

vbw

Die bayerische Wirtschaft



Argumentation

Ordnungspolitischer Bericht 2017: Die Arbeit der Großen Koalition – Eine Bilanz aus ordnungspolitischer Sicht

Stand: April 2017
www.vbw-bayern.de

Vorwort

Ordnungspolitik als Richtschnur politischen Handelns

Unsere Wirtschaftsordnung, die Soziale Marktwirtschaft, basiert auf einem Kanon ordnungspolitischer Prinzipien. Diese bilden den Rahmen dafür, dass sich der freie Wettbewerb entfalten kann und zeigen auf, wie bei Marktversagen und sozialer Ungleichheit korrigierend eingegriffen werden kann. Mit dem Ordnungspolitischen Bericht zeigt die vbw auf, wie dieses theoretische Grundgerüst in der politischen Praxis genutzt werden kann.

In Fortsetzung zu unserem letzten Ordnungspolitischen Bericht aus dem Jahr 2015 steht auch dieses Mal die Arbeit der amtierenden Großen Koalition im Fokus der Analyse. Der Bericht unterzieht sowohl bereits umgesetzte als auch diskutierte Maßnahmen und Vorhaben einer ordnungspolitischen Bewertung. Die Beurteilung geht – neben der Frage, ob ordnungspolitische Prinzipien gestärkt oder geschwächt werden – auch darauf ein, ob die einzelnen Vorhaben ihre intendierten Ziele erreichen können.

Bei der Analyse wird leider deutlich, dass die Große Koalition auch in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode bei zahlreichen Maßnahmen gegen grundlegende ordnungspolitische Prinzipien verstoßen hat. Damit wird in Kauf genommen, die Funktionsfähigkeit unseres Wirtschaftssystems, der Sozialen Marktwirtschaft, zu gefährden und so die positive wirtschaftliche Entwicklung in unserem Land aufs Spiel zu setzen.

Dabei brauchen wir vor dem Hintergrund von Demografie, Digitalisierung und Globalisierung mehr denn je eine Rückbesinnung auf die Rahmenbedingungen der Sozialen Marktwirtschaft, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmen zu sichern und so wirtschaftlichen Erfolg – als Basis für gesellschaftlichen Wohlstand und Ausgleich – zu ermöglichen.

Bertram Brossardt
25. April 2017

Inhalt

1	Politik in wirtschaftlich guten Zeiten	1
2	Ordnungspolitische Prinzipien als Bewertungsschema	3
2.1	Einordnung und Darstellung der ordnungspolitischen Prinzipien.....	3
2.2	Erläuterung der konstituierenden Prinzipien.....	5
2.3	Erläuterung der regulierenden Prinzipien	6
2.4	Das ordnungspolitische Bewertungsschema.....	8
3	Analyse der Maßnahmen der Großen Koalition.....	11
3.1	Bundesministerium für Arbeit und Soziales.....	12
3.1.1	Neuregelungen im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung	12
3.1.2	Rückkehrrecht von Teilzeit in Vollzeit.....	14
3.1.3	Arbeiten 4.0: Wahlarbeitszeitgesetz	16
3.1.4	Rentenpläne	18
3.2	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	23
3.3	Bundesministerium für Gesundheit	25
3.4	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	27
3.4.1	Entgelttransparenzgesetz	27
3.4.2	Familiengeld	29
3.5	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.....	31
3.5.1	EEG-Reform	32
3.5.2	Strommarktgesetz.....	35
3.6	Ministerium für Umwelt, Natur, Bau und Reaktorsicherheit	37
4	Fazit: Zeugnis für die Große Koalition	41
	Literatur	45
	Ansprechpartner	51
	Impressum.....	51

Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

1 Politik in wirtschaftlich guten Zeiten

Chance genutzt oder Chance vertan?

Mit der ersten konstituierenden Sitzung am 22. Oktober 2013 begann die Legislaturperiode der großen Koalition. Im Dezember 2013 wurde der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD geschlossen und trägt den Titel „Deutschlands Zukunft gestalten“. Kurz vor Ende der Legislaturperiode ist es Zeit, Bilanz zu ziehen und die Maßnahmen und Reformen einem ordnungspolitischen Check zu unterziehen. Ist es der Koalition gelungen, die – trotz aller politischen Unwägbarkeiten – für und in Deutschland sehr guten wirtschaftlichen Entwicklungen zu nutzen, um Deutschland zukunftsfähig zu gestalten?

Die großen Herausforderungen Demografie, Digitalisierung und Globalisierung bedürfen langfristiger Pläne und Maßnahmen, die kurzfristig mit Einbußen und Einschränkungen verbunden sein können. In guten Zeiten sind diese leichter zu ertragen als in einem wirtschaftlich schwierigen Umfeld. Um dem demografischen Wandel zu begegnen, bedarf es Reformen hin zu einer langfristig tragfähigen Altersvorsorge. Wie schneidet das Programm der „Alterssicherung 2030+“ der Bundesarbeitsministerin aus ordnungspolitischer Perspektive ab? Hinsichtlich der Herausforderungen, die durch die Digitalisierung auf die deutsche Wirtschaft zukommen, sind dringend Maßnahmen zur Arbeitsmarktflexibilisierung und eine Deregulierung des Dienstleistungssektors erforderlich. Liefert das „Weißbuch Arbeiten 4.0“ Lösungen, die das Ziel erreichen und zugleich ordnungspolitisch akzeptabel sind?

Für die Bürger und Wähler ist nicht erst seit 2017 die sogenannte soziale Gerechtigkeit von großer Bedeutung, auch wenn nicht völlig klar ist, was damit gemeint ist. Mit Wahlversprechen für mehr soziale Gerechtigkeit läuft die Politik Gefahr, langfristige Ziele, wie die Generationengerechtigkeit oder auch die Chancengerechtigkeit zu opfern. So wird der Mindestlohn als eine Antwort auf Ungerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt angesehen, ohne die negativen Auswirkungen bei einer weniger guten konjunkturellen Lage oder für die nach Deutschland Geflüchteten zu berücksichtigen. Statt strukturelle Anpassungen vorzunehmen, werden kurzfristige (Wahl-) Erfolgversprechende Maßnahmen vorgeschlagen und umgesetzt. Dazu zählen die Mietpreisbremse oder der subventionierte Strompreis. Diese Eingriffe stören die Preisbildung am Markt und es kommt zu Fehlallokationen, d.h. die verzerrten Informationen führen zu ineffizienten Investitionen und falschen Entscheidungen. Dies lässt sich auch am Beispiel der Geldpolitik und an den Niedrigzinsen beobachten. Staatseingriffe sind notwendig und sinnvoll, aber aus ordnungspolitischer Sicht nur dort, wo es Marktversagen gibt. In einer Demokratie können auch Maßnahmen eine Mehrheit finden, die gegen ordnungspolitische Grundsätze verstoßen und langfristig sinnvolle Ziele gefährden.

Auch die Vorhaben von SPD-Kanzlerkandidat Schulz sollen Fehler und Versäumnisse aus der Vergangenheit korrigieren, die jedoch aus ordnungspolitischer Sicht gar keine

waren. Das prominenteste Beispiel ist die Agenda 2010, die weiter aufgeweicht werden soll. Zahlreiche Menschen seien dadurch in die Armut gedrängt und sozial abgehängt worden, weshalb eine Reform dringend nötig sei, heißt es in diesem Kontext häufig. Dass dies nicht den Fakten entspricht und die Agenda 2010 ein wichtiger Grund für die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und seine Robustheit in der Finanzkrise ist, wird bei dieser Argumentation gerne ignoriert. Unabhängig davon, wer die nächste Bundestagswahl gewinnt, sollte Politik nicht Überschüsse umverteilen und ausgeben, ohne an die Zukunft des Landes zu denken und stattdessen bei der Gestaltung den bewährten ordnungspolitischen Prinzipien treu bleiben. Denn trotz guter wirtschaftlicher Lage steht Deutschland vor Herausforderungen, die einer soliden Basis und guter Rahmenbedingungen bedürfen. Bei der Bewertung von Maßnahmen sollten daher die bewährten Grundregeln der sozialen Marktwirtschaft stets das Leitprinzip bilden.

Der Ordnungspolitische Bericht 2017 deckt nun auf, wo die Regierung den ordnungspolitischen Prinzipien gefolgt ist und wo nicht. Wurde durch die Reformen in der 18. Legislaturperiode die Ordnungspolitik gestärkt oder geschwächt? Welche Konsequenzen haben die im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen? Wie lassen sich die Maßnahmen hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit und ihrer Zielerreichung bewerten? Wie fällt das Zeugnis nach 1.200 Tagen Große Koalition aus ordnungspolitischer Sicht aus?

2 Ordnungspolitische Prinzipien als Bewertungsschema

Zu den Grundlage der Sozialen Marktwirtschaft nach Walter Eucken

2.1 Einordnung und Darstellung der ordnungspolitischen Prinzipien

Die Soziale Marktwirtschaft schafft einen Ausgleich zwischen den Zielen Wohlstand und Wachstum auf der einen und soziale Sicherung und Chancen auf der anderen Seite. Voraussetzung dafür sind die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, welche basierend auf den konstituierenden ordnungspolitischen Prinzipien gestaltet werden sollten. Innerhalb dieses Rahmens soll der Marktmechanismus möglichst ungestört funktionieren, denn dies führt zu einem effizienten Prozess des Wirtschaftens ohne Ressourcenverschwendung. Ergänzend gibt es die regulierenden Prinzipien, die einen Staatseingriff bei Marktversagen und politische Maßnahmen ermöglichen, um beispielsweise Menschen zu helfen, die unverschuldet in eine wirtschaftliche Notlage geraten sind.

Die ordnungspolitischen Prinzipien sind aus dem Ordoliberalismus und dieser wiederum als eine von drei Strömungen aus dem Neoliberalismus hervorgegangen. Historisch war der Neoliberalismus positiv konnotiert, da er die Notwendigkeit eines starken Staates im Gegensatz zum Nachwächterstaat des klassischen Liberalismus betonte. In der aktuellen Debatte wird dies vielfach übersehen oder ignoriert. Denn der Ordoliberalismus fordert einen starken Staat, der zum einen die Aufgabe hat, den Rahmen für eine funktionierende Wettbewerbsordnung zu setzen, und zum anderen bei Marktversagen und sozialer Ungleichheit korrigierend eingreifen kann.¹

Der Ökonom Walther Eucken (1891-1950) und seine späteren Kollegen der Freiburger Schule sahen in der Weltwirtschaftskrise 1929 bis 1932 nicht den Beweis dafür, dass der Kapitalismus gescheitert ist, sondern vielmehr die Notwendigkeit, die Überlegenheit dieses Systems zu begründen. „Für Eucken war nicht nur die sozialistische Planwirtschaft gescheitert, sondern auch das Prinzip der Laissez-faire-Politik des reinen Kapitalismus. Anstelle der Ideologien des Kapitalismus und des Sozialismus sollten daher Prinzipien des ordnenden Denkens stehen.“² Der Staat soll sich demnach um die Durchsetzung der marktwirtschaftlichen Prinzipien bemühen, statt punktuell zu intervenieren. Der Staat setzt als „Veranstalter“ des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs den Rahmen, die Ordnung (*Ordo*), basierend auf den Prinzipien der Ordnungspolitik und gestaltet innerhalb dessen die Sozial- und Wirtschaftspolitik. In Abbildung 1 ist das

¹ Vgl. Ptak, 2004; vbw, 2015 für den geschichtlichen Hintergrund

² vbw, 2016a

institutionelle und rechtliche Gerüst des Eucken'schen traditionellen Kanons dargestellt. Den ordnungspolitischen Kern bilden die konstitutionellen Prinzipien, die als Kreise dargestellt sind. Diese werden umrahmt von den regulierenden Prinzipien, die Rechtecke in der Abbildung. In Tabelle 1 ist der erweiterte Kanon ordnungspolitischer Prinzipien des Aktionsrats Marktwirtschaft dargestellt.

