

Ambitioniertes Programm – mit dem Risiko, erfolgreich zu scheitern

Zu den Konfliktlinien und Chancen der Sozialpolitik der Ampel-Koalition

Georg Cremer

Sozialpolitisch hält der Koalitionsvertrag der Ampelregierung eine Reihe ambitionierter Vorhaben bereit: Der Mindestlohn wird mit einer »einmaligen« Vorgabe an die Mindestlohnkommission auf zwölf Euro erhöht. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende wird durch ein »Bürgergeld« abgelöst. Das Bürgergeld, das Wohngeld und weitere steuerfinanzierte Sozialleistungen sollen aufeinander abgestimmt und zugleich die Transferentzugsraten so reformiert werden, dass die Integration in den Arbeitsmarkt gefördert wird. Die kindbezogenen Leistungen werden zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung zusammengeführt. Für »neue« Selbstständige soll die Altersvorsorge obligatorisch werden. Das Teilhabechancengesetz soll entfristet und damit die Instrumente eines sozialen Arbeitsmarktes verstetigt werden. Begleitendes Coaching und aufsuchende Sozialarbeit sollen Regelinstrumente in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Sozialhilfe werden. Zudem legt der Koalitionsvertrag einen starken Fokus auf Weiterbildung und kündigt eine Nationale Weiterbildungsstrategie an. Eine bessere Verzahnung von Sozial- und Bildungspolitik wird thematisiert, in Kooperation mit den Ländern sollen Schulen mit einem besonders hohen Anteil von Kindern aus sozial benachteiligten Familien zielgerichtet gefördert und bundesweite Standards für die frühkindliche Bildung festgelegt werden.¹

1 Vgl. Koalitionsvertrag (2021): 69, 75, 77, 100, 75, 76, 67f., 95f., Seitenangaben in Reihenfolge der Nennung im Text.

1. Ambitioniertes Programm

Insgesamt fällt bei der Lektüre des Koalitionsvertrages auf, dass er in Teilen sehr detaillierte Festlegungen beinhaltet, er in anderen Teilen dagegen eher vage bleibt. Dies dürfte dem Faktum geschuldet sein, dass es innerhalb der Ampel sehr unterschiedliche Grade von Konsens und Konfliktpotenzial zu den einzelnen Themen und Maßnahmen gibt. Es zeigt sich zugleich, dass den Verhandlern des Vertrages die Komplexität der Reformaufgaben präsent war und sie daher klugerweise auf vorschnelle Festlegungen verzichtet haben.

Die Reaktionen seitens von Gewerkschaften, Sozial- und Wohlfahrtsverbänden auf den Koalitionsvertrag waren verhalten wohlwollend. Das ist insofern bemerkenswert, als sozialpolitische Ankündigungen sonst häufig reflexartig als ungenügend abgewertet werden: »Enttäuschend«, »fehlendes Gesamtkonzept«, »zu kurz gesprungen« gehören zum Standardrepertoire der Lyrik verbandlicher Pressemeldungen. Es stellt schon fast ein Lob dar, wenn konstatiert wird, ein Vorhaben der Regierung sei ein »kleiner Schritt in die richtige Richtung«. Solche Stimmen gab es auch diesmal, aber es überwogen die positiven Reaktionen. »Das Glas ist mindestens halbvoll«, so die Reaktion des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes in einer Pressemeldung am 24. November 2021, der sonst eher den Sozialstaat im Niedergang sieht. Allerdings lassen viele Ankündigungen des Koalitionsvertrages einen breiten Interpretationsspielraum, sodass die Bewertungen zu Beginn der Ampelkoalition nur vorläufig sind und die Abwertung ihrer Sozialpolitik seitens von Gewerkschaften und Sozialverbänden möglicherweise dann einsetzt, wenn die erforderlichen Konkretisierungen in Gesetzgebungsverfahren vollzogen werden.

2. Erwartungsmanagement erforderlich

Eine Herausforderung für die Sozialpolitik der Ampelkoalition ist somit, auf die Erwartungen Einfluss zu nehmen, was ihre sozialpolitischen Interventionen bewirken können und wie stark sich die sozialen Verhältnisse in vier Jahren von den Verhältnissen beim Regierungsantritt unterscheiden werden. Die Vorsitzenden der SPD legen die Latte sehr hoch: Lars Klingbeil spricht

von einem »sozialdemokratischen Jahrzehnt«², obwohl ein mit 25 Prozent der Wählerstimmen eingefahrener Sieg wohl kaum die Voraussetzungen sichert, eine Ära zu prägen. Saskia Esken bezeichnet die abgelöste Bundesregierung als »konservativ«, obwohl die SPD in zwölf der 16 Regierungsjahre von Angela Merkel mitregiert und Schlüsselressorts besetzt hat. Es werde nun, so Esken, eine »sehr progressive Regierung« folgen, wie sie in einem Interview im Deutschlandfunk am 25. November 2021 sagte.

In der Vergangenheit war immer wieder ein Fremdeln in der SPD mit den eigenen Erfolgen zu beobachten. Faktisch ist in der Großen Koalition sozialpolitisch viel bewegt worden, wenn man anerkennt, dass Politik, gerade in einem so pfadabhängigen, komplexen System wie dem deutschen Sozialstaat, nur im Stückwerk gradueller Veränderungen vorankommen kann. Nur der Mindestlohn und, bereits nachgeordnet, die Grundrente – beide Vorhaben von der SPD der Union abgetrotzt – haben es geschafft, ins öffentliche Bewusstsein vorzudringen. Die meisten anderen Veränderungen fanden entweder nie öffentliches Interesse, weil sie nur kleinere Gruppen besserstellen – oder sie wurden abgehakt und vergessen, sobald sie erreicht waren: In der 18. Legislaturperiode der Jahre 2013–2017 wurde beispielsweise der Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende bis zum 18. Geburtstag des Kindes verlängert. Mit dem ElterngeldPlus erhielten Eltern flexiblere Möglichkeiten, die Betreuung ihrer Kinder mit Teilzeitarbeit zu verbinden, ohne auf Ansprüche verzichten zu müssen. Für pflegende Angehörige sind die Beiträge der Pflegeversicherung zur Rentenversicherung erhöht worden. In der Behindertenhilfe wurden die Regeln zur Anrechnung des Einkommens und Vermögens behinderter Personen deutlich verbessert, und es wurde darauf verzichtet, das Einkommen des Partners heranzuziehen. Das ist eine substanzielle Verbesserung, denn bisher stand dies einer Eheschließung zwischen behinderten und nicht-behinderten Menschen massiv im Wege.

