

Schroeder, Wolfgang

Book Part — Published Version

Kontinuität oder Wandel? Die sozialpolitischen Vorhaben der Ampel-Koalition

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schroeder, Wolfgang (2022) : Kontinuität oder Wandel? Die sozialpolitischen Vorhaben der Ampel-Koalition, In: Nonhoff, Martin Haunss, Sebastian Klenk, Tanja Pritzlaff-Scheele, Tanja (Ed.): Gesellschaft und Politik verstehen: Frank Nullmeier zum 65. Geburtstag, ISBN 978-3-593-45308-8, Campus, Frankfurt am Main, pp. 367-380

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/265108>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.de>

Kontinuität oder Wandel? Die sozialpolitischen Vorhaben der Ampel-Koalition

Wolfgang Schroeder¹

1. Einleitung

Der deutsche Sozialstaat ist durch seine Sozialversicherungen geprägt. Grundpfeiler dieses System in der Bundesrepublik waren über lange Zeit eine geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, ein großer Beschäftigungsstand sowie ein großer Anteil an Normalarbeitsverhältnissen. Zwar haben sich diese Stützen des Sozialversicherungsstaates im Zuge veränderter Geschlechter- und Familienleitbilder, des demografischen Wandels, der strukturellen Veränderungen der Industrie- und Dienstleistungsbranchen sowie der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses massiv verändert, und insbesondere steuerfinanzierte Bereiche, wie etwa innerhalb der Rentenversicherung oder in der Familienpolitik, haben an Bedeutung gewonnen (Breyer/Buchholz 2021: 383). Das System des Sozialversicherungsstaates ist über die Zeit hinweg jedoch immer wieder stabilisiert worden. Wandel und Anpassungsprozesse finden im deutschen Sozialversicherungsstaat also in der Regel inkrementell und entlang der pfadabhängigen Strukturen statt (Nullmeier 2019).

Nur selten ist es unter bestimmten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Konstellationen zu Gelegenheitsfenstern gekommen, die für disruptive Veränderungen in einzelnen Policy-Bereichen wie etwa in der Krankenversicherung (Lahnsteiner Kompromiss 1992), der Rentenversicherung (2002) oder der Arbeitsmarktpolitik (Hartz-Reformen) genutzt wurden, gleichwohl ohne sie in Gänze zu ersetzen oder sie gar abzuschaffen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Wandel grundsätzlich ausgeschlossen bzw. nur an diesen *critical junctures* möglich ist. Auch inkrementelle Anpassungen und Nejustierungen können in Summe zu größeren Veränderungen der sozialpolitischen Ausrichtung führen (Streeck/The-len 2005). Regierungswechsel und damit einhergehend der Koalitionsvertrag als Regierungsprogramm stellen hierfür eine besondere Gelegenheit dar. Der Beitrag geht daher der Frage nach, ob die sozialpolitischen Vorhaben der Ampel-Koalitionäre in der Tradition pfadabhängiger und inkrementeller Anpassungen stehen und das Sozialversicherungsmodell stabilisieren oder vielmehr größere Umbrü-

¹ Ich bedanke mich bei Lukas Heller für die Unterstützung und hilfreichen Anregungen bei der Erstellung dieses Beitrags.

che zu erwarten sind. Ausgehend von der Zielsetzung der neuen Bundesregierung, »den Sozialstaat [...] auf die Lebensrealitäten unserer Zeit aus[zu]richten« (SPD/Grüne/FDP 2021: 72), ist die Absicht zu identifizieren, dass die bestehenden Strukturen so an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden sollen, dass ein grundlegender Kurswechsel in der Sozialpolitik abgewehrt werden kann.

Hinsichtlich der Frage nach den Erwartungen, die sich mit den sozialpolitischen Ankündigungen des Koalitionsvertrages verbinden, ist es geboten, auch die sozialpolitisch flankierenden Maßnahmen der ökologischen Transformation in den Blick zu nehmen. Denn wenn es zutreffend sein sollte, dass Belastungen und Veränderungen, die von der großen ökologischen Transformation zu erwarten sind, kumulative Wirkungen auf die sozialen und ökonomischen Strukturen haben können, dann dürfte von dieser Entwicklung auch ein Einfluss auf die sozialpolitischen Steuerungs-, Finanzierungs- und Institutionalisierungsmuster ausgehen. Da zum jetzigen Zeitpunkt keine belastbaren Daten vorliegen und die Logik der Veränderung sozialstaatlicher Reproduktion im ökologischen Transformationszyklus nicht eindeutig zu bestimmen ist, geht es im Rahmen eines solchen Essays darum, die Ausgangsbedingungen zu beschreiben und angemessene Fragen zu identifizieren, um die weitere Forschung besser orientieren zu können. Am Ende könnte es im Kontext des deutschen Modells wieder auf die Frage hinauslaufen, ob die zu erwartenden Veränderungen im Rahmen der etablierten Strukturen und Institutionen flexibel aufgefangen werden können, oder doch neue sozialpolitische Institutionen, Strukturen und Zielsetzungen notwendig werden.