Abbildung 1

Die ordnungspolitischen Prinzipien nach Walter Eucken



Quelle: vbw 2012 – Ordnungspolitische Grundlagen erweitert um Basisprinzipien

Tabelle 1

Der erweiterte Kanon ordnungspolitischer Prinzipien

Konstituierende Prinzipien	Regulierende Prinzipien
Grundprinzip: Funktionsfähiges Preissystem	Wettbewerbspolitik als Antwort auf Macht
Bedingungen des Tauschs:	Finanzmarktpolitik als Antwort auf systemisches Risiko*
Offene Märkte	Einkommenspolitik
Privateigentum	Internalisierung externer Effekte und öffentlicher Güter
Vertragsfreiheit	Anomalie des Angebots
Haftung	Krisenreaktion im Falle einer abrupten und systemischen Unordnung*
Systembedingungen	Überprüfung von Informationsasymmetrien durch Transparenz*
Mitverantwortung*	
Konstanz der Wirtschaftspolitik	
Primat der Währungspolitik	

Quelle: vbw 2012; * dem ursprünglichen Kanon hinzugefügte Prinzipien

2.2 Erläuterung der konstituierenden Prinzipien

Das Grundprinzip ist das funktionsfähige Preissystem. Nur bei unverzerrten (relativen) Preisen (Preissystem), die sich unter Wettbewerbsbedingungen bilden, können Angebot und Nachfrage zum Ausgleich gebracht werden. Damit eine Marktwirtschaft also ihre Lenkungsfunktion entfalten kann, gilt es eine Politik zu vermeiden, die die relativen Preise künstlich verändert. Staatliche Subventionen oder beispielsweise Höchst- und Mindestpreise sollten daher unterbleiben.³

Zu den Bedingungen des Tausches gehört das Prinzip „Schutz des Privateigentums“, welches impliziert, dass ein Marktteilnehmer Verfügungsmacht über seinen Besitz hat.⁴ Das Prinzip Privateigentum übernimmt zwei wichtige Funktionen für die Wettbewerbsordnung: Verfügungsrechte führen zu dezentralen Entscheidungen, wodurch dem Wirtschaftssystem eine gewissen Dynamik verliehen wird. Außerdem werden Entscheidungen verantwortlicher getroffen, wenn es um privaten Besitz geht. Eine weitere Bedingung des Tausches ist, dass die Wirtschaftsakteure die Bedingungen der Transaktionen frei miteinander aushandeln können. Dadurch wird ein effizienter Ressourceneinsatz gewährleistet. Dies wird als Prinzip der Vertragsfreiheit bezeichnet. Grundvoraussetzung für Wettbewerb ist außerdem die Offenheit der Märkte. Dies impliziert freien Marktzutritt, wodurch die Gefahr der Monopolbildung verringert wird. Protektionistische

³ Vgl. vbw, 2012, S. 24

⁴ Vgl. Eucken, 1952

Politik gilt es in jedem Fall zu vermeiden, da damit Wohlfahrtsverluste für alle Beteiligten verbunden sind. Die letzte Bedingung des Tausches ist das Haftungsprinzip. Wer für die Folgen seiner Taten vollumfänglich einstehen muss, wird versuchen, gute und effiziente Entscheidungen zu treffen. Dies führt zu einem effizienten Einsatz von Ressourcen und zu eigenverantwortlichem Handeln.

Neben den Bedingungen des Tausches zählen die Systembedingungen „Primat der Währungspolitik“ und die „Konstanz der Wirtschaftspolitik“ und „Mitverantwortung“ zu den konstituierenden Prinzipien. Das Ziel der Geldordnung ist, eine Stabilität des allgemeinen Preisniveaus, also weder Inflation noch Deflation, zu gewährleisten. Dadurch würden nämlich Preise verzerrt und Fehlentscheidungen getroffen. Des Weiteren sollte Wirtschaftspolitik konstant und planbar sein. Dies kann dadurch erreicht werden, dass die Gestaltung der Rahmenbedingungen verlässlich und transparent ist. Wenn die äußeren Bedingungen berechenbar und planbar sind, können durch Verhandlungen effiziente Ergebnisse erzeugt werden und das Vertrauen fördert die Bereitschaft zu Investitionen. Dazu gehört zum einen, dass eine rückwirkende Regeländerung tabu ist und zum anderen, dass die Wirtschaftspolitik nicht von einer „nervösen Unrast“⁵ geprägt sein sollte. Denn: Je unsicherer die Bedingungen, desto geringer der Anreiz für Investitionen. Es gibt also eine direkte Verbindung zwischen Stabilität und Wohlstand.

Das Prinzip der Mitverantwortung zielt darauf ab, dass der Staat nicht nur den Rahmen, die Spielregeln, festlegen kann und muss, sondern dass es auch zu beachten gilt, dass die Gesellschaftsmitglieder ein gewisses Spielverständnis haben.⁶ So ist es eine wichtige Aufgabe des Staates, die Mitverantwortung in der Gesellschaft zu verankern. Erst dann können die Prinzipien Privateigentum, Vertragsfreiheit und Haftung, die auf Individualebene gelten, ihre Wirkung entfalten. Gute Bildungspolitik kann hier der Schlüssel sein, so dass der Einzelne zu einem mitverantwortlichen Agieren befähigt wird. Institutionelle Fehlanreize, die unkooperatives Verhalten belohnen, sollten dagegen vermieden werden.

2.3 Erläuterung der regulierenden Prinzipien

Wenn dieser Ordnungsrahmen gegeben ist, kann es dennoch aufgrund von Marktversagen erforderlich werden, dass der Staat regulierend eingreift. Diese Regulierung unterscheidet sich damit von kurzfristiger, partieller und ergebnisorientierter Prozesspolitik. Basierend auf den regulierenden Prinzipien sollen die Staatseingriffe die konstituierenden Prinzipien nicht verletzen, sondern vielmehr stärken. Die regulierenden Prinzipien bestehen aus Monopolkontrolle, Einkommenspolitik, Vorkehrungen gegen anomales Verhalten des Angebots und Korrektur externer Effekte. Der erweiterte

⁵ Eucken, 1952

⁶ Vgl. vbw, 2012, 24

Kanon der ordnungspolitischen Prinzipien beinhaltet zudem drei weitere regulierende Prinzipien: Finanzmarktpolitik zur Vermeidung systemischen Risikos, Krisenpolitik im Falle abrupter Unordnung und Politik zur Erhöhung der Transparenz im Falle von Informationsasymmetrien.

Die dauerhafte Aufgabe von Wettbewerbspolitik ist die Sicherung des Wettbewerbs. Regulierende Wettbewerbspolitik als Antwort auf Macht bezieht sich auf Eingriffe gegen Kartelle und darauf, einen freien Marktzutritt zu gewährleisten. „Es kommt also nicht auf die tatsächliche Abwesenheit von Monopolen an, sondern darauf, dass Märkte „bestreitbar bleiben und nicht abgeschottet sind“⁷. Bei der staatlichen Einkommenspolitik gilt es immer, den Zielkonflikt zwischen dem sozialen Aspekt und der Effizienz zu lösen, was einem Balanceakt gleichkommt. So kann eine Verteilungspolitik auch einen Eingriff in den Preismechanismus darstellen. Um allen Bürgern eine Teilnahme und Teilhabe am wirtschaftlichen Prozess zu ermöglichen, sind aber Umverteilung und staatliche Sicherheitsnetze erforderlich. Regulierende Vorkehrungen gegen anomales Verhalten des Angebots bestehen also beispielsweise darin zu verhindern, dass es zu einer Situation kommt, in der sinkende Löhne zu einer Ausweitung des Arbeitsangebotes führen.⁸

Auch wenn externe Effekte auftreten, können Staatseingriffe erforderlich sein. Wenn bei Konsum oder Produktion Dritte beeinflusst werden, was jedoch nicht im individuellen Kalkül berücksichtigt wird, muss der Staat dafür Sorge tragen, dass diese bepreist und internalisiert werden. Dies kann beispielsweise durch eine Steuer geschehen, die die externen Kosten simuliert oder auch durch die Spezifikation von Eigentumsrechten in Verbindung mit Verhandlungen. Regulierungen können auch erforderlich sein, um die Stabilität des Finanzmarktes zu sichern. Die Regulierung der Finanzmärkte ist ähnlich bedeutend wie die Wettbewerbspolitik und kann möglicherweise auf Regeln und Verfahren zurückgreifen, die sich im Bereich der Monopolkontrolle bewährt haben. Berücksichtigt werden muss außerdem, dass auch durch unvorhergesehene Fehlentwicklungen eine abrupte systemische Unordnung auftreten kann. Diese würde die Koordinationsfähigkeit der Märkte fundamental stören. Staatliche Interventionen müssen dann möglich sein, sodass Krisenpolitik einen Not- oder Ausnahmezustand beenden kann.

Laut Eucken soll Wirtschaftspolitik in erster Linie Ordnungspolitik sein, also die Gestaltung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen. Der unmittelbaren Lenkung des wirtschaftlichen Handelns der Marktakteure dagegen steht Eucken skeptisch gegenüber. Diese sogenannte Prozesspolitik kann nämlich unvorhergesehene oder unerwünschte Nebeneffekte auslösen, indem beispielsweise der Preis verzerrt wird.

⁷ vbw, 2015

⁸ Vgl. Eucken, 1952

2.4 Das ordnungspolitische Bewertungsschema

Der erweiterte Kanon der ordnungspolitischen Prinzipien dient als Bewertungsschema für die politischen Maßnahmen der großen Koalition. Ein sechsstufiges Bewertungsschema, welches bereits in den ordnungspolitischen Berichten der Jahre 2012, 2013, 2014 und 2015 angewendet wurde, ist in Tabelle 2 dargestellt. Die Dimensionen der Bewertung sind neben den ordnungspolitischen Prinzipien die Umsetzbarkeit und die Zielerreichung.

Tabelle 2

Schema ordnungspolitischer Bewertung

Bewertung	OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Ordnungspolitischer Verstoß	-	+/-	+ / -
Ordnungspolitisches Defizit	-	+	+
Ordnungspolitischer Flop	+	-	-
Ordnungspolitisches Dilemma	+ / -	+ / -	+ / -
Ordnungspolitische Stärkung	+	+	-
Ordnungspolitischer Gewinn	+	+	+

Quelle: vbw, 2015, S. 13

Zur Bewertung der Zielerreichung der Maßnahme wird zunächst das intendierte Ziel definiert. Anschließend kann analysiert werden, ob das Ziel mit der genannten Maßnahme erreicht werden kann – kurzfristig und auch langfristig. Bei der Zielerreichung werden auch mögliche Kollateralschäden betrachtet. Als Beispiel hierfür kann der Mindestlohn genannt werden, durch dessen Einführung es zu Beschäftigungsverlusten kommen kann, dessen Ziel aber eher Armutsreduktion ist. Die Umsetzbarkeit stellt quasi die notwendige Bedingung für die Zielerreichung dar, denn nur wenn eine Maßnahme umgesetzt werden kann, besteht überhaupt die Möglichkeit, dass das Ziel erreicht werden kann. Wenn eine Maßnahme politisch und ökonomisch durchsetzbar ist, gilt sie als umsetzbar. Hohe Kosten oder mögliche juristische Klagen gegen die Maßnahmen stehen der Umsetzbarkeit entgegen. Basierend auf den drei Bewertungsdi-

mensionen, die in Tabelle 2 dargestellt sind, ergibt sich die ordnungspolitische Ampel (Abbildung 2).

Abbildung 2

Die ordnungspolitische Ampel

-  Wenn eine Maßnahme ordnungspolitische Prinzipien verletzt und Zielerreichung und/oder Umsetzbarkeit nicht gegeben sind, handelt es sich um einen ordnungspolitischen Verstoß; Wenn Zielerreichung und Umsetzbarkeit erfüllt sind, um ein ordnungspolitisches Defizit.
-  Wenn eine Maßnahme die ordnungspolitischen Prinzipien stärkt, aber weder umsetzbar ist, noch das angestrebte Ziel erreicht, dann ist es ein ordnungspolitischer Flop. Ein Dilemma liegt dann vor, wenn Zielerreichung und Umsetzbarkeit unsicher sind und ordnungspolitische Prinzipien teilweise gestärkt und teilweise geschwächt werden.
-  Eine ordnungspolitische Stärkung erfolgt bei einer Stärkung der Prinzipien durch eine Maßnahme, die umsetzbar ist. Wenn sie zudem noch ihr angestrebtes Ziel erreicht, handelt es sich um einen ordnungspolitischen Gewinn.