Auch in der 19. Legislaturperiode hat es substanzielle Besserstellungen für einige Gruppen gegeben: Die wichtigste Erweiterung des Sozialstaats war die sogenannte »Grundrente«, ein Rentenzuschuss für langjährig Versicherte. Der Kinderzuschlag für Familien im Niedriglohnbereich wurde verbessert. Kinder von Pflegebedürftigen müssen sich nur noch dann an den Sozialhilfekosten für die Pflege beteiligen, wenn ihr Einkommen über

2 SPD-Parteitag, 11. Dezember 2021 <https://www.deutschlandfunk.de/spd-parteitag-102.html>. Zugriffen: 19. Februar 2022.

100.000 Euro pro Jahr liegt. Für Pflegebedürftige in stationären Einrichtungen ist in Abhängigkeit von der Dauer des Heimaufenthalts der privat zu tragende Anteil an den Pflegekosten reduziert worden. Ein großer Gewinn für Menschen, die trotz einer erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik in der Langzeitarbeitslosigkeit verharren, ist das sogenannte Teilhabechancengesetz. Damit kann die Beschäftigung von Menschen, die bereits sehr lange arbeitslos sind, öffentlich gefördert werden: über fünf Jahre, sozialversicherungspflichtig und entlohnt zu Mindestlohn bzw. Tariflohn, falls der Arbeitgeber tarifgebunden ist.

All dies hat dem verbreiteten Bild eines defizitären Sozialstaats, der zu wenig leistet, um Gerechtigkeit herzustellen, kaum etwas anhaben können – wobei diese Stimmung im Bundestagswahlkampf 2021 weniger präsent war als vier Jahre zuvor. Das liegt zum einen an der Massivität staatlicher Leistungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Es liegt aber zum anderen auch daran, dass die SPD den schweren Fehler ihres Gerechtigkeitwahlkampfes von 2017 nicht wiederholte. Der damalige Kandidat, Martin Schulz, zeigte wenig Stolz auf die Regierungsleistungen der SPD in der vorausgegangenen Legislaturperiode. Er zeichnete ein Bild allgemeiner Ungerechtigkeit, bei dem das aus dem Blick rückte, was der Sozialstaat leistet und was Sozialpolitik erreicht hat. Das untergrub die Glaubwürdigkeit der SPD als Regierungspartei (wie auch der politischen Akteure generell). Wenn alles so schreiend ungerecht ist, stellt sich unvermeidlich die Frage, warum die SPD es dann nicht geändert hat, als sie an der Macht war. Es verblieb nur der Verweis auf den Koalitionspartner, der alle »wirklichen Reformen« verhindert habe. Eine solche Erzählung verzweigte aber die SPD, weil sie damit ihre Arbeit und den Einfluss, den sie ausübte, selbst infrage stellte. Diesen Fehler hat die Partei 2021 unter dem für den Wahlkampf prägenden Einfluss ihres Kanzlerkandidaten Olaf Scholz nicht wiederholt.

Auch wenn das sozialpolitische Programm der Ampelregierung ambitioniert ist – seine Umsetzung wird reformerisches Stückwerk bleiben. Die Sozialpolitik wird beeinflusst von fiskalischen Restriktionen, notwendigen Kompromissen mit den Bundesländern und Konflikten innerhalb der Koalition selbst. Sie wird stärker in der Kontinuität der bisherigen Sozialpolitik stehen, als es der Aufbruchsrhetorik entspricht. Also muss es das Interesse der Ampelregierung sein, Erwartungsmanagement zu betreiben, was teils auch die eigenen Reihen betrifft. Gelingt es nicht, unrealistische Erwartungen einzuhegen, so läuft die Ampelregierung selbst dann Gefahr, den Ein-

druck zu vermitteln, sozialpolitisch zu scheitern, wenn sie ihr Programm durchsetzen kann.

3. Von »Hartz IV« zum Bürgergeld

Das Bürgergeld soll, so eine Sehnsucht innerhalb von SPD und Grünen, »Hartz IV überwinden«. Der Koalitionsvertrag (2021, S. 75-78) stellt durchaus substanzielle Veränderungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Aussicht. Die Aufhebung des Vermittlungsvorrangs lässt den Jobcentern mehr Spielraum, einen nachholenden Schulabschluss oder eine Ausbildung zu fördern, auch wenn eine direkte Vermittlung in eine Tätigkeit, die keine Qualifikationen erfordert, möglich ist. Dies eröffnet zusätzliche Chancen für langzeitarbeitslose Menschen und kann zu einer nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt beitragen. Wenn der vorgesehene Wechsel von der Eingliederungs- zu einer Teilhabevereinbarung mehr ist als nur eine Umbenennung, sondern damit auch eine Qualitätssteigerung der Beratung verbunden ist, kann dies nützlich sein. Im Profiling von langzeitarbeitslosen Menschen sollen auch nichtformale Qualifikationen erfasst werden. Dies kann Stärken in den Vordergrund rücken und den Beratungsprozess verbessern. In den ersten beiden Jahren des Bürgergeldbezuges soll die Leistung ohne Anrechnung des Vermögens erfolgen und die Wohnkosten ohne weitere Prüfung als angemessen anerkannt werden (wobei es vermutlich auch hier gewisse Obergrenzen geben wird, auch wenn davon nichts im Koalitionsvertrag steht).

Aber: All dies ist eine Reform des bisherigen Rechts und wird in einer weiteren Novellierung des Sozialgesetzbuches II umgesetzt werden. Auch das Bürgergeld ist eine bedarfsgeprüfte Sozialleistung. Es ist nicht der von Teilen der Grünen erträumte Einstieg in eine bedarfsgeprüfte und zugleich bedingungslose Mindestsicherung, die Robert Habeck (2018) unter dem Begriff der »Garantiesicherung« in die Diskussion gebracht hat (zur Kritik: Cremer 2019). Es bleibt ausdrücklich bei Mitwirkungspflichten; wenn diese durchgesetzt werden sollen, dann wird es auch weiterhin Sanktionen geben. Zu erwarten ist, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Sanktionen im Sozialrecht (Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019, 1 BvL 7/16), auf das im Koalitionsvertrag ausdrücklich Bezug genommen wird, den Rahmen für die künftigen Regelungen vorgeben wird und Sanktionen in der

Regel auf 30 Prozent der Regelleistung beschränkt werden. Beendet werden sollen die weit härteren Sanktionsregelungen für Leistungsempfänger unter 25 Jahren.

Vermutlich ist der kryptische Satz im Koalitionsvertrag, bis zur gesetzlichen Neuregelung solle »ein einjähriges Moratorium für die bisherigen Sanktionen unter das Existenzminimum« geschaffen werden (Koalitionsvertrag 2021: 76), im Sinne des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu interpretieren. Denn sollte gemeint sein, dass auch im Falle der Nichterfüllung jeglicher Mitwirkungspflichten das Bürgergeld in voller Höhe zu zahlen ist, weil dieses mit dem soziokulturellen Existenzminimum gleichgesetzt wird, wäre in der Zeit des Moratoriums keinerlei Sanktionierung möglich. Dann wären den Jobcentern selbst dann die Hände gebunden, wenn zumutbare Arbeitsangebote mehrfach abgelehnt werden. Dass weiterhin sanktioniert werden soll, ergibt sich auch aus der – sehr sinnvollen – Vorgabe im Koalitionsvertrag, dass bei der Sanktionierung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen verpflichtend die Jugendhilfe auf den Plan zu treten hat (Koalitionsvertrag 2021, S. 76). Gäbe es keinerlei Mitwirkungspflichten oder fehlte jegliche Sanktionsmöglichkeit, diese im Konfliktfall durchzusetzen, so würde das Bürgergeld zum bedingungslosen Grundeinkommen. Gerade die SPD muss, wenn sie die Interessen von Beschäftigten im Niedriglohnssektor vertreten will, verhindern, dass Schwarzarbeit in starkem Umfang mit dem Bezug von Bürgergeld kombiniert wird und damit die legale Beschäftigung in diesem Sektor weiter unter Druck gerät.³