Um diesen Fragen mit Bezug auf den Koalitionsvertrag nachzugehen, werden die in diesem Vertrag ausgeführten Überlegungen und Maßnahmen zur Sozialpolitik in den Blick genommen. Für den Sozialversicherungsstaat stellvertretend konzentriere ich mich dabei zunächst auf die Bereiche der Arbeitsmarkt- und Alterssicherungspolitik. Die Vorhaben werden jeweils skizziert und hinsichtlich der Frage nach Kontinuität und Wandel untersucht. Um ein vollständiges Bild zeichnen zu können, werden neben den beschriebenen Programmpunkten auch solche Reformoptionen herangezogen, die von der Ampel-Koalition nicht angestrebt werden, die aber durchaus eine gewisse prominente Rolle in der öffentlichen Debatte einnehmen. Anschließend widmet sich der Beitrag der Sozialpolitik der ökologischen Transformation, indem die regierungsseitigen Vorhaben skizziert und hinsichtlich ihrer potenziellen Reichweite und ihrem Innovationsgehalt bewertet werden. Ein abschließendes Resümee fasst die Ergebnisse zusammen und unternimmt einen Ausblick auf die zu erwartende Sozialpolitik der Ampel-Koalition.

2. Sozialpolitische Vorhaben der Ampel-Koalition

Bevor der Frage nach Kontinuität und Wandel der sozialpolitischen Regierungsprogrammatik nachgegangen werden kann, sind zunächst einige systematische Überlegungen notwendig. In diesem Beitrag wird hierzu auf die Typologie zum Policy-Wandel von Peter Hall (1993) zurückgegriffen. Diese bietet den Vorteil, dass sie einerseits zwischen den Instrumenten und Zielen von Politik unterscheidet, woraus sich andererseits die Möglichkeit einer Klassifizierung von Änderungen erster, zweiter und dritter Ordnung ergeben. Es können demnach sowohl inkrementelle als auch transformative Vorhaben der Regierung erfasst und klassifiziert werden.

Bei Änderungen erster Ordnung handelt es sich um eine Anpassung von Instrumenten an die Herausforderungen der jeweils aktuellen Rahmenbedingungen, ohne dabei die Zieldimension, die der etablierten Policy unterliegt, zu verändern. Auch bei Änderungen zweiter Ordnung werden die vorhandenen Ziele nicht in Frage gestellt. Neben der Neujustierung bestehender Instrumente zählen hierzu allerdings auch neue Instrumente und Maßnahmen zur Realisierung der gesteckten Ziele. Während diese beiden ersten Kategorien als inkrementelle bzw. pfadabhängige Anpassungen zu verstehen sind, handelt es sich bei Änderungen dritter Ordnung um grundlegende Kursänderungen. Die Zieldimension wird neu definiert und das Instrumentarium dementsprechend angepasst und neu aufgestellt (ebd.: 281 ff.). Es gilt allerdings zu beachten, dass eine Akkumulation kleinerer Anpassungsprozesse ebenfalls zu einer grundlegend veränderten Weichenstellung, im Sinne neuer Ziele führen kann (Streeck/Thelen 2005).

2.1 Arbeitsmarktpolitik

Der Arbeitsmarkt steht mit dem Strukturwandel der digitalen und ökologischen Transformation von Wirtschaft und Arbeit vor großen Herausforderungen. So können routinebasierte Tätigkeiten wegfallen, neue und komplexere Aufgabenfelder entstehen (beispielsweise Südekum 2018). Im Zusammenspiel mit dem demografischen Wandel führen diese Entwicklungen zu einem in Teilen schon heute spürbaren Fachkräftemangel (DIHK 2021). Auch für die sozialen Sicherungssysteme – allen voran den Sozialversicherungen – hat das Konsequenzen. Denn deren finanzielle Basis ist gefährdet, wenn es nicht gelingt, neue Fachkräfte auszubilden, bestehendes Fachkräftepotenzial auszuschöpfen und von Substituierbarkeit gefährdete Beschäftigte durch Weiterbildungen an die neuen Qualifikationsprofile heranzuführen. Die zentralen Herausforderungen bestehen dementsprechend in der arbeitsmarktpolitischen Gestaltung des

Strukturwandels sowie der Konsolidierung der sozialen Sicherungssysteme (IAB 2021).

Die Bundesregierung scheint sich dieser Herausforderungen bewusst zu sein, wenn sie formuliert: »Ein hohes Beschäftigungsniveau und gerechte Entlohnung sind Grundlage für unseren Wohlstand und die Finanzierung unserer sozialen Sicherung.« (SPD/Grüne/FDP 2021: 65) Diese Formulierungen deuten darauf hin, dass ein hohes Beschäftigungsniveau und gute Arbeit als zentral verstanden werden. Zwei weitere Aspekte zukünftigen arbeitsmarktpolitischen Regierungshandelns werden hieran sichtbar. Erstens präferiert die Ampel-Koalition Maßnahmen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die zweitens darauf hinwirken sollen, die Basis für den Sozialversicherungsstaat zu festigen. Dieses Ziel und die Konzentration auf die aktive Arbeitsmarktpolitik finden sich folglich auch in den geplanten Maßnahmen der Koalitionäre wieder (Tabelle 1). So wird im Bereich der passiven Transferleistungen lediglich ein erleichterter Zugang für Selbstständige zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung erwähnt. Ein grundlegender Umbau der Arbeitslosen- zur Erwerbstätigenversicherung ist demnach ebenso wenig zu erwarten, wie ein genereller Kurswechsel in der sozialen Sicherung hin zu einem seit langem kritisch und aus verschiedenen Perspektiven diskutierten bedingungslosen Grundeinkommen. Besonders hervor stechen im Koalitionsvertrag hingegen die Bereiche der Aus- und Weiterbildung.