Quelle: vbw, 2016a, S.13

3 Analyse der Maßnahmen der Großen Koalition

Mehr ordnungspolitische Verstöße oder mehr Gewinne?

In der ersten Hälfte der Legislaturperiode war der Mindestlohn die meistdiskutierte und kritisierte Reform in der Arbeitsmarktpolitik. Doch auch andere Gesetze aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales wie die Rente mit 63 oder die Mütterrente sorgten für Schlagzeilen. Neben dem Mindestlohn gab es mit der Mietpreisbremse ein weiteres politisches Instrument, das direkt in den Preismechanismus eingreift und deshalb einen ordnungspolitischen Fehlgriff darstellt. In der zweiten Hälfte der Regierungszeit der großen Koalition, die im Mittelpunkt dieses ordnungspolitischen Berichts steht, sind es unter anderem die Themen Energie, Klima und Mobilität, die das Regierungshandeln prägten. Mit dem EEG 2017 und der Entscheidung gegen einen Kapazitätsmarkt und für einen Strommarkt 2.0 wurden auf der Gesetzesebene weitere Schritte der sogenannten Energiewende gegangen. Im weiteren Sinne zählt dazu auch die Förderung von Elektroautos. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) sorgte nicht nur durch die Energiewende, sondern auch durch das Thema Freihandel für große Aufmerksamkeit – auch in den Medien.

Aufgrund der Digitalisierung, die nahezu alle Lebensbereiche erfasst, sind neue Regelungen und Gesetze erforderlich. Erste Schritte zu einem neuen digitalen Ordnungsrahmen sind die Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und das IT-Sicherheitsgesetz. Auch im Bundesministerium für Arbeit und Soziales besteht durch die fortschreitende Digitalisierung Handlungsbedarf, da die Digitalisierung die Arbeitswelt stark verändern wird. So hat Ministerin Nahles mit dem „Weißbuch Arbeiten 4.0“ Problembereiche definiert und erste Lösungsansätze entwickelt.

Diese und weitere Gesetze, die zwischen April 2015 und April 2017 erlassen oder geplant wurden, werden im Folgenden nun genauer analysiert und ordnungspolitisch bewertet. Die Bewertung mündet in einem Zeugnis für die Große Koalition und für die einzelnen Ministerien. Eine Übersicht über die Ministerien der Bundesregierung der 18. Legislaturperiode sowie die Eckwerte des Finanzplans für 2017 zeigen die Schwerpunkte der Ausgaben des Bundes (Tabelle 3). Die Ministerien und deren Maßnahmen, die für diese ordnungspolitische Analyse ausgewählt wurden, sind fettgedruckt. Die Reihenfolge in der Analyse ergibt sich nach Höhe des Budgets.

Tabelle 3

Die Bundesministerien und das jeweilige Budget für 2017

Bundesministerium für/der/des

**Bundshaushalt für 2017
(Eckwerte) in Mio. Euro**

Arbeit und Soziales (BMAS)

138.663

Verteidigung (BMVG)	36.612
Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)	26.549
Bildung und Forschung (BMBF)	17.474
Gesundheit (BMG)	15.090
Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)	9.202
Innern (BMI)	8.238
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	7.955
Wirtschaft und Energie (BMWi)	7.315
Finanzen (BMF)	5.964
Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)	5.818
Umwelt, Natur, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)	5.699
Auswärtiges Amt (AA)	4.546
Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)	735

Quelle: BMF, 2016

3.1 Bundesministerium für Arbeit und Soziales

In der ersten Hälfte der Legislaturperiode waren mit dem Mindestlohn und dem Rentenpaket bereits zwei ordnungspolitische Verstöße zu beklagen. Auch in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode werden vom Ministerium für Arbeit und Soziales wieder politische Maßnahmen vorangetrieben, die gegen ordnungspolitische Grundprinzipien verstoßen und nur vordergründig den Betroffenen helfen. Hierzu gehören beispielsweise die Regelungen im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung.⁹

3.1.1 Neuregelungen im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung

Am 1. Juli 2016 hat das Bundeskabinett das Gesetz „zur Bekämpfung des Missbrauchs bei Zeitarbeit und Werkverträgen“ beschlossen.¹⁰

- (1) Die wichtigste Regelung betrifft die Zeitarbeit und die Verschärfung der Equal-Pay-Regel. Überlassene Arbeitnehmer müssen demnach bereits nach 9 Monaten den gleichen Lohn erhalten wie vergleichbare Mitarbeiter der Stammbesellschaft. Ausnahmen von diesen Regelungen sind nur dann möglich, wenn für die Einsatzbranche ein Branchenzuschlagstarifvertrag existiert. In diesem muss vereinbart sein,

⁹ Vgl. vbw, 2015

¹⁰ BMAS, 2016a

- dass spätestens nach sechs Wochen Zuschläge gezahlt werden und dass nach 15 Monaten ein im Tarifvertrag als gleichwertig festgelegter Lohn erreicht wird.
- (2) Die zweite zentrale Neuregelung besteht in der Beschränkung der Überlassungsdauer auf höchstens 18 Monate. Unter bestimmten Bedingungen kann die Höchstdauer auf 24 Monate verlängert werden oder darüber hinaus, sofern eine tarifvertragliche Regelung dies vorsieht oder eine Öffnungsklausel für eine Betriebsvereinbarung bei tarifgebundenen Unternehmen dies zulässt.
- (3) Ein dritter Aspekt bei der gesetzlichen Neuregelung ist, dass Zeitarbeit explizit von Werkverträgen abzugrenzen ist. Zeitarbeit muss künftig im Überlassungsvertrag als solche bezeichnet und die Person des Zeitarbeitnehmers konkretisiert werden. Damit entfällt die Möglichkeit, bei Vorliegen eines unwirksamen Werkvertrages auf Arbeitnehmerüberlassung zu rekurrieren. Stattdessen wird dann nunmehr ein Arbeitsverhältnis zwischen Auftraggeber und Arbeitnehmer fingiert.

Grundsätzlich gilt: je regulierter die Zeitarbeit ist, desto weniger kann sie eine Pufferfunktion für schwankende Nachfrage auf Unternehmensseite erfüllen. Für Arbeitnehmer – insbesondere solche mit geringer Qualifikation – bietet die Arbeitnehmerüberlassung eine Chance, wieder in den Arbeitsmarkt zurückzukehren oder den Einstieg zu finden. Diese Sprungbrettfunktion wird durch mehr Regulierung ebenfalls geschwächt.¹¹ Auch aus ordnungspolitischer Sicht sind die Regelungen negativ zu bewerten. So stellt die Equal-Pay-Regelung einen Eingriff in den Preismechanismus dar und die Begrenzung der Überlassungsdauer auf maximal 18 Monate einen Eingriff in die Vertragsfreiheit. Dies ist zudem bereits die 8. Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, so dass die Konstanz der Wirtschaftspolitik nicht mehr gewahrt ist.¹²

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge hat darauf hingewiesen, dass der Niedriglohnsektor in Deutschland besonders wichtig ist, um Langzeitarbeitslosen sowie anerkannten Flüchtlingen eine Perspektive zu geben. Der Staat sollte daher eher versuchen, die Aufnahmefähigkeit des Niedriglohnsektors zu stärken statt die Flexibilität weiter einzuschränken.¹³ Die Zeitarbeit sollte nicht weiter reguliert werden.

¹¹ Vgl. Schäfer/ Stettes, 2015

¹² Vgl. vbw, 2015

¹³ Vgl. SVR, 2016

Abbildung 3

Fazit Arbeitnehmerüberlassung

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
OP-Prinzipien					
Funktionsfähiges Preissystem	-				
Vertragsfreiheit	-		+/-		-
Konstanz der Wirtschaftspolitik	-				

3.1.2 Rückkehrrecht von Teilzeit in Vollzeit

Ein weiteres Anliegen von Bundesministerin Nahles in dieser Legislaturperiode war das Recht auf befristete Teilzeit. Arbeitnehmer, die in Teilzeit gewechselt sind, sollen fortan die Möglichkeit haben, in Vollzeit zurückzukehren. Diese Regelung wurde im Koalitionsvertrag geplant, im „Weißbuch Arbeiten 4.0“ vom November 2016 angekündigt und nun im Januar 2017 in einem Entwurf formuliert. Eine Umsetzung innerhalb der aktuellen Legislaturperiode scheint allerdings unwahrscheinlich. Das Rückkehrrecht von Teilzeit in Vollzeit dürfte daher zu einem Wahlkampfthema werden.

Bisher besteht nach § 9 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG) lediglich ein Anspruch auf zeitlich unbegrenzte Teilzeitarbeit und darauf, bei der Neubesetzung einer Stelle bevorzugt zu werden. Dieser soll nun erweitert werden, indem Arbeitnehmer das Recht auf befristete Teilzeit erhalten. Besonders Mütter, die für die Kindererziehung ihre Arbeitszeit reduziert haben, sollen so davor geschützt werden, in der „Teilzeitfalle“ steckenzubleiben, die häufig als Karriereaus gilt.¹⁴ Generell soll es allen Berufsgruppen ermöglicht werden, stärker ihren privaten Interessen und Bedürfnissen nachzugehen, beispielsweise zur Weiterbildung oder Ausübung eines Ehrenamtes, wie es im Referentenentwurf heißt.¹⁵

Der Anspruch auf begrenzte Teilzeit ist dabei an verschiedene Voraussetzungen gekoppelt:

- Das Unternehmen muss über 15 Personen beschäftigen (diese Vorgabe gilt bereits für den bisherigen Anspruch auf unbegrenzte Teilzeit),
- der Arbeitnehmer muss mindestens sechs Monate im Betrieb beschäftigt sein,
- der Antrag auf befristete Teilzeit muss mindestens drei Monate vor Beginn gestellt werden,

¹⁴ Vgl. vbw, 2015

¹⁵ Vgl. Bundesregierung, 2016a

- nach der Rückkehr in Vollzeit darf ein erneuter Antrag erst wieder nach einem Jahr gestellt werden,
- Arbeitgeber und Arbeitnehmer müssen den Teilzeitwunsch erörtern.

Zudem soll die Rückkehr in Vollzeit weiterhin erleichtert werden, indem nicht mehr Arbeitnehmer nachweisen müssen, dass ein geeigneter Arbeitsplatz zur Verfügung steht, sondern der Arbeitgeber beweisen muss, dass ein solcher nicht vorhanden ist bzw. die Qualifikation des Arbeitnehmers nicht ausreicht. Es soll also eine Beweislastumkehr stattfinden.¹⁶

Obgleich diese Regelung dazu führt, dass Arbeitnehmer flexibler werden und möglicherweise mehr Menschen in Vollzeit arbeiten, werden diese Vorteile durch Nachteile auf der Unternehmensseite überkompensiert. Hier steigen die Planungsunsicherheit und der bürokratische Aufwand, was insbesondere für kleine und mittelgroße Unternehmen schwer zu tragen ist. Um den Ausfall auszugleichen, müssen Unternehmen entweder eine Vertretung einstellen oder die übrige Belegschaft zusätzlich belasten, was die Personalplanung deutlich erschwert. Weiterhin führt die Beweislastumkehr ebenfalls zu bürokratischer Mehrbelastung und die Pflicht, den Antrag zu erörtern, ist insofern zu kritisieren, als Arbeitgeber und -nehmer ohnehin im Austausch stehen und so lediglich eine rechtliche Unsicherheit auf beiden Seiten entsteht.¹⁷

Das geplante Gesetz belastet die Arbeitgeberseite deutlich mehr, was dazu führen dürfte, dass freiwillige Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben verdrängt werden. Die Maßnahme stellt einen massiven Eingriff in die Vertragsfreiheit dar, verletzt somit ein zentrales ordnungspolitisches Prinzip und ist als ordnungspolitischer Verstoß zu bewerten.