Anders als manch sozialdemokratische und grüne Rhetorik suggeriert, vollziehen die Vorhaben des Koalitionsvertrags keinen radikalen Bruch mit der Agenda 2010. Dies ist angesichts der Erfolge der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, die seit ihrer Umsetzung zu verzeichnen waren, auch sinnvoll. Wie stark die Agenda 2010 dazu beigetragen hat, die Arbeitslosigkeit seit 2005 etwa zu halbieren, ist strittig. Ihr aber jeden Beitrag abzusprechen,

3 Die Grünen hatten sich diesem Problem in der Debatte zu einer bedingungslosen Garantiesicherung gestellt. Die Bundesarbeitsgemeinschaft »Wirtschaft und Finanzen« der Grünen (2018) forderte, Strafen für Schwarzarbeit so zu erhöhen und konsequent zu vollziehen, dass sie »trotz niedriger Wahrscheinlichkeit entdeckt zu werden, eine wirklich abschreckende Wirkung erzielen«. Wenn den Jobcentern die Hände gebunden wären, müsste dies aber durch die Androhung drastischer Strafen gegenüber Arbeitgebern (auch Haftstrafen?) und Arbeitnehmern sowie durch strikte Kontrollen von Privathaushalten geleistet werden.

ist falsch. Bis Mitte der 2000er Jahre stieg mit jedem Konjunkturzyklus die Sockelarbeitslosigkeit weiter an, ein Trend, der gebrochen ist. Durch die Reform wurde eine Entwicklung in Gang gesetzt, in deren Folge mehr Arbeitsplätze angeboten wurden und Arbeitsuchende leichter eine Stelle fanden und zum Teil auch Arbeitsangebote zu weniger attraktiven Bedingungen akzeptierten. Die Trendwende auf dem Arbeitsmarkt ist durch eine lange Phase stagnierender, teils auch real rückläufiger Löhne am unteren Ende der Lohnskala eingeleitet worden. In den letzten Jahren gibt es dagegen nennenswerte Lohngewinne auch in den unteren Beschäftigungsgruppen, auch gestützt durch die Einführung des Mindestlohns.

Künftig wird das Arbeitslosengeld II also Bürgergeld heißen. Damit soll der Bruch zur bisherigen Arbeitsmarktpolitik betont werden, die zwar substantiell reformiert, aber nicht aufgegeben wird. Es ist völlig offen, ob der Bezeichnungswechsel eine Befriedung der Debatte bewirken wird oder ob die negative Bewertung von »Hartz IV«, die sich als abwertende Pars-pro-toto-Bezeichnung für die Reformpolitik der Agenda 2010 durchgesetzt hat, auf das Bürgergeld überspringt. Unmittelbar nach Bekanntwerden der Bürgergeldpläne der Ampelkoalition setzte seitens einiger Sozialverbände und Medien reflexartig eine Etikettenschwindel-Rhetorik ein.⁴

Ein solcher Übersprung wäre keineswegs neu. 2003 hat die rot-grüne Regierung mit der Einführung der Grundsicherung im Alter die Sozialhilfeleistungen für Menschen in Altersarmut deutlich verbessert, da der Regress des Sozialamts auf die Kinder weitgehend abgeschafft wurde.⁵ Zuvor hatten viele Menschen in Altersarmut auf die Beantragung der Sozialhilfe verzichtet, um ihren Kindern nicht zur Last zu fallen. Erwartungsgemäß stieg die Zahl der Empfänger der Grundsicherung im Alter in den Jahren nach 2003 deutlich an, was wesentlich mit einem Rückgang der Nichtinanspruchnahme zu tun hat.⁶ Die Grundsicherung im Alter wird dennoch heute nicht positiver bewertet als die »alte« Sozialhilfe.

4 Vgl. u.a. Pressemeldung Diakonie Deutschland, 2. November 2021; Die Tageszeitung 18. Oktober 2021 <https://taz.de/Buergergeld-statt-Hartz-IV/!5805766/>. Zugriffen: 19. Februar 2021.

5 Ein Rückgriff findet nur statt, wenn das anrechenbare Jahreseinkommen eines Kindes über 100.000 Euro liegt, § 94, Abs. 1a SGB XII.

6 Verdeckte Armut wurde reduziert, allerdings nicht überwunden. Vgl. Buslei et al. (2019), dazu Cremer (2020): 130, Fn. 3.

Für die Ampelregierung wird es somit entscheidend sein, ihre Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende selbstbewusst zu verteidigen. Das kann aber nicht gelingen, wenn alles, was die Agenda 2010 auf den Weg gebracht hat, als schreiendes Unrecht attribuiert wird. Je radikaler der Bruch mit der bisherigen Arbeitsmarktpolitik betont wird, die aber nicht aufgegeben wird, desto mehr trägt die Ampelkoalition dazu bei, die substanziellen Reformen, die sie sich vorgenommen hat, zu diskreditieren.

4. Reform der Zuverdienstmöglichkeiten

Ein solcher Übersprung der negativen Konnotation vom Arbeitslosengeld II, vulgo »Hartz IV«, auf das »Bürgergeld« wäre für die Ampel dann besonders risikoreich, wenn sich mit der Reform der Zuverdienstmöglichkeiten die Zahl der Erwerbstätigen, die ergänzend ALG II bzw. Bürgergeld erhalten, deutlich erhöhen würde. Ob dies so ist, hängt von den Eckdaten der Reform ab, die im Koalitionsvertrag nicht festgelegt sind. Die Einführung einer Kindergrundsicherung wird zumindest bei einem Teil der Familien, bei denen wenigstens ein Elternteil in oder nahe Vollzeit im Niedriglohnsektor tätig ist, die Abhängigkeit von ergänzenden Bürgergeldleistungen überwinden. Allerdings ist diese Gruppe klein. Von den ca. eine Million Aufstockern⁷ (2019, somit vor Corona) arbeiten nur etwa 120.000 in Vollzeit, darunter 11.000 Alleinerziehende und 64.000 Partner mit Kindern (Angabe für September 2019, Bundesagentur für Arbeit 2020, Tabelle 5). Die allermeisten Aufstocker sind jedoch geringfügig beschäftigt oder arbeiten in Teilzeit. Sie sind also nicht aufgrund schlechter Löhne auf Hilfe angewiesen – was zusätzlich gegeben sein mag –, sondern weil sie arbeitslos sind und ihren Hartz-IV-Satz mit geringfügiger Beschäftigung aufstocken oder weil sie als Teilzeitbeschäftigte nicht ausreichend in den Arbeitsmarkt integriert sind. Kein Mindestlohn, der nicht völlig jenseits dessen läge, was der Arbeitsmarkt verkraften kann, wird erreichen können, dass auch Menschen mit geringen Qualifikationen und/oder niedrigen Stundenlöhnen von einer Teilzeitstelle leben können. Entgegen einem verfestigten Narrativ, das auch innerhalb der SPD und der Grünen verbreitet ist, ist »Hartz IV« keine gigantische Maschinerie zur Sub-

7 Die Bundesagentur für Arbeit (BA) spricht von »erwerbstätigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten«. In der öffentlichen Debatte hat sich der Begriff »Aufstocker« durchgesetzt.

ventionierung von Armutslöhnen. Dieses verbreitete Narrativ ist für die Ampelregierung kommunikativ riskant, wenn sich, was zu erwarten ist, mit der Reform der Zuverdienstmöglichkeiten und der Senkung der Transferentzugsraten die Zahl der Aufstocker ausweitete.