Der Ausbildung kommt die Aufgabe zu, für neue und gut ausgebildete Arbeitskräfte zu sorgen, um das Beschäftigungsniveau nachhaltig zu stabilisieren. Hierzu werden an dem als Erfolgsmodell anerkannten System der dualen Ausbildung keine grundlegenden Veränderungen vorgenommen. Vielmehr wird sich im Sinne der Änderungen erster und zweiter Ordnung durch Anpassungen und Ergänzungen bestehender Maßnahmen daraufkonzentriert, einerseits die Qualität der Ausbildung zu verbessern, indem die berufsbildenden Schulen modernisiert und gestärkt werden sollen und andererseits bisher nicht erschlossenes Potenzial gehoben und in besonderer Weise gefördert werden soll. So ist etwa vorgesehen, die Berufsorientierung und Jugendberufsagenturen auszubauen. Mit der Einführung einer Ausbildungsgarantie und dem weiteren Ausbau von Fördermaßnahmen wie beispielsweise der assistierten Ausbildung oder der Einstiegsqualifizierung und dem Angebot außerbetrieblicher Ausbildungsplätze in Regionen mit einer Unterversorgung an Ausbildungsplätzen soll zudem sichergestellt werden, dass möglichst alle Jugendliche den Weg in den Arbeitsmarkt und eine qualifizierte Ausbildung finden.

Neben dem Erschließen von neuem Arbeitskräftepotenzial wird mit dem Fokus auf die Weiterbildung zudem der Präventionsgedanke der aktiven Arbeitsmarktpolitik gestärkt. Es geht darum, Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsplätze in Zeiten der digitalen und ökologischen Transformation von Wirtschaft und Ar-

Policy-Bereich	Geplante Maßnahmen
Ausbildung	<ul style="list-style-type: none"> – Pakt mit Kommunen und Ländern zur Modernisierung und Stärkung der berufsbildenden Schulen – Ausbau Berufsorientierung und Jugendberufsagenturen – Einführung einer Ausbildungsgarantie – Fortführen der Allianz für Ausbildung – Ausbau Einstiegsqualifizierung, assistierte Ausbildung, ausbildungsbegleitender Hilfen und Verbundausbildungen – Außerbetriebliche Ausbildungsplätze in Regionen mit Unterversorgung schaffen – Einführung einer Exzellenzinitiative berufliche Bildung
Weiterbildung	<ul style="list-style-type: none"> – Ausbau Aufstiegs-BAföG – Einführung Lebenschancen-BAföG – Unterhaltsleistungen für Teilzeitfortbildungen öffnen – Förderung auf zweite vollqualifizierte Ausbildung ausweiten – Einführung einer Bildungs(teil)zeit/ finanzielle Förderung bei arbeitsmarktbezogener Weiterbildung – Ausbau Weiterbildungsverbände – Aufbau von Weiterbildungsagenturen – Einführung Qualifizierungsgeld für Betriebe – Weiterbildungs- statt Vermittlungsvorrang bei Arbeitslosigkeit und Einführung eines Qualifizierungsgeldes bei Arbeitslosigkeit von 150 Euro
Arbeitszeit und Arbeitsort	<ul style="list-style-type: none"> – Ausweitung flexibler Arbeitszeit im Rahmen tariflicher Experimentierräume – Erörterungsanspruch über mobiles Arbeiten und Homeoffice
Selbstständige	<ul style="list-style-type: none"> – Erleichterter Zugang zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung
Mindestlohn	<ul style="list-style-type: none"> – Einmalige Anhebung auf zwölf Euro pro Stunde
Midi- und Minijobs	<ul style="list-style-type: none"> – Erhöhung der Einkommensgrenzen auf 1.600 Euro bei Midi- und 520 Euro bei Minijobs
Befristungen	<ul style="list-style-type: none"> – Abschaffung der Haushaltsbefristung im öffentlichen Dienst – Reduzieren sachgrundloser Befristungen beim Bund – Begrenzung der sachgrundlosen Befristung auf sechs Jahre
Arbeitnehmerüberlassung und Arbeitskräftemobilität	<ul style="list-style-type: none"> – Voller Krankenversicherungsschutz für Saisonkräfte ab dem ersten Tag – Evaluation Krisenregelungen zur Kurzarbeit
Tarifautonomie	<ul style="list-style-type: none"> – Tarifpartner stärken – Öffentliche Auftragsvergabe an Einhaltung eines Tarifvertrages gebunden + Verhinderung von Betriebsausgliederungen zur Tarifflicht
Mitbestimmung	<ul style="list-style-type: none"> – Pilotprojekt zur Online-Betriebsratswahlen – Recht für Gewerkschaften auf digitalen Betriebszugang – Evaluation des Betriebsrätemodernisierungsgesetzes – Weiterentwicklung der Unternehmensmitbestimmung
Arbeits- und Gesundheitsschutz	<ul style="list-style-type: none"> – Erarbeitung eines Mobbing-Reports – Unterstützung KMU bei Prävention und Umsetzung des Arbeitsschutzes – Stärkung des betrieblichen Eingliederungsmanagements

Tabelle 1: Arbeitsmarktpolitische Vorhaben der Ampel-Koalition

Quelle: Eigene Darstellung nach SPD/Grüne/FDP 2021: 65 ff.