Abbildung 4

Fazit Rückkehrrecht von Teilzeit in Vollzeit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
OP-Prinzipien			Umsetzbarkeit		Zielerreichung
Vertragsfreiheit	-		-		+

¹⁶ Vgl. Bundesregierung, 2016a

¹⁷ Vgl. vbw, 2017

3.1.3 Arbeiten 4.0: Wahlarbeitszeitgesetz

Im April 2015 hat die Bundesregierung mit dem „Grünbuch Arbeiten 4.0“ die Debatte angestoßen, wie die Digitalisierung die Arbeitswelt verändern wird (BMAS, 2015). Ende 2016 wurde der Diskussionsentwurf für das „Weißbuch Arbeiten 4.0“ veröffentlicht, in dem die großen Trends und Gestaltungsbedarfe der Arbeitswelt 4.0 identifiziert und konkrete Lösungsansätze entwickelt wurden.¹⁸

Hinsichtlich der Beschäftigungsfähigkeit auch in einer digitalisierten Welt bestehen Gestaltungsansätze beispielsweise darin, besonders für Geringqualifizierte bessere Weiterbildungsbedingungen zu schaffen. Dazu soll eine nationale Weiterbildungskonferenz einberufen werden. Im Dienstleistungssektor sollen die Arbeitsbedingungen verbessert werden. So sollen beispielsweise haushaltsnahe Dienstleistungen durch ein sogenanntes Haushaltsdienstkonto gefördert werden. Allerdings drohen bei diesen Vorschlägen aus aktueller Sicht hohe Transaktions- und Bürokratiekosten bei fraglichen Wirkungen, insbesondere da Mitnahmeeffekte und höhere Steuern zur Finanzierung drohen.

Beim Arbeitsschutz und der Gesundheitsprävention sind Anreizsysteme geplant, die so ausgestaltet sind, dass Betriebe in den Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit investieren (müssen). Darüber hinaus sollen Förderprogramme für kleine und mittlere Unternehmen eingerichtet werden, so dass die Entwicklung gesundheitsförderlicher Technologien beschleunigt wird. Dies führt zu Anreizverzerrungen und möglicherweise Fehlentwicklungen, wenn es keine breite steuerliche, sondern eine auf bestimmte Technologie oder einen Schwerpunkt konzentrierte Förderung gibt. Im Bereich Beschäftigtendatenschutz gibt es noch keine konkreten Ansätze, wie die gewünschten hohen Standards gesichert werden können. Da Selbstständige mit ihrem Unternehmergeist zu Wachstum, Innovation und Beschäftigung beitragen, soll Selbstständigkeit gefördert werden.¹⁹

Ein weiterer Gestaltungsansatz bezieht sich auf den Arbeitsort und die Arbeitszeit, die flexibel und selbstbestimmt sein soll. Dies soll im Wahlarbeitszeitgesetz geregelt werden, unter anderem durch eine Öffnungsklausel. Mit diesem Gesetz soll Arbeitnehmern das Recht eingeräumt werden, unter bestimmten Voraussetzungen und in einzuhaltenen Fristen die Dauer ihrer Arbeitszeit zu wählen (entsprechend dem genannten Ziel einer „befristeten Teilzeit“). Zusätzlich sollen sie das Recht erhalten, die Lage der Arbeitszeit sowie den Arbeitsort mitzubestimmen.²⁰ Durch den Gesetzgeber wird mit dieser Idee in das Prinzip der Vertragsfreiheit und in das Privateigentum der Unternehmer, die als Arbeitgeber auftreten, eingegriffen. Das Gesetz ist zunächst für einen Experimentierzeitraum von zwei Jahren gültig und an sehr viele Nebenbedingungen und Restriktionen (voraussichtlich Tarifprivilegierung, Betriebsrat, Verknüpfung mit Wahlrechten etc.) geknüpft. Damit werden zusätzliche Hürden für freiwillige Regelungen und

¹⁸ Vgl. BMAS, 2016b

¹⁹ Vgl. BMAS, 2016b

²⁰ Vgl. BMAS, 2016c

Absprachen aufgebaut, die zu mehr Selbstbestimmung und Zeitsouveränität hätten führen können.²¹

Die Digitalisierung bietet die Chance, dass Menschen von fast jedem Ort zu jeder Zeit arbeiten können. Diese Chance lässt sich aber auch dann nutzen, wenn der Gesetzgeber dies nicht vorschreibt. So haben Arbeitnehmer bereits jetzt die Wahlfreiheit und können entscheiden, ob sie in einem Unternehmen mit starren Arbeitszeiten oder aber in einem solchen mit flexiblen Arbeitszeiten und der Möglichkeit, von zu Hause zu arbeiten, beschäftigt sein möchten. Die Unternehmen stehen damit im Wettbewerb um die besten Bewerber. Das Ziel wird mit dem Gesetz somit nicht erreicht. Ein solches Modell kann nur dort umgesetzt werden, wo die Produktionsprozesse eine solche Flexibilisierung ermöglichen. Außerdem wird es kaum noch möglich sein, aus arbeitsorganisatorischen Gründen den Wunsch z. B. auf Homeoffice zu verweigern, was die Vertragsfreiheit weiter einseitig einschränkt.

Im Gegensatz zu dem Wahlarbeitszeitgesetz sind die Ideen des Gesetzgebers hinsichtlich der Flexibilisierung zwar positiv zu beurteilen, setzen aber die EU-Regelungen zur Flexibilisierung (noch) nicht vollständig um. Den Unternehmen sollten mehr Gestaltungsspielräume hinsichtlich der Tageshöchstarbeitszeiten und Ruhezeiten eingeräumt werden.²² Innerhalb der europarechtlichen Vorgaben wäre es beispielsweise möglich, die Höchstarbeitszeit von maximal zehn Stunden abzuschaffen und stattdessen die Wochenarbeitszeit auf 48 Stunden zu beschränken.²³ Zusätzlich sollten kurze Unterbrechungen der Ruhezeit gesetzlich verankert werden. Wenn die Möglichkeiten der europäischen Arbeitszeitrichtlinie im deutschen Recht vollständig umgesetzt würden, wären wichtige Flexibilisierungen möglich, welche auch aufgrund der Digitalisierung sinnvoll sind. Diese würden den Erfordernissen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern Rechnung tragen.

Abbildung 5

Fazit Wahlarbeitszeitgesetz

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Privateigentum	-		
Vertragsfreiheit	-	-	+/-
Konstanz der Wirtschaftspolitik	-		

²¹ Vgl. BMAS, 2016c

²² Vgl. BDA, 2016

²³ Vgl. vbw, 2016b

3.1.4 Rentenpläne

Kapitelübersicht

3.1.4.1	Das Konzept der „doppelten Haltelinie“	18
3.1.4.2	Verbleibende Vorhaben bis zur Bundestagswahl.....	20
3.1.4.2.1	Erwerbsminderungsrente:	20
3.1.4.2.2	Rentenangleichung Ost-West:	21
3.1.4.2.3	Betriebliche Altersvorsorge:	22
3.1.4.3	Effektive Alterssicherungspolitik.....	22

Die Rentenpolitik des BMAS ist aus ordnungspolitischer Sicht als problematisch zu bewerten. Dies betrifft nicht nur die sogenannte Mütterrente und die Aufweichung der Rente mit 67. Auf der Zielgeraden ihrer Amtsperiode hat die Große Koalition mit einer Reform der Erwerbsminderungsrente und der Ost-West-Rentenrechtsangleichung Akzente gesetzt, die ebenfalls bedenkliche Wirkungen entfalten können.

Zudem gab Andrea Nahles am 25.11.2016 weitere Rentenpläne bekannt. Dieses rentenpolitische Gesamtkonzept der Bundessozialministerin reicht über den Kompromiss der Koalitionspartner hinaus und wird nicht von allen Teilen der Bundesregierung vertreten. In diesem Gesamtkonzept „Alterssicherung 2030+“ ist unter anderem vorgesehen, dass das Rentenniveau langfristig nicht unter 46 Prozent sinken darf. Das Rentenniveau ist das Verhältnis der Standardrente eines Jahres zum Durchschnittsverdienst der Beitragszahler desselben Jahres. Derzeit liegt es bei 48 Prozent und soll nach den Berechnungen der Bundesregierung bis zum Jahr 2030 auf 44,5 Prozent sinken.²⁴ Bis zum Jahr 2030 sieht das Gesetz ein Mindestsicherungsniveau von 43 Prozent vor. Gleichzeitig gilt für diesen Zeitraum bislang eine Obergrenze für den Anstieg der Beitragssätze von 22 Prozent – laut aktuellem Rentenversicherungsbericht wird auch diese Marke mit einem Anstieg bis auf 21,8 Prozent in 2030 voraussichtlich eingehalten.²⁵

3.1.4.1 Das Konzept der „doppelten Haltelinie“

Ein Langfristkonzept zur Rente ist im Hinblick auf den demografischen Wandel und eine weiterhin steigende Lebenserwartung unbedingt erforderlich. Ab 2020, wenn die geburtenstarken Jahrgänge 1955 bis 1969 in Rente gehen, müssen immer weniger Menschen immer mehr Rentner finanzieren. Kommen im Jahr 2020 noch 35 Rentner

²⁴ Vgl. BMAS, 2016d

²⁵ Vgl. BMAS, 2016d

auf 100 Erwerbspersonen, so sind es im Jahr 2045 bereits 55 Rentner.²⁶ Bis 2007 hat die Politik mit den Reformen der Alterssicherung versucht, das System demografiefest zu machen. Im Kern geht es dabei um die Verteilung der zusätzlichen Rentenlasten, die mit dem demografischen Wandel zu schultern sind. Über ein sinkendes Sicherungsniveau bei gleichzeitig moderat steigenden Beitragssätzen werden die Zusatzlasten seitdem nicht mehr einseitig den Erwerbstätigen oder den Ruheständlern aufgebürdet. Mit Andrea Nahles allerdings gab es in der Rentenpolitik eine „Rolle rückwärts“.²⁷ Der Sachverständigenrat argumentiert auch in seinem aktuellen Jahresgutachten, dass ein stabiler Beitragssatz und ein stabiles Rentenniveau nur dann erreicht werden können, wenn das Renteneintrittsalter erhöht würde.²⁸ Allerdings ist dies nicht in jedem Beruf in gleichem Umfang möglich.

Der Vorschlag der Ministerin sieht vor, die Renten teilweise über einen staatlichen Demografiezuschuss zu finanzieren. Da in einem System mit beitragsorientierter Rentenberechnung eine steuerfinanzierte Komponente einer besonderen Rechtfertigung bedarf, bedeutet ein solcher Demografiezuschuss im Umkehrschluss, dass die Folgen des demografischen Wandels im Umlageverfahren zu versicherungsfremden Leistungen umgewidmet werden. Ein unsystematischer und folgenreicher Ansatz, denn an dieser Art der Finanzierung der Renten ist unter anderem problematisch, dass der Steuerzuschuss und damit implizit die Höhe der Renten abhängig von der finanziellen Situation des Staates ist. In Zeiten niedriger Steuereinnahmen wären die Renten dann nicht sicher. Außerdem soll es nach Euckens ordnungspolitischem Konzept eine Trennung zwischen steuerfinanzierter Sozialpolitik und dem äquivalenzorientierten Sozialversicherungssystem geben,²⁹ so dass diese Art der Finanzierung aus ordnungspolitischer Sicht abzulehnen ist. Sollte der Demografiezuschuss tatsächlich einmal gekürzt oder gar nicht gezahlt werden können, tritt das zugrunde liegende Verteilungsproblem zwischen den Generationen ungeschminkt zu Tage: Unverändert hohe Versorgungserwartungen können dann nur über eine Erhöhung der Beitragssätze finanziert werden. Dieses Argument basiert auf einem grundsätzlicheren Kriterium, dem Prinzip des Privateigentums. Es wird einseitig zulasten junger Kohorten verletzt, deren Einkommens- und Beschäftigungschancen zugunsten der Versorgung aktueller Ruhestandsgenerationen vermindert werden. Alterssicherung ist darüber hinaus ein Vertrauensgut, da sich Menschen in jüngeren Jahren bei der Planung und beim Aufbau ihrer Altersvorsorge auf die Rahmenbedingungen verlassen müssen. Für die Stabilisierung der Erwartungen und einer daraus erwachsenden verlässlichen Vorsorge ist eine konstante Wirtschafts- respektive Alterssicherungspolitik besonders wichtig; sie sollte sich deshalb auch an dem Ziel der Beitragssatzstabilität orientieren.³⁰

²⁶ Vgl. BMAS, 2016e

²⁷ Vgl. SVR, 2014

²⁸ Vgl. SVR, 2016; siehe auch Kochskämper, 2016

²⁹ Vgl. vbw, 2015

³⁰ Vgl. vbw, 2016a

3.1.4.2 Verbleibende Vorhaben bis zur Bundestagswahl

Drei Rentenprojekte hat Bundesministerin Nahles in ihrer Amtszeit noch durchbringen können. Am 15. Februar 2017 verabschiedete die Bundesregierung die Gesetzentwürfe zur Erwerbsminderungsrente und zum Ost-West-Rentenangleich. Im Dezember 2016 wurde außerdem die Reform der Betriebsrente beschlossen.