Im Grunde genommen steht auch die Reform der Zuverdienstmöglichkeiten in der Kontinuität der Agenda 2010. Bei ihrer Ankündigung griff der damalige Bundeskanzler Schröder die Zuverdienstproblematik auf: »So werden wir damit Schluss machen, dass Langzeitarbeitslose, die einen Job annehmen, sämtliche Ansprüche auf Transferleistungen verlieren. [...] Das soll und wird ein Anreiz für die Aufnahme von Arbeit sein.« (Schröder 2003, S. 2485) Die heutige Aufstockerregelung stellt zumindest sicher, dass die Aufnahme einer Arbeit sich in jeder Konstellation lohnt, selbst wenn der Mehrertrag unter dem Strich für viele weiterhin gering ist. Denn in unteren Einkommensbereichen ist die Nettoeinkommenskurve recht flach, sodass eine Ausweitung der Arbeitszeit nur zu einem geringen Zuwachs beim Nettoeinkommen führt.

Der Koalitionsvertrag formuliert bezüglich der Reform der Zuverdienstmöglichkeiten äußerst vorsichtig. Definitiv wird angekündigt, Transferentzugsraten von über 100 Prozent zu vermeiden. Das betrifft aber einen Konstruktionsfehler beim Kinderzuschlag, der mit dem Wegfall der sogenannten Abbruchkante zum Jahresbeginn 2020 ausgeräumt wurde (mit dem sogenannten »Starke-Familien-Gesetz« vom 23. April 2019).

In der öffentlichen Debatte werden die Zielkonflikte der Reform viel zu wenig beachtet. Ein hohes Sicherungsniveau für Langzeitarbeitslose, hohe Arbeitsanreize, die Begrenzung der Zahl der Leistungsberechtigten und fiskalische Interessen lassen sich nicht gleichzeitig erfüllen. Läge das Bürgergeld deutlich oberhalb des heutigen ALG-II-Niveaus, wozu der Koalitionsvertrag keine Aussage trifft, so setzte der Transferentzug auf einem höheren Niveau ein und die Grenze, bis zu der ergänzendes Bürgergeld geleistet wird, verschöbe sich in Richtung mittlerer Einkommen. Der gleiche Effekt tritt ein, wenn die Transferentzugsraten gesenkt werden. Wird sowohl das Sicherungsniveau erhöht als auch die Transferentzugsraten gesenkt, verstärkt sich der Effekt.

Nun wird in der politischen Debatte darauf verwiesen, der notwendige Lohnabstand müsse durch die Anhebung des Mindestlohns sichergestellt werden. Werden aber Mindestlohn und Grundsicherungsniveau parallel angehoben, bleibt es bei der geringen Zunahme der materiellen Vorteile

einer Arbeitsaufnahme zum Mindestlohn im Vergleich zur Grundsicherung, wenn nicht wiederum die Transferentzugsraten deutlich gesenkt werden. Dies dürfte der Grund sein, dass der Koalitionsvertrag sich zur Höhe des Bürgergeldes nicht festgelegt. Zu vermuten ist, dass nicht nur fiskalische Überlegungen hierfür maßgeblich sind, sondern dass angesichts der kommunikativen Fallen eine zu starke Ausweitung der Zahl erwerbstätiger Bezieher von ergänzendem Bürgergeld vermieden werden soll.

FDP-Chef Christian Lindner hat im Bundestagswahlkampf 2021 die Aufstockerregelung scharf kritisiert – allerdings aus ganz anderen Gründen als die Kritiker, die eine Subventionierung von »Armutslöhnen« unterstellen. Der wahre Spitzensteuersatz in Deutschland, so Lindner, betrage 80 Prozent, »zu entrichten von Menschen, die »Hartz IV« beziehen, nebenbei aber wieder erste Schritte auf dem Arbeitsmarkt gehen wollen.« Der Zugriff des Staates dürfe nie höher als 50 Prozent sein. »Jede zusätzliche Stunde Arbeit sollte sich lohnen«, so Lindner (2021). Es müssten dann aber, wie Modellrechnungen zeigen, auch viele Erwerbstätige mit mittleren Erwerbseinkommen mit ergänzenden Transfers unterstützt werden (Peichl et al. 2017, S. 28f., 50; Blömer et al. 2019, S. 14-17).

So notwendig es ist, die demotivierend hohen Abzüge zu senken, die greifen, sobald Grundsicherungsempfänger eine Arbeit aufnehmen: Es ist eine äußerst komplexe Reformaufgabe. Es ist klug, dass die neue Regierung hier keinen Schnellschuss plant, sondern zuerst eine unabhängige Kommission qualifizierter Institute beauftragen will (Koalitionsvertrag 2021, S. 77). Es ist zugleich eine Aufgabe mit hohen kommunikativen Risiken für die Ampel: Wenn es nicht gelingt, dass das Bürgergeld einschließlich ergänzender Bürgergeldleistungen an erwerbstätige Leistungsempfänger öffentlich besser bewertet werden als bisher »Hartz IV«, dann wird das Paradox eintreten, dass die Ampelkoalition die Bedingungen bei der Aufnahme einer Beschäftigung verbessert und Erwerbstätige am unteren Rand materiell besserstellt und zugleich den Eindruck erweckt, die soziale Schieflage nähme zu und die Sozialpolitik der Ampel sei gescheitert.