beit zu sichern. Hierzu soll die Weiterbildungsbeteiligung in der kommenden Legislaturperiode weiter gesteigert werden. Neben Verbesserungen bei der Beratung und Struktur der Angebote etwa über den Ausbau der Weiterbildungsverbände und den Aufbau von Weiterbildungsagenturen sollen hierzu insbesondere generösere Fördermöglichkeiten beitragen. So sollen unter anderem das Aufstiegs-BAföG ausgebaut und ein Lebenschancen-BAföG eingeführt werden. Letzteres soll Weiterbildungen auch jenseits von berufs- und abschlussbezogenen Qualifikationen ermöglichen. Darüber hinaus ist auch die Einführung einer Bildungs(teil)zeit nach österreichischem Vorbild geplant, um die finanziellen und zeitlichen Hürden zur Teilnahme an Weiterbildungen abzubauen (Rahner 2018). Als Anreiz dafür, dass die Betriebe ihre Beschäftigten für die veränderten Arbeitsprozesse und Qualifikationsprofile fit machen, sieht die neue Bundesregierung die Einführung eines Qualifizierungsgeldes vor. Dieses soll angelehnt an das Kurzarbeitergeld ausgestaltet werden und während der Qualifizierungsphasen ausgezahlt werden, um Arbeitsplätze zu sichern. Besonders hervorzuheben ist hinsichtlich der Weiterbildung der Austausch des Vermittlungsvorrangs in der Grundsicherung zu Gunsten eines Weiterbildungsvorrangs. Galt bisher die möglichst schnelle Vermittlung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt als oberste Maxime, strebt die Ampel-Koalition nunmehr das Ziel an, die Arbeitsvermittlung stärker mit der Arbeitsförderung zu verknüpfen und so eine nachhaltige Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt anzustreben. Während es sich bei den zuvor genannten Maßnahmen im Sinne der Typologie von Hall um Änderungen erster und zweiter Ordnung handelt, indem bestehende Leistungen ausgebaut, angepasst oder durch neue ergänzt werden, kann der Wechsel zum Weiterbildungsvorrang durchaus als Änderung dritter Ordnung klassifiziert werden, da im Bereich der Arbeitsvermittlung und -förderung die Ziele neu definiert – zumindest jedoch verschoben – wurden.

Neben einem hohen Beschäftigungsniveau beabsichtigt die Koalition, auch Maßnahmen zur Förderung qualitativ hochwertiger Arbeit zu ergreifen. Hiermit kann sowohl die Beschäftigungsfähigkeit im Zuge des Arbeits- und Gesundheitsschutzes gesichert als auch die über Erwerbsarbeit finanzierten Sozialversicherungen über verbesserte Lohnstrukturen stabilisiert werden. In diesem Kontext wird die Umsetzung des zentralen Wahlversprechens der Sozialdemokratie angestrebt, indem der Mindestlohn einmalig auf zwölf Euro pro Stunde angehoben werden soll. Zur Verbesserung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sollen generell jedoch auch weiterhin die Sozialpartner beitragen, weshalb diese gestärkt werden sollen, um eine höhere Tarifbindung zu erreichen. Eine konkrete Maßnahme hierzu besteht darin, öffentliche Auftragsvergaben an die Einhaltung eines Tarifvertrags zu knüpfen und der Tarifflicht über Betriebsausgliederungen entgegenzuwirken. Darüber hinaus finden sich im Koalitionsvertrag jedoch keine konkre-

ten Vorschläge, wie die Tarifautonomie unterstützt werden kann, was auch von Seite der Gewerkschaften kritisiert wird (DGB 2021: 3). Mit Blick auf die befristete Beschäftigung ist der Abbau haushaltsbedingter und sachgrundloser Befristungen im öffentlichen Dienst und beim Bund geplant. Darüber hinaus soll die sachgrundlose Befristung auf maximal sechs Jahre begrenzt werden. Zur Förderung guter Arbeit handelt es sich insgesamt betrachtet um eine Politik der kleinen Schritte, die an bestehenden Strukturen ansetzt, diese zu stärken versucht. Auch wenn in einigen wenigen Bereichen stärker reguliert werden soll, ist daraus kein grundlegender Wandel abzuleiten.

Dies wird auch daran deutlich, dass bei den Verbesserungen der Lohn- und Arbeitsstrukturen einzelne Bereiche weitgehend ausgespart werden. So wird im Koalitionsvertrag konstatiert, dass »Werkverträge und Arbeitnehmerüberlassung [...] notwendige Instrumente« sind (SPD/Grüne/FDP 2021: 71). Abgesehen von einer möglichen verstetigenden Ausweitung des Kurzarbeitergeldes auf Leiharbeiter:innen, die zuvor evaluiert werden soll und dem vollständigen Krankenversicherungsschutz für Saisonarbeitskräfte ab dem ersten Tag, sind in diesem Bereich keine regulierenden Eingriffe geplant. Auch an Minijobs wird festgehalten und die Einkommensgrenze mit dem steigenden Mindestlohn sogar auf 520 Euro angehoben. Hiermit hält die neue Bundesregierung an Formen prekärer Beschäftigung fest und agiert damit beispielsweise gegen die Empfehlung des Rats der Arbeitswelt (2021: 77 f.), Minijobs schrittweise zu reduzieren und schließlich mit wenigen Ausnahmen – etwa für Renter:innen – gänzlich abzuschaffen. Dem Ziel, die soziale Sicherheit über gute Erwerbsarbeit zu sichern, steht also eine zurückhaltende Vorgehensweise in einzelnen Bereichen prekärer Beschäftigung gegenüber.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass der Fokus der Ampel-Koalitionäre in der Arbeitsmarktpolitik auf der Weiterentwicklung von aktiven Maßnahmen zur Sicherstellung eines hohen Beschäftigungsniveaus liegt. Flankiert werden diese durch einige Vorhaben zur Verbesserung der Lohn- und Arbeitsbedingungen, wenngleich diese nicht konsistent in allen Bereichen der Arbeitswelt zu finden sind. Die passive Arbeitsmarktpolitik hingegen spielt kaum eine Rolle im Regierungsprogramm. Bei der überwiegenden Zahl der Vorhaben handelt es sich zudem um Änderungen erster und/oder zweiter Ordnung, indem bestehende Instrumente angepasst (Berufsorientierung, Förderung von Weiterbildung) und mitunter durch neue Maßnahmen ergänzt (Ausbildungsgarantie, Lebenschancen-BAföG) werden. Dazu zählt auch der veränderte Integrationsfokus im Grundsicherungssystem mit der beabsichtigten Priorisierung der Weiterbildung gegenüber der direkten Vermittlung. Schließlich stellt sich abschließend die Frage, wie diese Ausweitungen und neuen Instrumente finanziert werden können. Somit wird die Frage der Finanzierung zusätzlicher Leistungen schon vor dem

Hintergrund der im Rahmen der Kurzarbeit während der Corona-Pandemie aufgezehrten Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit virulent.