3.1.4.2.1 Erwerbsminderungsrente:

Personen, die aus gesundheitlichen Gründen nur noch stundenweise oder gar nicht mehr arbeiten können, können die sogenannte Erwerbsminderungsrente beantragen. Diese soll die Zeit bis zum Eintritt in die reguläre Altersrente überbrücken und Betroffene auf ihrem bisherigen Niveau absichern. Die Erwerbsminderungsrente berücksichtigt die Ansprüche des Arbeitnehmers, hätte er bei gleichbleibendem Verdienst bis zu einem bestimmten Lebensjahr weitergearbeitet. Bis 2014 lag diese Grenze bei 60, wurde dann auf 62 erhöht. Mit dem neuen Gesetzentwurf soll die Berechnungsgrundlage von 2018 bis 2024 stufenweise auf 65 Jahre erhöht werden. Anspruchsteller erhalten so jene Rente, die sie ausgezahlt bekommen hätten, hätten sie bis zum 65. Lebensjahr gearbeitet. Betroffen von der Neuregelung sind Rentenzugänge ab dem 1. Januar 2018. Kosten wird die Anhebung auf 65 Jahre schätzungsweise 1,5 Milliarden Euro.³¹ Auch die Höhe der Zahlungen wird seit dem Rentenpaket 2014 anders berechnet, indem nicht mehr der Durchschnittsverdienst der gesamten Arbeitszeit als Berechnungsgrundlage dient. Vielmehr wird nun mit der „Günstigkeitsprüfung“ berücksichtigt, ob das Einkommen bereits in den letzten vier Jahren bis zum Eintritt in die Rente gesunken ist, beispielsweise weil der Arbeitnehmer dort bereits erkrankte. Ist dies der Fall, werden diese Jahre aus der Berechnung ausgeschlossen.³²

Grund für die Anpassung der Altersgrenze ist die steigende Regelarbeitszeit in der Bevölkerung. Geht diese hoch, vergrößern sich die Abschläge jener, die frühzeitig in Rente gehen. Idee dahinter ist es, die Anreize für Frühverrentung zu reduzieren. Wird jedoch die Berechnung der Erwerbsminderungsrente nicht an den Anstieg der Regelarbeitszeit angepasst, werden Betroffene ebenfalls mit höheren Abschlägen belastet. Dies ist insofern unerwünscht, als Erwerbsgeminderte ohnehin einem höheren Armutsrisiko ausgeliefert sind. Obgleich dieser Schritt also aus sozialpolitischen Erwägungen nachzuvollziehen ist, führt eine Aufwertung der Erwerbsminderungsrente nicht zwangsläufig zu einer treffsicheren Armutsprävention. Das liegt zum einen daran, dass nur jene profitieren, die ab 2018 in diese Rente eintreten, nicht aber die Bestandsrentner, die schon heute von Armut bedroht sind. Außerdem wird die neuerliche Korrektur für niedrige Rentenanwartschaften nicht ausreichen, um über die Grundsicherungsschwelle zu kommen. Zudem gilt, dass das Armutsrisiko im Haushaltskontext zu be-

³¹ Vgl. Bundesregierung, 2017a, b

³² Vgl. BMAS, 2016d

werten ist, also auch von der Erwerbssituation des Partners abhängt. Dem stehen aber mit den zusätzlichen Aufwendungen weitere Belastungen der jüngeren Beitragszahler gegenüber, die wieder als Verstoß gegen grundlegende ordnungspolitische Prinzipien interpretiert werden müssen.

3.1.4.2.2 Rentenangleichung Ost-West:

Der zweite rentenpolitische Beschluss betrifft die Angleichung des Rentenrechts in Ost- und Westdeutschland. Mit dem Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz sollen die Renten in Ostdeutschland von 2018 bis 2025 in sieben Stufen an das Westniveau angeglichen werden. Am 1. Juli 2018 soll der aktuelle Rentenwert in Ostdeutschland auf 95,8 Prozent des Westwertes erhöht werden. In den darauffolgenden Jahren erfolgt jeweils eine Erhöhung um weitere 0,7 Prozentpunkte, sodass der Rentenwert (Ost) im Juli 2024 das Westniveau erreicht hat. Im Gegenzug wird ab Januar 2019 bis 2025 die Höherbewertung der Arbeitsentgelte in Ostdeutschland entfallen. Da die Löhne dort im Durchschnitt niedriger sind als in den alten Bundesländern, wurden diese bislang bei der Berechnung der Rentenansprüche mit einem gesetzlich festgelegten Faktor aufgewertet, um zu verhindern, dass die Bürger der neuen Bundesländer von zu niedrigen Renten leben müssen.³³

Die Kosten der Rentenangleichung Ost-West werden 2018 600 Millionen Euro betragen und bis 2025 auf schätzungsweise 3,9 Milliarden steigen. Finanziert werden soll dies aus Steuer- und Beitragsmitteln. Bis 2022 wird die Rentenversicherung die Kosten tragen, danach wird sich der Bund mit zunächst 200 Millionen und von 2023 bis 2025 mit zusätzlich jeweils 600 Millionen Euro beteiligen. Er trägt somit knapp die Hälfte der Mehrausgaben.³⁴ Die andere Hälfte der Zusatzlast wird von den Beitragszahlern geschultert, deren Beiträge zwangsläufig steigen werden. Dabei hatte der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 2008/09 einen Vorschlag zur aufkommensneutralen Rechtsangleichung getätigt.³⁵ Tatsächlich liegen die durchschnittlichen Rentenzahlbeträge der ostdeutschen Rentner bislang über den Werten westdeutscher Rentner. Auf Seiten der Bestandsrentner ändert sich nichts, bei den künftigen Rentnern in Ostdeutschland kann es jedoch Gewinner und Verlierer geben. Diese haben zwar einen höheren Rentenwert, müssen jedoch auf die Höherbewertung ihres Einkommens während der Erwerbszeit verzichten. Ob das Gesetz sie besser oder schlechter stellt hängt nun von der Lohnentwicklung in ganz Deutschland ab und davon, wie die einzelne Person im Vergleich zum Durchschnitt steht. Letztendlich bleibt das Vorhaben der Großen Koalition den Nachweis schuldig, warum eine Aufwertung ostdeutscher Renten für die Rechtsangleichung notwendig ist, geschweige denn, wie die damit einhergehende zusätzliche Belastung der Beitragszahler zu rechtfertigen ist.

³³ Vgl. Bundesregierung, 2017c

³⁴ Vgl. Bundesregierung, 2017c

³⁵ Vgl. SVR, 2008

3.1.4.2.3 Betriebliche Altersvorsorge:

Ein weiterer Beschluss der Bundesregierung zum Ende der Legislaturperiode betrifft die Reform der Betriebsrenten, die neben der gesetzlichen Rente und der privaten Vorsorge ein wichtiges Standbein in der Altersvorsorge sind und mit der Reform gefördert werden sollen. Zielgruppe sind insbesondere Geringverdiener und kleine und mittlere Unternehmen, für die die Anreize steigen sollen, Altersvorsorgen anzubieten. Arbeitgeber werden nun staatlich mit jährlich 30 Prozent des gezahlten Beitrages bezuschusst, wenn sie für Mitarbeiter mit niedrigem Einkommen in die Betriebsrente einzahlen. Außerdem werden die Haftungsrisiken für Arbeitgeber reduziert. Diese sind fortan nicht mehr verpflichtet die Höhe der Rente zu garantieren, sondern müssen lediglich Zusagen über Beitragszahlungen an Versicherungen, Pensionskassen oder Pensionsfonds treffen. Voraussetzung ist, dass sich Arbeitgeber und Gewerkschaften im Rahmen von Tarifverträgen auf Modelle der Vorsorge einigen. So sollen Unternehmen in Zeiten der Niedrigzinsen entlastet werden, in denen es immer schwerer wird, die lange im Vorfeld zugesagten Rentenzahlungen zu erwirtschaften.³⁶

Zu begrüßen ist, dass Geringverdiener gefördert werden und so die Betriebsrente für diese Gruppe attraktiver gemacht wird. Auch die Reaktion auf das Niedrigzinsumfeld ist ein sinnvoller Schritt, doch verbessert dieser die Situation von Arbeitgebern nur vordergründig. Die Kopplung an Tarifverträge steht der Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge bei kleinen und mittleren Unternehmen, die häufig nicht tarifgebunden sind, im Wege.

3.1.4.3 Effektive Alterssicherungspolitik

Für Arbeitnehmer ist der beste Schutz vor Altersarmut immer noch eine durchgängige Erwerbsbiografie.³⁷ Die Politik sollte also auf makroökonomischer Ebene für eine gute wirtschaftliche Lage und einen robusten Arbeitsmarkt sorgen. Zusätzlich sollten alle drei Säulen der Alterssicherung gestärkt werden. Neben der gesetzlichen Rentenversicherung sind dies die private und die betriebliche. Bei Letzterem sollte unbedingt der Grundsatz der Freiwilligkeit beibehalten werden. Hinsichtlich der privaten Vorsorge gilt, dass die Attraktivität der Riester-Förderung und der betrieblichen Altersvorsorge weiter gesteigert werden sollte.

Die Zielerreichung von Nahles Rentenplänen kann nur als unzureichend beurteilt werden: Diese sind zum einen die Vermeidung von Altersarmut und zum anderen, die Stabilität der Beitragssätze. Hinsichtlich der Altersarmut können die aktuellen Rentenpläne keine Lösung bieten, da insbesondere Personen mit unterbrochenen Erwerbsbiografien dennoch von Altersarmut bedroht werden. Darüber hinaus können die Beitragssät-

³⁶ Bundesregierung, 2016b

³⁷ Vgl. SVR, 2016

ze nur dann konstant gehalten werden, wenn die erforderlichen zusätzlichen finanziellen Mittel über Steuern finanziert werden. Indirekt kommt es dann also zu höheren Belastungen für Unternehmen und Arbeitnehmer.

Abbildung 7

Fazit Rentenpläne gesamt

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit		Zielerreichung	
Privateigentum	-		+		-
Konstanz der Wirtschaftspolitik	-				

3.2 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Der Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, Alexander Dobrindt (CSU), hat mit seinem Vorschlag für eine PKW-Maut für viele Diskussionen gesorgt. Aus ordnungspolitischer Sicht wäre eine verbrauchsabhängige Nutzungsgebühr im Sinne des Haftungsprinzips zu empfehlen.³⁸ Kürzlich ließ die EU-Kommission ihre Bedenken gegen eine Vignetten-basierte Maut fallen, sodass die Umsetzbarkeit nun gegeben wäre. Aus anderen EU-Mitgliedsländern, insbesondere den Niederlanden und Österreich, könnte es aber noch zu Klagen gegen die Maut kommen. Die Umsetzung der PKW-Maut ist nach Angaben des Ministers in der nächsten Legislaturperiode zu erwarten.