5. Politik der Alterssicherung: Ein Versprechen für alle oder Fairness für den unteren Rand?

Die dauerhafte Garantie der Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Ausschluss einer weiteren Anhebung des Renteneintrittsalters waren zentrale Wahlversprechen der SPD im Bundestagswahlkampf 2021. Im Koalitionsvertrag (2021, S. 73-75) wird der Status quo der doppelten Haltelinie – Rentenniveau nicht unter 48 Prozent, Beitragssatz nicht über 20 Prozent – für die Dauer der jetzigen Legislaturperiode festgeschrieben. Dies entspricht der derzeitigen Gesetzeslage, da mit dem Rentenpakt 2019 der 2005 von Rot-Grün eingeführte Nachhaltigkeitsfaktor bis 2025 ausgesetzt wurde (§ 255e SGB VI). Das Mindestrentenniveau von 48 Prozent soll, so der Koalitionsvertrag, »dauerhaft« gesichert werden. Aussagen darüber, wie das System der gesetzlichen Rente über 2025 hinaus stabilisiert werden soll, wenn die sogenannten Babyboomer in großer Zahl in Rente gehen, finden sich im Koalitionsvertrag nicht. Bis 2025 sind die finanziellen Mehrbelastungen aufgrund der doppelten Haltelinie noch gering, danach steigen aber die Steuermittel, die zusätzlich erforderlich sind, damit die doppelte Haltelinie aufgehen kann, kontinuierlich an (Börsch-Supan 2020, S. 82-84). Nach Schätzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium stiege der Anteil des Bundeszuschusses für das Rentensystem an einem im Gleichklang mit dem Bruttoinlandsprodukt steigenden Bundeshaushalt bis 2045 auf etwa 40 Prozent und 2060 auf etwa 50 Prozent. Dabei ist bereits ein Rentenbeitrag von 23 Prozent und damit ein Wert oberhalb der jetzigen Haltelinie zugrunde gelegt worden (Bundesministerium für Wirtschaft 2021, S. 19-23). Das Problem, das Rentensystem an die demografischen Veränderungen anzupassen, ist mit dem Koalitionsvertrag vertagt worden. Der auf Wunsch der FDP beschlossene Kapitalstock in Höhe von 10 Milliarden Euro, der aus Bundesmitteln der Rentenversicherung zugeführt werden soll, hat angesichts seiner Größenordnung nur eine symbolische Funktion.

Aus sozialpolitischer Sicht substanziell ist die Ankündigung, dass alle »neuen« Selbstständigen, die keinem obligatorischen Alterssicherungssystem unterliegen, Mitglieder der Gesetzlichen Rentenversicherung werden sollen. Dies gilt, sofern sie nicht die Möglichkeit des Opt-out zu einem privaten Vorsorgeprodukt wählen, das insolvenz- und pfändungssicher ist und zu einer Absicherung oberhalb des Grundsicherungsniveaus führt. Dies war – für alle Selbstständige – auch schon im Koalitionsvertrag zwischen

Union und SPD von 2018 (S. 93) vorgesehen, ist aber nicht umgesetzt worden. Die Hereinnahme der Selbstständigen in die Alterssicherungspflicht ist ein dringendes sozialpolitisches Anliegen. Mit der Digitalisierung vieler Arbeitsprozesse werden sich die Grenzen zwischen selbständiger und abhängiger Beschäftigung weiter verwischen und werden Menschen häufiger die Form ihrer Erwerbstätigkeit wechseln.

Kein Thema im Koalitionsvertrag ist dagegen Altersarmut. Dieser Begriff kommt kein einziges Mal im Koalitionsvertrag vor. Damit verfestigt der Vertrag die ohnehin weit verbreitete Vorstellung, das Rentenniveau sei die entscheidende Stellschraube, um Altersarmut zu bekämpfen. Auf den ersten Blick klingt das plausibel. Rentner sind arm, wenn ihre Renten unzureichend sind und sie daher Grundsicherung im Alter beantragen müssen. Wenn die Renten erhöht werden, wirkt dies auch gegen Altersarmut. Aber so simpel ist die Sache nicht.

Aufgrund des recht strikten Äquivalenzprinzips⁸ koppelt das gesetzliche Rentensystem die erworbenen Leistungsansprüche an die während des Berufslebens eingezahlten Beiträge. Die Rentenhöhe spiegelt somit die Ungleichheit der Einkommen während der Berufsphase wider. Wird das Rentenniveau angehoben, so erhalten die Bezieher guter Renten vergleichsweise hohe, Menschen mit Kleinrenten aber nur kleine Zuschläge.

Dieser Zusammenhang wird im Koalitionsvertrag nicht thematisiert. Ein Rentenniveau von 48 Prozent soll allen Rentenbeziehern dauerhaft garantiert werden. Wenn dies aber aufgrund eines kontinuierlich steigenden steuerfinanzierten Zuschusses an die Rentenversicherung langfristig nicht zu erfüllen ist, muss der Nachhaltigkeitsfaktor in irgendeiner Form wieder eingeführt werden. Dann steigen die Renten zwar weniger stark als die Durchschnittsverdienste, sie sinken aber nicht. Der Begriff des »Rentenniveaus« ist höchst missverständlich, »Rentenquote« würde den Sachverhalt besser treffen. Wenn aber die Zusage eines »Mindestrentenniveaus« von 48 Prozent nicht dauerhaft einzuhalten ist, dann sollten auch Modifikationen beim Äquivalenzprinzip nicht tabu sein. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hat wenige Monate vor der Bundestagswahl

8 Die Grundrente, die in gewissen Konstellationen Teilzeitbiografien gegenüber einer zeitlich anders verteilten sozialversicherungspflichtigen Vollzeittätigkeit bei in der Summe gleichen Beitragsleistungen besserstellt (Cremer 2020: 136f.), stellt eine partielle Abkehr vom strikten Äquivalenzprinzip dar.

ein »Sockelschutzmodell« in die Diskussion gebracht. Es würde jene, die in einem langen Berufsleben gesellschaftlich notwendige, aber schlecht bezahlte Arbeit im Niedriglohnsektor geleistet haben, dadurch unterstützen, dass ihre Rentenansprüche aufgewertet würden. Der Sachverständigenrat führt ein Argument ins Feld, dem in der rentenpolitischen Debatte meist ausgewichen wird: Das heutige Konzept der Äquivalenz berücksichtigt nicht, dass Geringverdienende im Durchschnitt eine geringere Lebenserwartung haben und somit kürzere Zeit Rente beziehen. Sie haben also, so der Beirat, pro erworbenem Entgeltpunkt einen Renditenachteil gegenüber Besserverdienenden (Bundesministerium für Wirtschaft 2021, S. 35–38). Dieser Vorschlag ging aber im Getöse der Kritik unter, der Beirat sei »neoliberal«, die er reflexartig kassierte, weil er zugleich mittelfristig für eine moderate weitere Anhebung des Renteneintrittsalters eintrat.

Bereits im Bundestagswahlkampf 2017 sind rentenpolitische Forderungen, die auf die Besserstellung aller Rentner zielen, mit dem Kampf gegen Altersarmut begründet worden. Aus armutspolitischer Sicht ist aber entscheidend, das Zusammenspiel von Rente und Grundsicherung im Alter nicht aus dem Auge zu verlieren. Wer Einkünfte unterhalb des Grundsicherungsanspruchs hat, erhält Grundsicherung im Alter, also Sozialhilfe. Die Werte sind die gleichen wie beim Arbeitslosengeld II bzw. künftig beim Bürgergeld. Ganz unabhängig davon, ob das Rentenniveau 48 Prozent beträgt oder ob es entsprechend des bis 2018 geltenden Nachhaltigkeitsfaktors weiter sinken würde, die allermeisten der Empfänger der Grundsicherung im Alter sind gleichermaßen auf ergänzende Hilfe angewiesen. Etwa 500 Euro erhalten sie derzeit durchschnittlich zu ihren geringen Renten (Statistisches Bundesamt 2021), da kann die Stabilisierung des Rentenniveaus für alle Rentenbezieher wenig ausrichten.⁹