2.2 Alterssicherungspolitik

Die Alterssicherungspolitik in Deutschland ist durch die seit 1957 umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung geprägt und dem Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter verpflichtet. Betriebliche und private Formen der Alterssicherung als zweite und dritte Säule spielen seit Anfang der 2000er Jahre eine größere Bedeutung, um die im Zuge des demografischen Wandels entstandene Rentenlücke zu kompensieren (Steffen 2012). An diesem inzwischen etablierten Drei-Säulen-Modell hält die Ampel-Koalition fest. Die Finanzierungsschwierigkeiten durch den demografischen Wandel sind jedoch nicht kleiner geworden, es ergeben sich vor allem für Selbstständige Sicherungslücken und die private wie betriebliche Altersvorsorge wird insbesondere von denjenigen seltener in Anspruch genommen, die aufgrund geringer Rentenanwartschaften besonders dringend zusätzliche Vorsorge benötigen. Die neue Bundesregierung erkennt diese Problematik an und verpflichtet sich, mit geeigneten Maßnahmen »eine gute und verlässliche Rente nach vielen Jahren Arbeit« zu gewährleisten« (SPD/Grüne/FDP 2021: 73). Dass die konkreten Maßnahmen im Bereich der Alterssicherungspolitik (Tabelle 2) – wie auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik – vielmehr darauf ausgelegt sind, das bestehende System zu stabilisieren und nicht grundlegend zu reformieren, indem beispielsweise die Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung umgebaut wird, wie sie in Österreich existiert, wird daran deutlich, dass es im Koalitionsvertrag heißt: »Neben der gesetzlichen Rente bleiben die betriebliche wie private Altersvorsorge wichtig für ein gutes Leben im Alter.« (ebd.)

Bei der gesetzlichen Rentenversicherung wird am aktuellen Regel-Renteneintrittsalter von 67 festgehalten, das Mindestrentenniveau von 48 Prozent soll langfristig gesichert und für Personen mit Erwerbsminderungsrenten im Bestand sollen Verbesserungen erwirkt werden. Eine Erhöhung des Beitragssatzes über 20 Prozent wird für die Legislaturperiode gleichzeitig ausgeschlossen. Um diese ambitionierten Ziele zu erreichen, wird einerseits eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen angestrebt sowie eine arbeitsmarktbezogene qualifizierte Zuwanderung befürwortet. Andererseits sollen auch ältere Arbeitnehmer:innen länger gesund im Arbeitsleben verbleiben. Hierzu wird beabsichtigt, die Präventions- und Rehabilitationsleistungen auszubauen, die Flexirente stärker zu nutzen (bekannter zu machen) und einen Dialogprozess mit den Sozialpartnern darüber anzustoßen, wie Wünsche von älteren Arbeitnehmer:innen nach einer

Policy-Bereich	Geplante Maßnahmen
Gesetzliche Rentenversicherung	<ul style="list-style-type: none"> – Keine Anhebung des Renteneintrittsalters – Beitragssatz steigt in der Legislaturperiode nicht über 20 % – Sicherung des Mindestrentenniveaus von 48 % – Stärkung durch Erwerbsbeteiligung von Frauen, älteren Arbeitnehmer:innen sowie erwerbsbezogene und qualifizierte Einwanderung – Dialogprozess mit Sozialpartnern zur Erfüllung von Wünschen nach längerem Verbleib im Arbeitsleben – Stärkere Verbreitung der Flexirente – Evaluation der Grundrente – Einführung einer teilweisen Kapitaldeckung durch dauerhaften Fonds; Aufbau Kapitalstock in 2022 mit 10 Mrd. Euro aus Haushaltsmitteln
Betriebliche Altersvorsorge	<ul style="list-style-type: none"> – Erlaubnis von Anlagemöglichkeiten mit höheren Renditen – Umsetzung des Sozialpartnermodells
Private Altersvorsorge	<ul style="list-style-type: none"> – Prüfen eines öffentlich verwalteten Fonds mit einem effektiven und kostengünstigen Angebot mit Abwahlmöglichkeit – Prüfen einer gesetzlichen Anerkennung privater Anlageprodukte mit höheren Renditen als Riester – Anreize für untere Einkommensgruppen zur Inanspruchnahme der Produkte – Erhöhung Sparerpauschbetrag auf 1.000 Euro
Prävention und Rehabilitation	<ul style="list-style-type: none"> – Aktionsplan »Gesunde Arbeit« auflegen – Stärkung des Grundsatzes »Prävention vor Reha vor Rente« durch vereinfachten Zugang zu Rehaleistungen und bedarfsgerechtem Reha-Budget – Gesetzliche Verankerung des Ü45-Gesundheits-Check
Absicherung für Selbstständige	<ul style="list-style-type: none"> – Einführung einer Pflicht zur Altersvorsorge für neue Selbstständige in der gesetzlichen Rentenversicherung mit Opt-Out-Möglichkeit zur Wahl privater Vorsorgeprodukte