Eine weitere Herausforderung für den Bundesminister liegt in der fortschreitenden Digitalisierung. Um auch weiterhin als Wissensgesellschaft Forschung und Innovation voranzureiben, muss Deutschland die Chancen dieser Entwicklung nutzen. Eine zentrale Rolle spielen dabei schnelle Netze, deren Verbreitung durch das DigiNetz-Gesetz gefördert wird. Um den Bedarf an Breitbandausbau zu decken, müssen zukünftig bei jeder Baustelle an Verkehrswegen Glasfaserkabel mitverlegt werden. So sollen Wohn- und Gewerbegebiete zügig mit digitalen Hochgeschwindigkeitsnetzten vernetzt werden, während Kosten gespart werden, indem Straßen nicht mehr doppelt aufgerissen werden müssen.³⁹

Auch der Bereich Verkehr, insbesondere das „Automatisierte und vernetzte Fahren“ soll strategisch gestärkt werden. Die Strategie bezieht sich auf die fünf Handlungsfelder Infrastruktur, Rechtsrahmen, Innovation, IT-Sicherheit und Datenschutz. Darüber hinaus wurde die Förderung von Elektroautos beschlossen. Diese sowie das Elektro-

³⁸ Vgl. vbw, 2015
³⁹ Vgl. BMVI, 2017

mobilitätsgesetz gehören zu der Geschäftsstelle Elektromobilität, die als gemeinsame Stelle zu BMWi und BMVI gehört. Durch das Elektromobilitätsgesetz werden elektrisch betriebene Fahrzeuge bevorrechtigt. Dies bezieht sich beispielsweise auf die Nutzung von Bus- und Taxispuren sowie auf Parkplätze und Parkgebühren. Zugunsten der Umweltverträglichkeit werden so Anreize geschaffen, auf Elektromobilität umzusteigen.

Die Förderung von Elektroautos wird über den sogenannten Umweltbonus geleistet, den es seit dem 2. Juli 2016 gibt. Käufer von elektrischen Neufahrzeugen erhalten eine Kaufprämie in Höhe von 4.000 Euro und Käufer von Plug-In Hybriden 3.000 Euro.⁴⁰ Das gesamte Fördervolumen beträgt 1,2 Milliarden Euro, wobei jeweils die Hälfte der Kosten vom Bund und von der Automobilindustrie übernommen wird. Die Bundesregierung investiert zudem 300 Millionen Euro in die Ladeinfrastruktur. Darüber hinaus werden 100 Millionen Euro eingesetzt, um den Anteil an Elektroautos im Fuhrpark des Bundes zu erhöhen. Insgesamt ergibt sich somit eine Fördermenge des Bundes in Höhe von einer Milliarde Euro. Bis Ende Januar wurden insgesamt 10.835 Anträge auf die Prämie gestellt. Die Förderung läuft spätestens 2019 aus und würde für maximal 400.000 Elektroautos ausreichen. Aus ordnungspolitischer Sicht stellt die Förderung einen Eingriff in den funktionsfähigen Preismechanismus dar. Der Kauf einer bestimmten bestehenden Technik wird bezuschusst, wodurch das Marktergebnis verzerrt wird.

Um die Verbreitung von Elektroautos in Deutschland zu steigern, muss besonders in die Ladeinfrastruktur investiert werden, was der Bund mit Mitteln in Höhe von 300 Millionen Euro auch tut. Durch eine verbesserte Ladeinfrastruktur steigt der Anreiz, sich ein Elektroauto anzuschaffen. Darüber hinaus könnte eine gezielte Förderung einzelner Nachfrager sinnvoller sein, für die die Hürde der fehlenden Ladestationen nicht existiert, da sie viele kurze Strecken fahren. Dies wären beispielsweise Gewerbetreibende oder Taxifahrer. Damit Elektroautos wettbewerbsfähig werden, gilt dann das gleiche was für andere Güter gilt: Kostenreduktion durch technischen Fortschritt, Produktion in großen Stückzahlen und durch Wettbewerb.

Abbildung 8

Fazit Förderung von Elektroautos

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit		Zielerreichung	
Funktionsfähiger Preismechanismus		-	-	-	

⁴⁰ Vgl. BMWi, 2016b

3.3 Bundesministerium für Gesundheit

Auch der Bundesgesundheitsminister hat in dieser Legislaturperiode eine ganze Reihe an Vorhaben auf den Weg gebracht. Dabei wurde wenig Grundlegendes geändert. Stattdessen bestimmen Leistungsausweitungen das Bild. So werden mit dem 2016 in Kraft getretenen Krankenhausstrukturgesetz zur Verbesserung der Qualität der Krankenhausversorgung etliche Änderungen umgesetzt, grundlegende Anpassungen unterbleiben aber. Zusammen mit den anderen Reformen wie etwa dem Präventionsgesetz werden diese Leistungsausweitungen das System dauerhaft belasten. Eine gravierende Reform betrifft den Pflegesektor, in dem mit dem ersten und insbesondere zweiten Pflegestärkungsgesetz die stärkste Reform seit Einführung der Pflegeversicherung durchgeführt wurde.⁴¹

Das erste Pflegestärkungsgesetz trat bereits im Januar 2015 in Kraft und ist eine Reaktion auf den demografischen Wandel unserer Gesellschaft und soll die Leistungen in der Pflege verbessern. Finanziert wird dieses Vorhaben durch eine Erhöhung des Beitragssatzes für die Pflegeversicherung um 0,3 Prozentpunkte, wobei 0,2 Prozentpunkte der Leistungsverbesserung und -dynamisierung und 0,1 Prozentpunkte dem Aufbau eines Pflegevorsorgefonds dienen.⁴² Mit dem zweiten Pflegestärkungsgesetz wird ein neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff eingeführt, der die drei Pflegestufen durch fünf Pflegegrade ersetzt. Sie sollen sicherstellen, dass der Bedarf von Pflegebedürftigen besser erfasst und der Zugang zu Leistungen verbessert wird. Das Augenmerk liegt dabei auf Menschen, die an Demenz erkrankt sind und im alten Pflegebegriff nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Zwar war die Einführung der Pflegestufe 0 bereits eine Reaktion darauf, jedoch wurde darin die Anbieterseite, unter anderem bei der Schlüsselung des Pflegepersonals, unzureichend berücksichtigt. Die neue Feinjustierung soll dieses Defizit beheben. Die Umstellung des Begriffs wird durch eine weitere Steigerung der Beitragssätze um 0,2 Prozentpunkte ab 2017 finanziert, die nun 2,55 bzw. 2,8 Prozent für Kinderlose betragen. In Summe steigen die Sätze durch die beiden Gesetze um 0,5 Prozentpunkte. Jährlich stehen so knapp fünf Milliarden Euro zusätzlich für Pflegeleistungen zur Verfügung. 1,2 Milliarden Euro werden in den Fonds eingezahlt und sollen ab 2030 für 20 Jahre in die Pflegekassen fließen, um in Zeiten großer Belastung die Qualität sicherstellen zu können und Beitragssteigerungen zu bremsen.⁴³

Ein drittes Pflegestrukturegesetz ist am 01.01.2017 in Kraft getreten und soll die Pflegeberatung ausbauen und besser vernetzen. Zudem soll die Bezahlung von Altenpflegekräften steigen und die Kontrollen zur Vermeidung von Pflegebetrug ausgeweitet werden.⁴⁴

⁴¹ Vgl. BMG, 2016a

⁴² Vgl. BMG, 2016a, b

⁴³ Vgl. BMG, 2016a, c

⁴⁴ Vgl. BMG, 2016a, c

Die Umstellung des Pflegebegriffs zur besseren Erfassung von Pflegebedürfnissen wirkt zwar auf den ersten Blick positiv, ist jedoch in der Finanzierungsfrage als kritisch zu bewerten. Da niemand durch die Umstellung schlechter gestellt werden soll, kommen hohe Kosten auf die Pflegeversicherungen zu. Rund 4,4 Milliarden Euro werden die Kosten für die Überleitung zusätzlich betragen, die aus den Rücklagen der Pflegeversicherungen gezahlt werden sollen.⁴⁵ Das ist insofern problematisch, als diese Rücklagen dafür gedacht waren, zusätzliche Belastungen aus dem demografischen Wandel aufzufangen. Es wird also schon jetzt auf Gelder zugegriffen, die ursprünglich anderen Zielen gewidmet wurden. Dabei werden die zukünftigen Belastungen enorm sein: Bis zum Jahr 2030 wird eine Finanzierungslücke von bis zu vier Milliarden Euro erwartet, bis 2050 sollen sie schon 16 Milliarden betragen. Grund ist, dass die Zahl der Pflegebedürftigen kontinuierlich steigt, während die Zahl der Erwerbstätigen sinkt. Diese Lücke kann nicht einmal vollständig durch den Vorsorgefonds geschlossen werden. Wird dieser noch zusätzlich geschmälert, sind die Auswirkungen auf das Pflegesystem gravierend. Im Sinne der Ausgabensteigerung wäre es sinnvoller gewesen, die Pflegegrade ohne Zusatzkosten umzustellen. Außerdem werden die Anforderungen an die Pflegeinfrastruktur weiterhin vernachlässigt. Diese wird durch die steigende Zahl der Pflegebedürftigen besonders gefordert sein und sollte durch Investitionsanreize seitens des Staates gestärkt werden.⁴⁶

Aus ordnungspolitischer Perspektive ist besonders problematisch, dass die Umstellung des Pflegebegriffs mit gesteigerten Beiträgen finanziert wird. Die Ansprüche der pflegebedürftigen Kohorten werden von der jungen Generation getragen, während deren Leistungsansprüche in der Zukunft nur über weitere Beitragserhöhungen in der Zukunft finanzierbar sind. Leistung und Zahlung werden so voneinander entkoppelt und das Versicherungsprinzip und abgeleitet das Haftungsprinzip verletzt. In diesem Zusammenhang ist auch die Zweckentfremdung der Rücklagen als ein ordnungspolitischer Verstoß zu bewerten.

Abbildung 9

Fazit Erstes und zweites Pflegestärkungsgesetz

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
OP-Prinzipien					
Privateigentum	-				
Haftung	-				
			Umsetzbarkeit		Zielerreichung
			-		-

⁴⁵ Vgl. Bundesregierung, 2016b

⁴⁶ Vgl. Kochskämper/Pimpertz, 2014, 2015a, b

3.4 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Bundesfamilienministerin Manuela Schwesig (SPD) hat in der ersten Hälfte der Legislaturperiode mit ihrem Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen für viel Kritik gesorgt. Die Geschlechterquote gilt seit 2016 und sorgt unter anderem dafür, dass für neu zu besetzende Aufsichtsratsposten eine Frauenquote von 30 Prozent erfüllt sein muss. Mit diesem Gesetz wird in die Vertragsfreiheit eingegriffen. Darüber hinaus ist die Zielerreichung fraglich, da es die systematischen Unterschiede zwischen den Merkmalen der Berufsbiografien von Männern und Frauen nicht auflöst.⁴⁷ Gleiches gilt für das Entgelttransparenzgesetz, das Ende 2016 von den Koalitionsspitzen beschlossen wurde.

3.4.1 Entgelttransparenzgesetz

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD wurde festgehalten, dass das Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche [...] Arbeit“ gestärkt werden soll.⁴⁸ Die Koalitionspartner einigten sich darauf, dass Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern im Hinblick auf Frauenförderung und Entgeltgleichheit stärkere Transparenz herstellen müssen. Am 11.01.2017 hat das Bundeskabinett dem Entwurf zum „Gesetz zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern (Entgelttransparenzgesetz)“ zugestimmt. Das Gesetz räumt Beschäftigten in Betrieben mit mehr als 200 Mitarbeitern das Recht ein, Auskunft darüber zu erhalten, wie ihre Bezahlung im Vergleich zu anderen Mitarbeitern ist. Für Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten, die einen Lagebericht gemäß HGB erstellen müssen, gilt, dass sie künftig regelmäßig über Maßnahmen zur Gleichstellung und zur Entgeltgleichheit berichten (Kapitalgesellschaften). Dies wird auch den anderen Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten empfohlen, ist jedoch nicht verpflichtend.⁴⁹ Am 30.03.2017 wurde der Entwurf im Bundestag abschließend beraten.

