“. Ob damit die Überführung der Energieversorger in volkseigene Betriebe gemeint ist, wird nicht weiter erläutert.

### 8.3 Wertung

Alle Parteien verbindet die Absicht, die Energieversorgung im Sinne ehrgeiziger Ziele im Klimaschutz und im Ausbau erneuerbarer Energie umgestalten zu wollen. In diesen Vorhaben folgen alle Programme den durch europäische Richtlinien vorgegebene Eckdaten oder gehen darüber hinaus.

Dem Dilemma ansteigender Energiepreise bei proportional zunehmender Nachhaltigkeit und Umweltverträglichkeit, durch welche die Standortkosten in Deutschland zusätzlich verteuert werden, versuchen die Parteien mehr oder weniger entschieden entgegen zu treten. Während die SPD und Bündnis 90/Die Grünen allein auf die Wirkung der neu eingerichteten Wettbewerbsaufsicht für mehr Wettbewerb im Stromnetz vertrauen, möchten die bürgerlichen Parteien CDU/CSU und FDP auch langfristig die Kernkraft einbinden. Die FDP verweist in ihrer erfreulich detaillierten Stellungnahme zur Energiepolitik zu Recht darauf, dass die Technik zur Speicherung alternativ gewonnener Energie noch nicht ausreichend entwickelt ist. Die Einspeisung z.B. von Windenergie ist daher noch mit starken Schwankungen und enormen Transaktionskosten verbunden. Dies macht den Rückgriff auf fossile Energieträger notwendig, der jedoch auf Grund des hohen CO<sub>2</sub>-Austosses die Erreichung der Klimaschutzziele konterkariert. Richtig ist daher, die Kernenergie zumindest solange weiterzuführen, bis eine ökonomisch und klimatisch vernünftige Energiegewinnung

und -speicherung aus erneuerbaren Energiequellen machbar ist.

Allein die Grünen und die FDP bekennen sich zu einem zügigen Ausstieg aus der Steinkohlesubventionierung. Während sich die SPD zu den bisherigen Finanzierungsregelungen des Bergbaus bekennt, verzichten sowohl CDU/CSU als auch Die Linke.PDS, wahrscheinlich im Hinblick auf ihr Wählerklientel, auf eine Aussage zu dieser Problematik.

Ein innovativer Ansatz zur Lösung des Kostenproblems ist allein bei der FDP zu finden, indem ein europaweiter Emissionshandel vorgeschlagen wird. Tatsächlich könnten marktwirtschaftliche Anreize in einem deutlich stärkeren Maße als staatliche Preis- und Unternehmenskontrollen dazu beitragen, gleichzeitig Stromentgelt und Schadstoffausstoß sinken zu lassen. Innovative Unternehmen könnten sich langfristig aus eigener Kraft und Intuition auf dem Strommarkt etablieren.

Die übrigen Parteiprogramme bieten leider hauptsächlich semantische Luftschlösser (Die Linke.PDS) oder die Ankündigung zahlreicher Förderprogramme, etwa zur klimaverträglichen Kohleverstromung (SPD), zur energiesparenden Altbausanierung (CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen, SPD) oder zum Ausbau der nichteffizienten Kraft-Wärme-Kopplung (Bündnis 90/Die Grünen). Auf den ersten Blick liest sich alles, wie stets bei kostenintensiven Wahlgeschenken, sehr angenehm.