Tabelle 2: Vorhaben der Ampel-Koalition in der Alterssicherungspolitik

Quelle: Eigene Darstellung nach SPD/Grüne/FDP 2021: 72 ff.

längeren Erwerbsteilhabe leichter erfüllt werden können. Neben dem Versuch, das Potenzial an Beitragszahler:innen so weit wie möglich auszuschöpfen, plant die Ampel zudem das umlagefinanzierte System der Rentenversicherung um eine teilweise Kapitaldeckung zu ergänzen. Hierzu werden der Rentenversicherung 2022 aus Haushaltsmitteln zehn Milliarden Euro zur Verfügung gestellt, um einen Fonds aufzubauen. Wie die weitere Finanzierung des Fonds ausgestaltet sein soll, bleibt bisher offen. Eine weitreichende Kursänderung ist damit in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht zu erkennen. Vielmehr wird im Rahmen von Änderungen erster und zweiter Ordnung versucht, den Arbeitsmarkt zu stabilisieren, um das Potenzial der Beitragszahler:innen auszuschöpfen, und mit der kapitalgedeckten Ergänzung des Umlagesystems will man einen wei-

teren Stabilitätsmechanismus einbauen. Damit hat man sich zugleich gegen den Umbau hin zu einer Erwerbstätigenversicherung entschieden, wie sie beispielsweise in Österreich existiert. Mit der zukünftigen Altersvorsorgepflicht für Selbstständige sind gleichwohl erste zaghafte Schritte in diese Richtung zu erkennen. Damit ist zwar die Versicherung der Selbstständigen über die gesetzliche Rentenversicherung geplant, allerdings besteht eine Opt-Out-Möglichkeit hin zu privaten Vorsorgeprodukten. Das Beispiel Österreichs zeigt jedoch, dass eine Versicherung, in die alle Erwerbstätigen einzahlen, höhere Renten bei nur moderat höheren Beitragssätzen versprechen kann (Blank/Türk 2021). Vor dem Hintergrund der massiven demografischen Verschiebungen und dem damit generierten absehbaren Renteneintritt der Baby-Boomer, erscheint es jedoch fraglich, ob das Rentenniveau, das Renteneintrittsalter sowie der Beitragssatz stabil gehalten werden können.

Zur betrieblichen Altersvorsorge lassen sich im Koalitionsvertrag kaum neue Ideen finden. Lediglich Anlageformen mit höheren Renditemöglichkeiten sollen ermöglicht und die Umsetzung des bereits von der vorletzten Regierung beschlossenen Sozialpartnermodells in Angriff genommen werden. Etwas ausführlicher wird hingegen die private Altersvorsorge behandelt. Hierbei soll geprüft werden, inwiefern anstelle der Riesterrente ein öffentlich verwalteter Fonds mit effektivem und kostengünstigem Angebot mit Abwahlmöglichkeit eingerichtet werden kann. Detaillierte Informationen bleibt die Regierung schuldig. So geht aus dem Koalitionsvertrag etwa nicht hervor, ob es sich um einen verpflichtenden Fonds handelt, der die gesetzliche Rentenversicherung ergänzen soll, oder ob die private Altersvorsorge weiterhin vollständig der Eigeninitiative obliegt. Um private Altersvorsorge insgesamt attraktiver zu gestalten, ist über diesen Prüfauftrag hinaus ein weiterer zur gesetzlichen Anerkennung von privaten Anlageprodukten mit höheren Renditen vorgesehen. Untere Einkommensgruppen sollen zudem durch gezielte Anreize stärker als bisher dazu motiviert werden, private Vorsorgeprodukte in Anspruch zu nehmen. Wie genau diese ausgestaltet sein sollen, wird allerdings nicht näher ausgeführt. Schließlich soll ein zusätzlicher Anreiz zur privaten Altersvorsorge über die Erhöhung des Sparerpauschbetrags auf 1.000 Euro geschaffen werden.

In Summe lassen sich auch für die betriebliche und private Altersvorsorge keine Pfadbrüche erkennen. Mit Anpassungen bei der Betriebsrente bzw. einem Austausch des Instrumentariums im Bereich der privaten Altersvorsorge handelt es sich um Änderungen erster und zweiter Ordnung, die darauf zielen, die Verbreitung, Inanspruchnahme sowie die Leistungen der Angebote zu verbessern, ohne gänzlich neue Wege einzuschlagen. Inwiefern das gelingt, dürfte nicht zuletzt auch von der Frage der Modalitäten der Inanspruchnahme abhängen. So hat sich schon am Beispiel der Betriebsrente gezeigt, dass selbst ausschließlich

arbeitgeberfinanzierte Betriebsrenten kaum in Anspruch genommen werden, wenn sie nicht automatisch mit einer Abwahlmöglichkeit (Opt-Out-Verfahren) abgeschlossen werden und stattdessen ein Antragserfordernis (Opt-In-Verfahren) besteht (Schroeder/Greef/Heller 2021).