Wer aber weiterhin auf Grundsicherung im Alter angewiesen ist, hat von einer Rentenerhöhung nichts – mit Ausnahme des kleinen Anteils derer, die zugleich eine »Grundrente« bekommen. Sie ist ein Rentenzuschlag für langjährig Versicherte. Viele Kleinrentner erfüllen aber nicht die Voraussetzungen, etwa weil sie einen längeren Teil ihres Arbeitslebens als nicht rentenversicherte Soloselbstständige gearbeitet haben (zu Grundrente und Sozialhilfe

9 Auch eine Modellrechnung zu den Wirkungen einer Stabilisierung des Rentenniveaus auf 46 Prozent des DIW zeigt enttäuschend geringe Wirkungen auf die für den Zeitraum 2031/2036 prognostizierte Grundsicherungsquote im Alter, diese sinkt im Vergleich zu einem Status-quo-Szenario um 0,3 Prozentpunkte. Vgl. Haan et al. (2017): 83, Tabelle 28.

siehe Cremer 2020). Bei Kleinrentnern jedoch, die keine Grundrente erhalten, werden bei Berechnung ihrer Sozialhilfeansprüche ausnahmslos alle Renteneinkünfte angerechnet. Steigt also aufgrund einer allgemeinen Rentenerhöhung ihre Rente, sinkt zugleich ihr Hilfeanspruch um genau denselben Betrag, ihr verfügbares Einkommen ändert sich also nicht. Sie stellen sich materiell nicht besser, als wenn sie nie gearbeitet hätten, daran ändert auch eine dauerhafte Garantie eines Rentenniveaus von 48 Prozent nichts.

Wer armen Menschen im Alter wirklich helfen will, kann dies also nicht so nebenbei mit einer Rentenpolitik für die breite Mitte erledigen, sondern muss sich der Frage stellen, wie die Grundsicherung im Alter reformiert werden kann. Es gibt vielfältige Möglichkeiten einer substanziellen Verbesserung, die Menschen in Altersarmut zielgenau unterstützen. Würden beispielsweise unabhängig von der Zahl der Versicherungsjahre 20 Prozent der Rentenansprüche bei der Berechnung der Grundsicherung nicht angerechnet, gälte für jeden, der Rentenbeiträge gezahlt hat, dass sich Arbeit im Alter gelohnt haben würde. Eine Anhebung der Vermögensfreigrenze, die heute bei nur 5.000 Euro liegt, würde die als belastend empfundene Vermögensprüfung in vielen Fällen entspannen. Die Beratung in Bürgerbüros zu Renten- und Grundsicherungsansprüchen könnte helfen, dass möglichst alle Berechtigten ihren Rechtsanspruch auf Hilfe auch wahrnehmen. Damit würde die hohe Nichtinanspruchnahme reduziert und somit verdeckte Armut bekämpft werden. Diese wird im Koalitionsvertrag nur an einer Stelle benannt: in der Ankündigung, dieses Problem im nächsten Armuts- und Reichtumsbericht zu thematisieren (Koalitionsvertrag 2021, S. 78).

Eine zielgerichtete Reform der Grundsicherung einschließlich einer Freibetragsregelung fordert die FDP seit längerem (FDP-Bundestagsfraktion 2019), auch in ihrem Programm für die Bundestagswahl 2021 (FDP 2021, S. 66). Es lässt sich nur mutmaßen, warum dieses dezidierte sozialpolitische Anliegen der FDP es nicht in den Koalitionsvertrag geschafft hat. Möglicherweise wollte die SPD dies nicht, weil es deutlich machen würde, dass die Rentenpolitik nicht der alleinige Schlüssel zur Bekämpfung von Altersarmut ist. Möglicherweise war auch die Sorge ausschlaggebend, dass mit substanziellen Verbesserungen der Grundsicherung im Alter die Zahl der Bezieher ansteigt, dies dann skandalisiert und der Koalition armutspolitisches Versagen vorgeworfen wird. Eine zielgerichtete Politik gegen Altersarmut würde also auch hier den Eindruck erwecken, die soziale Lage würde

sich verschlechtern. Die Diskreditierung der Grundsicherung ist für arme Menschen höchst nachteilig, weil sie Reformen in ihrem Interesse blockiert.

6. Ansätze für eine Politik der Befähigung?

Es gibt Ansätze im Koalitionsvertrag, die man im Sinne einer Politik der Befähigung interpretieren kann, einer Politik, die sich der Aufgabe stellt, das Bildungs- und Sozialsystem so weiterzuentwickeln, dass möglichst alle Menschen ihre Potenziale entfalten und so ihre Handlungsoptionen erweitern können. Eine solche programmatische Ausrichtung wird allerdings nur angedeutet: »Wir setzen uns für einen Sozialstaat ein, der die Bürgerinnen und Bürger absichert, aber auch dabei unterstützt, neue Chancen im Leben zu ergreifen.« (Koalitionsvertrag 2021, S. 68) Die Erfordernisse der Weiterbildung werden in unterschiedlichen Politikfeldern hervorgehoben. Sehr deutlich wird der enge Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg benannt. Mit den Ländern will die Ampelkoalition etwa 4.000 Schulen mit einem hohen Anteil von Kindern aus sozial benachteiligten Familien mit einem Chancenbudget zur freien Verfügung und Stellen für Schulsozialarbeit unterstützen. Mit einem weiteren Programm sollen weitere bis zu 4.000 Schulen in benachteiligten Regionen und Quartieren mit zusätzlichen Stellen für Schulsozialarbeit unterstützt werden. Mit der beabsichtigten Weiterentwicklung des Gute-Kita-Gesetzes zu einem Qualitätsentwicklungsgesetz mit bundesweiten Standards werden Qualitätsdefizite in den Kitas thematisiert, die nach dem starken quantitativen Ausbau der frühkindlichen Betreuung dringend anzugehen sind. An einigen wenigen Stellen im Koalitionsvertrag werden Kooperationshemmnisse und Schnittstellenprobleme zwischen den unterschiedlichen Sicherungssystemen angesprochen, die die Wirksamkeit der Sozialpolitik beeinträchtigen. Diese Ansatzpunkte einer stärker befähigenden Ausrichtung des Sozialstaats bieten die Chance, dass in der Regierungszeit der Ampel der Sozialstaat nicht nur an einigen Stellen weiter ausgebaut wird (u.a. Kindergrundsicherung), sondern dass ein stärkerer Fokus daraufgelegt wird, ihn so zu reformieren, dass seine umfangreichen Ressourcen stärker dazu genutzt werden können, Notlagen zu vermeiden und auf diese Weise mit zur Sicherung der Nachhaltigkeit des Sozialsystems beizutragen. Dies kann nur mit einer besseren Verzahnung von Bildungs- und Sozialpolitik gelingen. Genauso müssen die

massiven Kooperationsblockaden in dem stark versäulten Sozialsystem abgebaut werden. Mit dem Befähigungsansatz können Gerechtigkeitsfragen in den Fokus rücken, die sich stellen, bevor der umverteilende Sozialstaat zum Zuge kommt. So unverzichtbar Umverteilung in einem Sozialstaat ist, sie hat ihre Grenzen. Wenn der Zufall von Geburt und sozialer Herkunft weiterhin so stark wirkt, wie er heute wirkt, gibt es auch künftig zu viele Menschen, die vom Sozialstaat zwar versorgt, aber nicht gestärkt werden. Selbstredend ist Befähigungsgerechtigkeit kein Ersatz für herkömmliche Politiken der Einkommenssicherung für Bürgerinnen und Bürger, deren eigenes Einkommen und Vermögen nicht ausreicht, um ein menschenwürdiges Leben zu führen (Cremer 2021).