Anders als bei der Geschlechterquote wird mit dem Entgelttransparenzgesetz nicht das Prinzip der offenen Märkte verletzt, da es nur zu Transparenz, nicht aber zu einer positiven Diskriminierung beiträgt. Ziel des Gesetzes ist, dass die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen sich nicht mehr auf das Geschlecht zurückführen lassen sollen, doch das Gesetz setzt nicht an den genannten Ursachen an. Laut BMAS beträgt der sogenannte Gender-Pay-Gap derzeit 21 Prozent. In dieser Rechnung unberücksichtigt ist jedoch, dass Frauen häufiger in niedriger entlohnten Branchen tätig und in Führungsebenen unterrepräsentiert sind, was unter anderem auf die Wahl des fachlichen Schwerpunktes und familiär bedingte Erwerbsunterbrechungen zurückzuführen ist. Werden diese Faktoren bei der Ermittlung des Lohnunterschiedes zwischen Män-

⁴⁷ Vgl. vbw, 2015

⁴⁸ Vgl. Koalitionsvertrag, 2013

⁴⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, 2017

nen und Frauen miteinbezogen, beträgt diese Lohnlücke nur noch sieben Prozent.⁵⁰ Aktuelle Studien offenbaren zudem, dass der Lohnunterschied bei weniger als sieben Prozent liegt: Daten des Sozioökonomischen Panels für das Jahr 2013 zeigen, dass die Lohnlücke auf 3,8 Prozent sinkt, wenn weitere Faktoren mit einbezogen werden (Tabelle 4). Anderen Berechnungen zufolge liegt die bereinigte Lohnlücke sogar bei lediglich 2,3 Prozent.⁵¹ Einen großen Teil der Lohnunterschiede erklärt die geringere Berufserfahrung. Eine weitere Erklärung, für die sich allerdings formal nicht kontrollieren lässt, ist das unterschiedliche Verhalten in Lohnverhandlungen.⁵² Studien zeigen, dass Frauen bei Gehaltsverhandlungen defensiver agieren als Männer. Wenn die zentralen Unterschiede dafür, dass Frauen ein Fünftel weniger verdienen darin liegen, dass Frauen

- andere Fächer studieren,
- andere Berufe ausüben/weniger in Hochlohnjobs arbeiten,
- häufiger Erwerbspausen durch Schwangerschaft/Elternzeit/Erziehungszeiten haben,
- geringere Berufserfahrung aufweisen und
- seltener Führungsposition bekleiden,

stellt sich die Frage, wie mit dem geplanten Lohntransparenzgesetz Entgeltgleichheit erzielt werden soll. Die in dem Gesetz beschlossene Transparenz und Auskunftspflicht könnte nur dann helfen, wenn der Lohnunterschied tatsächlich auf eine systematische Diskriminierung nach dem Geschlecht zurückzuführen wäre. Dafür bestehen aber angesichts der Ursachenanalysen keinerlei Anhaltspunkte. Potenzielle Verstöße gegen das Gleichbehandlungsgebot können bereits bei der derzeit geltenden Rechtslage geahndet werden. Auch ein internationaler Vergleich legt nahe, dass das geplante Ziel mithilfe dieser Maßnahme nicht erreicht werden kann. Schmidt (2016b) zeigt, dass sich in anderen Ländern kein kausaler Zusammenhang zwischen der Entgeltlücke und der Regulierungen der Entgelttransparenz herstellen lässt.

Tabelle 4

Merkmale, auf die sich die Lohnlücke zurückführen lässt

Merkmal	Anteil der Lohnlücke in Prozent
Bildung	2,2
Erwerbsumfang	8,8
Erwerbserfahrung	20,1
Tätigkeitsbezogene Merkmale	11,3
Führungsposition	8,3

⁵⁰ Vgl. BMFSFJ, 2016⁵¹ Vgl. Boll/Leppin, 2015⁵² Vgl. Stettes/Schmidt, 2016

Beruf	1,2
Betriebsgröße	9,9
Branche	15,2
Sonstige	6,3
Unerklärter Anteil	16,6

Quelle: Schmidt, 2016a, S. 2

Um den durchschnittlichen, unbereinigten Lohnunterschied von 21 Prozent zu verringern, müsste bei den abweichenden Erwerbsbiografien angesetzt werden. So bleibt es eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die stereotype Berufswahl von Frauen und Männern aufzubrechen.⁵³ Außerdem sollte die Politik das vorrangige Ziel der flächendeckenden Kinderbetreuung im Auge behalten, da Frauen ihre Erwerbsunterbrechung so verkürzen und seltener in Teilzeit arbeiten.⁵⁴ Schmidt (2016b) findet heraus, dass im internationalen Vergleich institutionelle Faktoren, die zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen, mit einer geringeren Entgeltlücke korrelieren. Neben der mangelnden Zielerreichung ist auch die Umsetzung kritisch zu beurteilen, denn das Gesetz bewirkt einen hohen Bürokratieaufwand.

Abbildung 10

Fazit Entgelttransparenzgesetz

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Vertragsfreiheit	+/-	-

3.4.2 Familiengeld

Mit einem Familiengeld möchte Bundesfamilienministerin Schwesig die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern. Ergänzend zum Elterngeld und Elterngeld Plus sieht das geplante Konzept vor, dass Eltern ihre Arbeitszeit auf 28 bis 36 Stunden reduzieren können und dafür für bis zu zwei Jahre ein sogenanntes Familiengeld von 300 Euro pro Partner und Monat erhalten. Dieser Anspruch gilt bis zum achten Lebensjahr des Kindes. So soll Familien eine ökonomische Stabilität gesichert und mehr Zeit für die Kinderbetreuung geschaffen werden.⁵⁵ Die Union lehnt den Vorschlag bisher ab, da er nicht im Koalitionsvertrag steht und die Finanzierung kritisch sieht. Schwesig will das Familiengeld deshalb erst in der nächsten Legislaturperiode einführen.⁵⁶

⁵³ Vgl. Stettes, 2016

⁵⁴ Vgl. Stettes, 2016

⁵⁵ Vgl. BMFSJ, 2016b

⁵⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, 2016

Obgleich das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf grundsätzlich zu begrüßen ist, sind die Effekte des Familiengeldes kritisch zu betrachten. Eine Analyse von Müller et al. (2015) prognostiziert, dass eine mittlere Anzahl von Elternpaaren das Angebot in Anspruch nehmen würde. Abhängig von der Parametrisierung kann die Erwerbstätigkeit der vollzeitnahen Teilzeitbeschäftigung um ein bis zwei Prozentpunkte steigen. Diese Ausweitung würde jedoch durch eine Reduktion der Arbeitszeit des vollzeitbeschäftigten Partners kompensiert, sodass die Beschäftigungseffekte schwach sind.⁵⁷ Eine vom IW Köln durchgeführte Untersuchung der Metall- und Elektroindustrie offenbart die gravierenden strukturellen Effekte des Familiengeldes auf Branchen, in denen ein großer Anteil an Männern tätig ist, die besonders häufig in Vollzeit arbeiten. Reduzieren diese nun ihre Arbeitszeit so, dass die Voraussetzungen für die Zahlung des Familiengeldes erfüllt sind, hat das deutliche Auswirkungen auf die gesamte Branche. So sind in der Metall- und Elektroindustrie 90 Prozent aller Arbeitnehmer in Vollzeit beschäftigt und eine Reduktion deren Arbeitszeit würde zu einem Verlust von umgerechnet bis zu 110.000 Vollzeitäquivalenten führen. Dieser Mangel wird für die Unternehmen kaum zu kompensieren sein, da es bereits jetzt schwer ist, (MINT-) Fachkräfte zu finden, und es kann ein Verlust von bis zu 7,5 Milliarden Euro entstehen. So kann das geplante Familiengeld Fachkräftengpässe weiter verstärken und langfristig die Lohnentwicklung in verschiedenen Branchen beeinflussen.⁵⁸

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Umsetzbarkeit der Maßnahme. Diese scheitert zunächst an der Finanzierung, die über Steuermittel geschehen soll, jedoch bislang nicht gesichert ist.⁵⁹ Auch auf Seiten der Familien ist die Umsetzbarkeit schwierig: Um für das Familiengeld berechtigt zu sein, muss die Arbeitszeit beider Elternteile in dem vorgegebenen Korridor von 32 bis 36 Stunden liegen. Diese Vorgabe ist sehr unflexibel gefasst und wird für viele Familien nicht umsetzbar sein. Es werden jene Elternpaare benachteiligt, deren Beruf eine Reduktion der Arbeitszeit nicht genau in diesem Umfang zulässt. Ebenfalls benachteiligt sind Familien, deren individuelle Planung zur Kinderbetreuung von diesen Vorgaben abweicht. Der Staat mischt sich somit in das private Entscheidungskalkül von Familien ein und bevorzugt dabei ausgewählte Modelle. Zudem werden Unternehmen von dem Familiengeld belastet, denn auf diese kommt zusätzlicher bürokratischer Aufwand zu, wenn ihre Mitarbeiter die Arbeitszeit für den betroffenen Zeitraum reduzieren wollen. Der Ausfall muss dann durch eine Vertretung oder Mehrbelastung der restlichen Belegschaft getragen werden.

Letztendlich handelt es sich bei dem Familiengeld um eine staatlich subventionierte Arbeitszeitverkürzung, die an der Realität von Unternehmen und Familien vorbeigeht. Sinnvoller sind individuelle Lösungen, die den Bedürfnissen von Arbeitnehmer und Arbeitgeber angepasst sind. Hier muss seitens der Regierung durch eine Ausweitung

⁵⁷ Müller et al., 2015

⁵⁸ Vgl. Leutz/Schäfer 2017

⁵⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, 2016

der Betreuungsinfrastruktur Unterstützung geleistet werden.⁶⁰ So kann das Ziel, Familiengründung attraktiver zu machen deutlich besser erreicht werden, als durch starre, staatlich vorgeschriebene Regelungen mit Subventionierung.

Abbildung 11

Fazit Familiengeld

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit		Zielerreichung	
Vertragsfreiheit		-		-	
Privateigentum		-		-	

3.5 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Durch den Neuzuschnitt des Ressorts ist der Wirtschaftsminister auch für energiepolitische Themen zuständig. Die Energiethemen, die bis dahin dem Bundesumweltministerium zugeordnet waren, sind deshalb so wichtig, weil sich durch den Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie und den zugleich beschleunigten Zubau immer weiterer Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien große Herausforderungen für die Wirtschaft und damit für die Politik ergeben. Die Arbeit des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) ist daher besonders stark geprägt von Gesetzen, die im Zuge der Energiewende entworfen und verabschiedet wurden. Hierzu gehören das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) 2017, das Strommarktgesetz, das Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende und die Novelle des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes (KWKG). Neben den Maßnahmen im Bereich Energiepolitik wurden durch das BMWi die Novellierung (neunte Novelle) des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und ein Gesetz zur freien Routerwahl beschlossen. Darüber hinaus wurde über die Freihandelsabkommen TTIP und Ceta verhandelt.

Bezüglich der Energiepolitik äußerte sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge in seinem Jahresgutachten negativ. Die zentrale Kritik bezieht sich darauf, dass es zu viele Einzelmaßnahmen sind, mit denen zu viele Ziele verfolgt werden.⁶¹ So werden widersprüchlicher Weise trotz des Zertifikatehandels erneuerbare Energien weiterhin subventioniert, was einem Eingriff in den Markt gleichkommt und als nationale Industriepolitik verstanden werden kann.

⁶⁰ Vgl. vbw, 2016d

⁶¹ Vgl. SVR, 2016

Um die Energiewende zu bewältigen, gilt es ein schlüssiges Gesamtkonzept vorzulegen, dass die Erzeugungsarten untereinander sowie Erzeugung, Transport, Energieeffizienz und Speicherung intelligent miteinander verknüpft. Derzeit sind die Industriestrompreise im europäischen und internationalen Vergleich zu hoch. So ist bei energieintensiven Unternehmen bereits eine Reduktion ihrer Fertigungstiefe und Verlagerung von Produktionsstandorten zu beobachten. Die Hauptursachen für die hohen Strompreise werden im Folgenden analysiert.

3.5.1 EEG-Reform

Mit der EEG-Reform 2014 wurden bereits einige wichtige Schritte beschlossen, die die erneuerbaren Energien näher an den Markt bringen sollten. Ein wichtiger Beschluss war die Direktvermarktungspflicht, die Ökostromproduzenten dazu verpflichtet, ihren produzierten Strom nicht einfach nur einzuspeisen, sondern diesen an der Strombörse zu verkaufen. Zunächst galt dies nur für große Ökostromproduzenten, seit 2016 sind dazu auch Betreiber kleinerer Anlagen bis 100 KW verpflichtet. Die Einführung der Direktvermarktungspflicht bewirkte zwar für einen Großteil der Anlagen die folgerichtige Heranführung an die Marktmodalitäten, allerdings werden die Anlagenbetreiber weiterhin nicht ausreichend an dem Preisrisiko beteiligt. Das Vergütungsmodell der „gleitenden Marktprämie“ bewirkt, dass die Betreiber von beispielsweise Wind- oder auch Solaranlagen stets die Differenz zwischen Markterlösen und einer festgelegten Förderhöhe ausgeglichen bekommen. Damit wird die Notwendigkeit einer bedarfsgerechten Einspeisung (die sich an Marktpreisen orientiert) verwässert.