3. Sozialpolitik in der sozial-ökologischen Transformation

Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels nehmen einen zentralen Stellenwert im Koalitionsvertrag ein. Diese sind jedoch zum Teil mit einschneidenden Veränderungen für die Lebenswelten der Menschen verbunden. Besonders für Geringverdienende, bildungsschwächere Haushalte und Teile der unteren Mittelschicht wirken solche Maßnahmen belastend, da sie zu steigenden Kosten beispielsweise bei der Mobilität, Ernährung, Gesundheit und dem Wohnen führen. Einkommensstärkere Haushalte hingegen tragen einerseits stärker zur CO₂-Belastung bei. Andererseits treffen finanzielle Mehrbelastungen sie nicht in ihrem Lebenshaltungsniveau, weil sie hinreichende Möglichkeiten haben, sich mit den (finanziellen) Folgen des Klimawandels zu arrangieren (Gründinger u.a. 2021: 178 ff.). Mit den klimapolitischen Maßnahmen ist daher das Risiko einer weiteren Zunahme der sozialen Ungleichheit verbunden.

Es ist inzwischen politischer Konsens, dass der Übergang in eine klimaneutrale Gesellschaft sozialverträglich gestaltet werden muss. Deshalb hat auch die neue Bundesregierung solche Maßnahmen angekündigt. Ob diese überwiegend als Kompensationsleistungen zu charakterisierenden Maßnahmen jedoch ausreichend sein werden, um die zu erwartenden Belastungen der genannten Gruppen angemessen abzufedern, ist fraglich.

Klimaschutz verstehen die Ampel-Koalitionäre als »Querschnittsaufgabe« und konstatieren, dass dementsprechend »alle Sektoren [...] einen Beitrag leisten müssen: Verkehr, Bauen und Wohnen, Stromerzeugung, Industrie und Landwirtschaft« (SPD/Grüne/FDP 2021: 55). Allerdings finden sich nur wenige sozialpolitisch flankierende Vorhaben im Koalitionsvertrag. Diese sind darüber hinaus nur selten so konkret wie im Bereich der vom Ausstieg aus der Kohleverstromung betroffenen Beschäftigten, für die das Anpassungsgeld nachgebessert und um eine Qualifizierungskomponente ergänzt werden soll (ebd.: 59). Insbesondere mit Blick auf den CO₂-Preis bleiben die Koalitionäre hinter ihrem eigenen Anspruch, Instrumente für »einen starken sozialen Ausgleich« und die Unterstützung von »Menschen mit geringeren Einkommen« zu entwickeln, zurück (ebd.: 62). Zwar soll der Umstieg auf die Teilwärmiete Mieter:innen entlasten, indem die Kosten für energetische Modernisierungsmaßnahmen sowie die steigenden Heizkosten

hälftig zwischen Vermieter:innen und Mieter:innen geteilt werden, doch werden hiermit ebenso wie bei der zukünftigen aus Steuermitteln finanzierten EEG-Umlage auch einkommensstarke Haushalte entlastet (ebd.: 62 f., 91). Darüber hinaus finden sich – abgesehen von der Zielmarke von zukünftig 100.000 neue Sozialwohnungen pro Jahr sowie einen einmaligen Heizkostenzuschlag zum Wohngeld – nur vage Vorstellungen, wie einkommensschwächere Haushalte bei den zusätzlichen Belastungen unterstützt werden können. Weder die Einführung einer Klimakomponente beim Wohngeld, noch der erwähnte – über die Abschaffung der EEG-Umlage hinausgehende – soziale Ausgleichsmechanismus, etwa ein Klimageld, werden weiter ausgeführt (ebd.). Im Bereich der Mobilität und bezogen auf potenziell steigende Lebensmittelpreise, die durch den Umstieg auf eine ökologische Landwirtschaft herbeigeführt werden könnten, enthält der Koalitionsvertrag überhaupt keine weiteren Maßnahmen.

Schließlich ist auch der Innovationsgehalt dieser Vorhaben begrenzt. Eine konsistente sozialpolitische Flankierung der klimafreundlichen Politik fehlt weitgehend und beschränkt sich bei den wenigen beschriebenen Maßnahmen auf die Anpassung oder Ausweitung bestehender Instrumente der Sozialpolitik. Neue Strukturen oder institutionalisierte Maßnahmen zum Erfassen der zu erwartenden Belastungen – insbesondere für einkommensschwache Haushalte – sind nicht vorgesehen. Ohne weiteres politisches Engagement in diesem Bereich könnte also mit der ökologischen Transformation auch die Schere zwischen Arm und Reich weiter auseinanderdriften. An erster Stelle gilt es hierüber neues Wissen zu generieren, um möglicherweise nachsteuern zu können. Denn in dem Maße, wie sich soziale Ungleichheiten durch die sozialen Belastungen des ökologischen Umbaus von Wirtschaft und Gesellschaft ergeben, droht auch die Akzeptanz der grundsätzlich zu begrüßenden klimafreundlichen Ausgestaltung der Politik zu sinken.

4. Fazit: Kontinuität mit innovativen Einsparungen

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich der Koalitionsvertrag dadurch auszeichnet, dass er systemtransformierenden Projekten – wie etwa einem Bedingungslosen Grundeinkommen – eine Absage erteilt. Wie eingangs angenommen, sind die geplanten Maßnahmen als inkrementelle Anpassungen erster und zweiter Ordnung zu verstehen, die die bestehenden Strukturen des Sozialversicherungsstaates stabilisieren und bestehende Sicherungslücken schließen sollen.

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wird das an dem Verständnis von (guter) Erwerbsarbeit als Garant für gesellschaftlichen Wohlstand und individuelle so-

ziale Sicherung deutlich. Die Koalitionäre zielen daher auf ein hohes Beschäftigungsniveau mit möglichst vielen guten Arbeits- und Lohnbedingungen. Erreicht werden soll dies über inkrementelle Anpassungen im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik, wobei die Aus- und Weiterbildung besonders hervorstechen. Bestehende Instrumente – wie etwa die Berufsorientierung und Fördermöglichkeiten bei der Weiterbildung – sollen ausgebaut und teilweise um neue – wie etwa das Lebenschancen-BAföG oder eine Ausbildungsgarantie – ergänzt werden.