Der Befähigungsansatz, dessen einflussreichster konzeptioneller Wegbereiter Amartya Sen (2000, Teil III; 2010, Kap. 4) ist, sollte anschlussfähig an die unterschiedlichen politischen Traditionen der drei Ampelparteien sein. Er mutet ihnen jedoch zugleich zu, einen Teil ihrer Gewissheiten zu überdenken. Aus einer sozialdemokratischen Sicht spricht für den Befähigungsansatz, dass er Benachteiligte in den Blick nimmt und mit ihm betont wird, dass alle, damit Befähigung gelingt, auf gesellschaftliche Rahmenbedingungen angewiesen sind, die sie individuell nicht sicherstellen können. Allerdings muss man aus dieser Perspektive den unproduktiven Vorbehalt aufgeben, der Ansatz leiste einer Individualisierung sozialer Notlagen Vor-schub und habe daher einen »neoliberalen« Geruch.

Das Konzept ist mit dem Leistungsprinzip vereinbar, das in programmatischen Aussagen der FDP stark betont wird, aber er erweitert das traditionelle Konzept von Leistungs- und Chancengerechtigkeit. Der Befähigungsansatz fordert uns heraus, das Mögliche zu leisten, schlechten Startchancen entgegenzuarbeiten und die Handlungsoptionen von Menschen so zu erweitern, dass sie in die Lage kommen, leistungsorientiert handeln zu können. Auch ist der Befähigungsansatz anschlussfähig an die Tradition der FDP als Bürgerrechtspartei, wenn nicht allein die Abwehrrechte der Bürgerinnen und Bürger gegenüber einem potenziell übergriffigen Staat im Blick stehen, sondern auch die Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, damit alle ihre laut Verfassung gleichen Bürgerrechte wahrnehmen können. Ohne eine Politik der Befähigung ist dem Ideal der politischen Gleichheit (Allen 2020) nicht näherzukommen.

Für die Grünen, die trotz gelegentlicher Ausflüge in paternalistische Bevormundung eine Partei mit freiheitlichem Impetus sind, bietet der Befähigungsansatz, da er freiheitsorientiert ist, Impulse für die Weiterentwick-

lung und Konkretisierung ihrer bildungs- und sozialpolitischen Positionen. Der Befähigungsansatz kann der reformpolitischen Debatte Dimensionen eröffnen, die ausgeblendet werden, wenn Politik für soziale Gerechtigkeit auf Verteilungspolitik verengt wird. Er kann Probleme fokussieren, die der Stärkung von Menschen aus hoch belasteten Lebensverhältnissen im Weg stehen. Dies sind Probleme, die sich nicht allein dadurch lösen, wenn Politik die Interessen der breiten Mitte angeht. Gelingende Befähigung kann zudem helfen, den Sozialstaat zu entlasten, dessen Sicherung sich die Ampelkoalition wird stellen müssen.

7. Fazit

Die Ampel-Koalition hat ein ambitioniertes sozialpolitisches Programm vorgelegt, auch wenn sie es enttäuschenderweise vertagt, das Rentensystem an die Herausforderungen des demografischen Wandels anzupassen. Mit der Kindergrundsicherung, der Reform der Zuverdienstmöglichkeiten und den angestrebten Änderungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird sie, wenn sie Erfolg hat, zu mehr Fairness für den unteren Rand der Gesellschaft beitragen. Ihre Sozialpolitik ist keine reine Mittelschichtspolitik. Allerdings bestehen erhebliche Risiken, aber nicht, weil diese Reformansätze nicht wirken würden, sondern weil sie – aus durchaus guten Gründen – in der Kontinuität der bisherigen Sozialpolitik stehen, die stark von der SPD geprägt ist. Je stärker der Bruch mit der Sozialpolitik der Vergangenheit betont wird, je stärker hervorgehoben wird, nun könne man endlich ohne den Hemmschuh der Union als Koalitionspartner progressive Politik machen, desto mehr riskiert die Ampel reflexartige Etikettenschwindelvorwürfe. Es wird nicht gelingen, die Sozialpolitik der Ampelkoalition selbstbewusst zu verteidigen, ohne zugleich die Bewertung der Sozialpolitik der Ära Merkel zu differenzieren und anzuerkennen, was in dieser Zeit sozialpolitisch nach vorne gebracht wurde. Zudem muss sich die Ampel mit der Absurdität der deutschen Sozialstaatsdiskussion herumschlagen, in der sich eingebürgert hat, soziale Probleme anhand des Umfangs der Leistungen zu messen, die der Sozialstaat bereitstellt. Die angestrebte Reform der Zuverdienstmöglichkeiten wird, so ist zu erwarten, zu mehr Bürgergeldempfängern führen, kommunikativ ist dies für die Ampelkoalition riskant, wenn sich die negative Bewertung von »Hartz IV« auf das Bürgergeld überträgt. Dass die Ampel-

koalition diese kommunikativen Probleme antizipiert, lässt sich vermuten: Sie sagt nichts Substanzielles zur Höhe des Bürgergeldes und sie unterlässt Reformen der Grundsicherung im Alter – beides würde zu einem Anstieg der Zahl der Grundsicherungsempfänger führen. Die Diskreditierung der Grundsicherung ist somit nicht im Interesse armer Menschen.

In der Regierungszeit der Ampel-Koalition werden harte Entscheidungen über Prioritäten notwendig sein. Dies würde auch dann gelten, wenn die FDP einigen steuerpolitischen Forderungen von SPD und Grünen zugestimmt hätte. Die potenziellen Steuermehrerträge einer Reform der Erbschaftssteuer und der Wiedereinführung der Vermögenssteuer sind zwar nicht vernachlässigbar, aber im Vergleich zu den Gesamtkosten des Sozialstaats wären sie dennoch eher bescheiden.¹⁰ Auch in anderen Politikfeldern – insbesondere bei der Klimapolitik und der Modernisierung der Infrastruktur – ist der Koalitionsvertrag ambitioniert. Seine Ziele sind ohne teure Vorhaben nicht zu realisieren. Der Angriff Russlands auf die Ukraine wird Folgen für die Prioritäten und den Handlungsspielraum der Ampelkoalition haben, die derzeit noch nicht zu überschauen sind. Die finanziellen Belastungen sollten ein zusätzlicher Grund sein, sich stärker als bisher der Herausforderung zu stellen, wie der an sich gut ausgebaute Sozialstaat in Deutschland wirksamer werden kann, Notlagen zu vermeiden. Aus Gründen der Gerechtigkeit ist dies ohnehin geboten. Die Rezeption des Befähigungsansatzes kann diesen notwendigen Blickwechsel unterstützen.