Auch mit Blick auf die Alterssicherungspolitik wurde sichtbar, dass es vordergründig darum geht, das Sozialversicherungssystem zu stabilisieren. So soll das Drei-Säulen-System durch Änderungen erster und zweiter Ordnung angepasst werden, indem in der gesetzlichen Rentenversicherung ein kapitalgedeckter Fonds als Stabilitätsmechanismus eingeführt und die private Altersvorsorge durch den Austausch und die Ausweitung bestehender Fördermöglichkeiten attraktiver und mit besseren Konditionen ausgestattet werden soll.

Schließlich sind auch die sozialpolitischen Vorhaben im Rahmen der ökologischen Transformation stark durch die pfadabhängigen Vorstellungen von Kompensation geprägt, wie etwa bei dem noch zu entwickelnden Klimageld oder dem einmaligen Heizkostenzuschlag beim Wohngeld deutlich wird. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob die sozialpolitisch relevanten Belastungen einer klimafreundlichen Politik überhaupt im Rahmen der bestehenden Strukturen gelöst werden können. Bisher ist der Innovationsgehalt jedenfalls gering und die Reichweite der sozialpolitischen Puffer sehr begrenzt.

Insgesamt bleiben viele Vorstellungen der Regierung noch sehr unpräzise, sodass abzuwarten sein wird, in welchem Maße sie für den Sozialversicherungsstaat tatsächlich systemstabilisierend wirken können bzw. inwiefern die vielen kleinen Veränderungen am Ende doch zu einer neuen Systemstruktur führen. Denkbar ist nämlich auch, dass durch das Stopfen von Sicherungslücken lediglich Zeit erkaufte und weitreichenden Reformen, die jetzt notwendig wären, so aus dem Weg gegangen wird. Ob der unklaren Gegenfinanzierung zahlreicher geplanter Maßnahmen im Koalitionsvertrag erscheint Letzteres zumindest nicht unwahrscheinlich. Denn ein hohes Beschäftigungsniveau allein wird zur Finanzierung der mitunter expansiven Maßnahmen wohl kaum ausreichend sein.

Literatur

Blank, Florian/Türk, Erik (2021), »Altersrenten und sozialer Ausgleich in Deutschland und Österreich – ein Vergleich anhand von Modellrechnungen«, in: *Sozialer Fortschritt*, 70 (99), S. 1–25.

- Breyer, Friedrich/Buchholz, Wolfgang (2021), *Ökonomie des Sozialstaats*, 3. Aufl., Wiesbaden: Springer.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (2021), *Echt gerecht: Zukunft solidarisch gestalten. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP: Bewertung des Deutschen Gewerkschaftsbundes*, Berlin.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2021), *Fachkräfteengpässe schon über Vorkrisenniveau. DIHK-Report Fachkräfte 2021*, Berlin.
- Gründinger, Wolfgang/Bendlin, Lena/Creutzig, Felix/Hagedorn, Gregor/Kemfert, Claudia/Neumärker, Bernhard/Praetorius, Barbara/Tvrtkovic, Mario (2021), »CO₂-Bepreisung und soziale Ungleichheit in Deutschland«, in: *Zeitschrift für sozialen Fortschritt*, 10 (1), S. 176–187.
- Hall, Peter (1993), »Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain«, in: *Comparative Politics*, 25 (3), S. 275–296.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2021), *Zentrale Befunde zu aktuellen Arbeitsmarktthemen 2021/2022*, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Nullmeier, Frank (2019), »Die Sozialstaatsentwicklung im vereinten Deutschland. Sozialpolitik der Jahre 1990 bis 2013«, in: Wolfgang Schroeder/Michaela Schulze (Hg.), *Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen im Wandel. Theoretische Einordnungen und empirische Befunde*, Baden-Baden: Nomos, S. 19–40.
- Rahner, Sven (2018), *Fachkräftemangel und falscher Fatalismus. Entwicklung und Perspektiven eines neuen Politikfeldes*, Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Rat der Arbeitswelt (2021), *Vielfältige Ressourcen stärken – Zukunft gestalten. Impulse für eine nachhaltige Arbeitswelt zwischen Pandemie und Wandel*, Berlin: Prognos.
- Schroeder, Wolfgang/Greef, Samuel/Heller, Lukas (2020), »Altersversorgung besser steuern. Was muss passieren, dass betriebliche Altersversorgung an Fahrt aufnimmt?«, in: *Arbeitsrecht im Betrieb*, 41 (10), S. 23–24.
- SPD/Grüne/FDP (2021), *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP*, Berlin.
- Steffen, Johannes (2012), »Lebensstandardsicherung und Armutsfestigkeit im ›Drei-Säulen-Modell‹ der Alterssicherung«, in: Reinhard Bispinck/Gerhard Bosch/Klaus Hofemann/Gerhard Naegele (Hg.), *Sozialpolitik und Sozialstaat*, Wiesbaden: Springer VS, S. 413–425.
- Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen Ann (2005), »Introduction: institutional change in advanced political economies«, in: Kathleen Ann Thelen/Wolfgang Streeck (Hg.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*, Oxford: University Press, S. 1–39.
- Südekum, Jens (2018), *Digitalisierung und die Zukunft der Arbeit: Was ist am Arbeitsmarkt passiert und soll die Wirtschaftspolitik reagieren? IZA-Standpunkte Nr. 90*, Bonn: IZA.