Literatur

Allen, Danielle (2020). *Politische Gleichheit*. Berlin: Suhrkamp

Bach, Stefan (2021). Grunderbe und Vermögenssteuern können die Vermögensungleichheit verringern. In: DIW Wochenbericht 50/2021, S. 507-515
https://doi.org/10.18723/diw_wb:2021-50-1

-
- 10 Stefan Bach (2021) schätzt die jährlichen Steuermehreinnahmen aus einer Reform der Erbschaftssteuer, einer Einkommenssteuer auf Veräußerungsgewinne von Immobilien und einer Vermögenssteuer für Hochvermögende insgesamt auf bis zu 22,5 Milliarden Euro. Dies entspricht etwa 2 Prozent des Sozialbudgets. Bach selbst schlägt vor, die Mehreinnahmen für Programme zur Förderung des Vermögensaufbaus zu nutzen. Unter Ökonomen ist insbesondere die Vermögenssteuer strittig. Zu den Risiken aufgrund von Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen vgl. Fuest et al. (2017).

- Blömer, Maximilian, Simon Litsche und Andreas Peichl (2019). Reformoptionen für die Grundsicherung von Erwerbstätigen. Kurzexpertise im Auftrag des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Ifo Forschungsberichte 108/2019 <https://www.ifo.de/publikationen/2019/monographie-autorenschaft/reformoptionen-fuer-die-grundsicherung-von> (letzter Aufruf 19. Februar 2022)
- Börsch-Supan, Axel (2020). Alternativlose Rentenpolitik: Anpassung an die demografischen Veränderungen. In: Deutsche Rentenversicherung 1/2020, S. 77-91 https://www.ev-akademie-tutzing.de/wp-content/uploads/2020/03/DRV_1_2020_web.pdf (letzter Aufruf 19. Februar 2022)
- Bundesagentur für Arbeit (2020). Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Monats- und Jahreszahlen). Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise. Dezember 2019, Tabelle 5, Online-Zugang über Suchfunktion auf <https://statistik.arbeitsagentur.de> (letzter Aufruf 19. Februar 2022)
- Bundesarbeitsgemeinschaft Wirtschaft und Finanzen, Bündnis 90/Die Grünen (2018). Hartz IV hinter uns lassen. Für eine bessere soziale Sicherung. Beschluss vom 2. Dezember 2018 <http://gruene-bag-wifi.de/wp-content/uploads/2018/12/Hartz-IV-hinter-uns-lassen.pdf> (letzter Aufruf 19. Februar 2022)
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021). Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/wissenschaftlicher-beirat-vorschlaege-reform-gutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=14 (letzter Aufruf 19. Februar 2022)
- Buslei, Hermann, Johannes Geyer, Peter Haan und Michelle Harnisch (2019). Wer bezieht Grundsicherung im Alter? – Eine empirische Analyse der Nichtinanspruchnahme. Abschlussbericht (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung). FNA-Journal 4/2019 <https://docplayer.org/178118779-Forschungsnetzwerk-alterssicherung-fna-journal-heft-4-2019-wer-bezieht-grundsicherung-im-alter-eine-empirische-analyse-der-nichtinanspruchnahme.html> (letzter Aufruf 19. Februar 2022)
- Cremer, Georg (2019). Garantiesicherung – zweifelhafte Vision zur Überwindung von Hartz IV. In: Wirtschaftsdienst, 99-8, S. 570-574 <https://doi.org/10.1007/s10273-019-2493-x>

- Cremer, Georg (2020). Armut im Alter: zum Verantwortungsbereich von Rentenversicherung und Sozialhilfe. In: Deutsche Rentenversicherung 1/2020, S. 127-144. https://www.ev-akademie-tutzing.de/wp-content/uploads/2020/03/DRV_1_2020_web.pdf (letzter Aufruf 19. Februar 2022)
- Cremer, Georg (2021). Sozial ist, was stark macht. Warum Deutschland eine Politik der Befähigung braucht und was sie leistet, Freiburg: Herder
- FDP-Bundestagsfraktion (2019). Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen. Antrag der FDP-Bundestagsfraktion. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/7694 <https://dserver.bundestag.de/btd/19/076/1907694.pdf> (letzter Aufruf 19. Februar 2022)
- FDP (2021). Nie gab es mehr zu tun. Das Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2021. Beschluss des 72. Ord. Bundesparteitag der Freien Demokraten vom 14.-16. Mai 2021. https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-08/FDP_BTW2021_Wahlprogramm_1.pdf (letzter Aufruf 19. Februar 2022)
- Fuest, Clemens, Hermann O. Gauß, Andreas S. Bolik, Cornelia Kindler, Florian Neumeier, Ferdinand Pavel, Stefan Przybilka, Nico Schönberg, Michael Stimmelmayer und Daniel Stöhlker (2017). Ökonomische Bewertung verschiedener Vermögensteuerkonzepte. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) https://www.ifo.de/DocDL/Studie_2017_Fuest_etal_Vermoeigensteuerkonzepte.pdf (letzter Aufruf 19. Februar 2022)
- Haan, Peter, Holger Stichnoth, Maximilian Blömer, Hermann Buslei, Johannes Geyer, Carla Krolage und Kai-Uwe Müller (2017). Entwicklung der Altersarmut bis 2036. Trends, Risikogruppen und Politiksznarien. Erstellt vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Entwicklung_der_Altersarmut_bis_2036.pdf (letzter Aufruf 19. Februar 2022)
- Habeck, Robert (2018). Anreiz statt Sanktionen, bedarfsgerecht und bedingungslos, 14 November 2018 <https://www.gruene.de/artikel/anreiz-statt-sanktionen-bedarfsgerecht-und-bedingungslos> (letzter Aufruf 19. Februar 2022)
- Koalitionsvertrag (2018). Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode <https://>

- www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906 (letzter Aufruf 19. Februar 2022)
- Koalitionsvertrag (2021). Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (letzter Aufruf 19. Februar 2022)
- Lindner, Christian (2021). Entscheidend ist die Verteilung der Chancen. In: taz, 16. August 2021
- Peichl, Andreas, Florian Buhlmann und Max Löffler, unter Mitarbeit von Maximilian Blömer und Holger Stichnoth (2017). Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum. Erstellt vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Steuer_und_Transfersystem.pdf (letzter Aufruf 19. Februar 2022)
- Schröder, Gerhard (2003). Abgabe einer Erklärung durch den Bundeskanzler. Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung. In: Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht 32. Sitzung 14. März 2003, S. 2479-2493 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/15/15032.pdf> (letzter Aufruf 19. Februar 2022)
- Sen, Amartya (2000). Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München: Carl Hanser
- Sen, Amartya (2010). Die Idee der Gerechtigkeit. München: C.H. Beck
- Statistisches Bundesamt (2021). Tabelle Sozialhilfe. Empfänger/-innen nach Geschlecht, durchschnittliche Bedarfe <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialhilfe/Tabellen/list-grundsicherung-durschnittliche-bedarf.html;jsessionid=1CB1AE66FFB3DE7BoF33F9399772A2D8.live711?nn=211464> (letzter Aufruf 19. Februar 2022)