Die Reformen des EEG 2017 traten am 1. Januar 2017 in Kraft. Mit dem EEG 2017 wird die Phase der Technologieförderung mit festgesetzten Preisen beendet. Wettbewerbliche Ausschreibungen, die für eine Technologie nach der anderen starten bzw. starten werden, sollen stattdessen dazu beitragen, dass der weitere Ausbau zu den geringsten möglichen Kosten erfolgt und es keine Überförderung durch Fehleinschätzungen des Gesetzgebers mehr geben soll. Durch die Ausschreibungen kann es mittel- bis langfristig zu einer Senkung der EEG-Umlage kommen. Allerdings werden durch die technologieweisen Ausschreibungen nur die günstigsten Anlagen jeweils einer Erzeugungstechnologie identifiziert, zwischen den Technologiesparten selbst wird es zumindest vorläufig keinen Wettbewerb geben. So kann sich kein kosteneffizienter Erzeugungsmix bilden, jedoch wird gleichermaßen verhindert, dass für das Gesamtsystem vorteilhafte Synergien, die sich durch das Zusammenwirken der verschiedenen Erzeugungsprofile der Technologien ergeben, aufgrund unterschiedlicher Kostenprofile ungenutzt bleiben. Ein Pilotsegment für Ausschreibungen von 400 MW Leistung über Technologiesparten hinweg kann per Verordnungsermächtigung bis ins erste Halbjahr 2018 eingeführt werden.

Neben dem Ziel der Kostensenkung sollen künftig auch die Ausbaumengen besser geplant und kontrolliert werden, was für die Planbarkeit des Netzausbaus von großer Bedeutung ist. Hintergrund ist, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien in den letzten Jahren die Erwartungen übertroffen hat. Das führte zu höheren Ausgaben und Stromproduktionsmustern, denen die Netzinfrastruktur nicht gewachsen ist.

Aus ordnungspolitischer Sicht ist positiv, dass die Vergütungshöhe nicht mehr staatlich festgelegt wird, sondern durch Ausschreibungen am Markt ermittelt wird. Mit dem EEG 2017 beginnt zwar ein Paradigmenwechsel, dennoch ist man weit von einem funktionsfähigen Markt entfernt. Dadurch, dass nicht technologieneutral ausgeschrieben wird, gibt es eine Verletzung des Prinzips der offenen Märkte. Auch bleibt das Prinzip der gleitenden Marktprämie (s. o.) und der mangelnden Übernahme des Preisrisikos erhalten. Darüber hinaus stellen die andauernden Veränderungen in der Gesetzgebung eine Verletzung des Prinzips der Konstanz in der Wirtschaftspolitik dar.

Für die Zielerreichung gilt es zu überprüfen, ob es zu einer Kostensenkung kommt und ob die Planbarkeit tatsächlich gegeben ist. Hoffnung auf eine baldige Kostensenkung ist kaum gegeben, wie eine aktuelle Studie zeigt.⁶² Ein Aspekt dabei ist, dass die Ausschreibungen nicht technologieneutral sind, da kein Wettbewerb zwischen Technologien stattfindet und sich somit nicht der tatsächlich kosteneffizienteste Technologiemarkt durchsetzt. Die Kosten werden künftig weiterhin dadurch steigen, dass die neuen Anlagen ans Netz gehen. Die Förderungen für Neuanlagen fallen zwar niedriger als bei den Altanlagen aus, addieren sich jedoch trotzdem zu den bereits hohen Fördersummen für Anlagen, die von älteren EEG-Fassungen und umfangreichen Bestandsschutzregelungen profitieren. Die Kosten der Förderung – sowohl für Alt- als auch für Neuanlagen – können zudem in Abhängigkeit vom Börsenstrompreis stark schwanken. Für 2025 werden die jährlichen Förderkosten demnach zwischen 24,8 und 32,9 Milliarden Euro liegen. Für die EEG-Umlage, die die Förderkosten auf die einzelne Kilowattstunde umlegt, bedeutet das eine Höhe von 7,5 bis zehn Cent je Kilowattstunde (Tabelle 5).

Von 2016 auf 2017 alleine kletterten die Förderkosten um 1,4 Milliarden auf 24,2 Milliarden Euro. Die EEG-Umlage ist damit von 6,35 auf 6,88 Cent/kWh angestiegen. Dass sie nicht noch höher ausfiel, liegt auch an einem Rechenrick: der Sicherheitspuffer für Fehlprognosen wurde von zehn auf sechs Prozent gesenkt. Dadurch steigt aber auch die Gefahr, dass unterjährige Entwicklungen, die nicht den Prognosen entsprechen, im Folgejahr wieder durch eine höhere EEG-Umlage ausgeglichen werden müssen.

Tabelle 5

Förderkosten für erneuerbare Energien im Jahr 2016 und die Prognose für 2025

	2016	2017	2025
Jährliche Kosten insgesamt in Milliarden	23,1	24,5	24,8 – 32,9
Kosten pro Kilowattstunde (kWh) in Cent	6,35	6,88	7,5 – 10

Quelle: Chrischilles, 2016a.

⁶² Vgl. Chrischilles, 2016a

Damit der Netzausbau mit der Erhöhung des Stromanteils aus erneuerbaren Energien mithalten kann, ist eine verlässliche Einhaltung des Zielkorridors erforderlich. Das funktioniert deshalb nicht, weil nicht eine Strommenge festgeschrieben wird, sondern ein bestimmtes Stromerzeugungspotenzial. Inwieweit dieses ausgeschöpft wird, hängt dann davon ab, ob ein Jahr besonders windig oder sonnig ist. Zudem bleibt anzumerken, dass bestimmte Technologien – vor allem kleinere Solaranlagen – weiterhin von Ausschreibungen ausgenommen bleiben und nach wie vor nach gesetzlich vorgeschriebenen Vergütungssätzen gefördert werden. Ein gewisses Mengenrisiko bleibt also weiterhin bestehen und stört die Planbarkeit.

Die Umsetzbarkeit ist zweifelhaft, da die große Unsicherheit über die Entwicklung der Strompreise für viele Industriezweige nachteilig ist. Energieintensive Branchen sind von der EEG-Umlage zwar teilweise befreit, insgesamt aber sind weiterhin über 96 Prozent der hiesigen Unternehmen voll von der EEG-Umlage betroffen. Die hohen Energiekosten stellen für sie einen Wettbewerbsnachteil dar. Planbare Kosten sind für gute unternehmerische Entscheidungen eine wichtige Basis. Die Politik sollte daher langfristig konstante Rahmenbedingungen schaffen. Möglich wäre es, neben den Maßnahmen zur Kostensenkung beispielsweise die Förderkosten nicht über den Strompreis, sondern den öffentlichen Haushalt zu finanzieren. Stärkere Konstanz und mehr parlamentarische Kontrolle wären die Folge.

Eine weitere Folge des stetigen Anstiegs der EEG-Umlage ist, dass die Eigenstromerzeugung, das heißt die Stromerzeugung zum Selbstverbrauch in privaten Haushalten oder industriellen Anlagen, steigt. Erzeugter Strom aus diesen Anlagen ist ganz oder anteilig von der EEG-Umlage befreit und immer mehr Anlagenbetreiber sowohl im privaten als auch industriellen Bereich machen sich diesen Vorteil zu Nutze.⁶³ Dies wäre ein Argument dafür, dass die Förderung erneuerbarer Energien nicht über den Strompreis finanziert werden sollte, da sie Verzerrungen bei der Investition in Erzeugungsstrukturen anreizt. Überdies wurde der Bestandsschutz, der ursprünglich Investitionen in Eigenstromanlagen fördern sollte, Ende 2016 jedoch aufgeweicht, was eine Verletzung des Prinzips konstanter Wirtschaftspolitik bedeutet.

Wenn es um Gesetzgebungen im Bereich der Energiepolitik geht, gibt es mit dem energiepolitischen Dreieck drei Zielvorgaben für die Politik: Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit. Neben der reinen ordnungspolitischen Analyse müssen diese drei Ziele ebenfalls berücksichtigt werden. Die Umweltverträglichkeit wird durch das EEG 2017 bislang nicht erfolgreich gesteigert: Zwar stammte im Jahr 2015 etwa jede Dritte verbrauchte Kilowattstunde aus erneuerbaren Energien, allerdings konnte die Menge emittierter Treibhausgase in Deutschland erneut nicht gesenkt werden. Ein Grund dafür ist der Preisverfall an der Strombörse, der im Kontext des Ausstiegs aus der Kernenergienutzung emissionsintensive Kohlekraftwerke profi-

⁶³ Vgl. Chrischilles, 2016b

tieren lässt. Der Anteil der erneuerbaren Energien soll vom derzeitigen Niveau in Höhe von 32 Prozent bis 2025 auf 45 Prozent ansteigen.⁶⁴ Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit sind dadurch hingegen negativ betroffen. Die vbw zeigte dies zuletzt in der fünften Auflage ihres Monitorings der Energiewende von Dezember 2016.⁶⁵

Die EEG-Reform lässt sich als ordnungspolitisches Dilemma beschreiben. So wird durch die Ausschreibungsmethode der funktionsfähige Preismechanismus zwar gestärkt, aber das Preisrisiko teilweise beseitigt. Da die Ausschreibungen nicht technologieutral sind, wird das Prinzip der offenen Märkte aber verletzt. Die Konstanz der Wirtschaftspolitik ist nicht gegeben, da die Energiekosten nicht planbar sind. Hinsichtlich der Zielerreichung ist das Fazit ernüchternd, da weder eine Kostensenkung noch die bessere Planbarkeit des Zubaus sicher gegeben sind. Umgekehrt kommt es zu Nebeneffekten, die die Umsetzbarkeit gefährden. Das zentrale Ziel des Gesetzes, der Anstieg des Anteils der erneuerbaren Energien, wird durch die Maßnahmen der Energiewende jedoch erreicht.

Abbildung 12

Fazit EEG-Reform

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
OPO-Prinzipien		Umsetzbarkeit		Zielerreichung	
Funktionsfähiges Preissystem	+				
Konstanz der Wirtschaftspolitik	-		-		+/-
Offene Märkte	-				

3.5.2 Strommarktgesetz

„Ein Strommarkt für die Energiewende“ – dies war der Titel des Weißbuches, in dem die Ergebnisse des öffentlichen Dialogs mit Experten und Wirtschaftsvertretern dokumentiert wurden. Hintergrund ist, dass der Strommarkt an die neuen Anforderungen angepasst werden muss. So wird die Stromerzeugung aus Kernenergie bis 2022 eingestellt und erneuerbare Energien werden weiter ausgebaut. Damit sind künftig stärkere Schwankungen des Stromangebots zu erwarten. Wie die Versorgungssicherheit in Zeiten geringer Stromproduktion aus erneuerbaren Energien sichergestellt werden kann, ist eine der zentralen Fragen.

⁶⁴ Vgl. BMWi, 2016a

⁶⁵ Vgl. vbw, 2016f

Nach einem umfangreichen Konsultationsprozess und Abstimmungsgesprächen mit den Nachbarstaaten hat die Bundesregierung ein Strommarktgesetz entworfen, welches vom Bundestag beschlossen wurde. Dieses trat am 30. Juli 2016 in Kraft. Die Grundsatzentscheidung zwischen Kapazitätsmarkt und Strommarkt 2.0 ist damit getroffen: Es wird weiterhin einen Energy-Only-Market geben, der weiterentwickelt wird und um eine Knappheitsreserve ergänzt als Strommarkt 2.0 betitelt wird.⁶⁶ Die betreffende Kapazitätsreserveverordnung trat am 01. Januar 2017 in Kraft. Die Weiterentwicklung des Strommarktes besteht in erster Linie in der Stärkung der Bilanzkreistreue: Stromhändler müssen, wenn sie Strom an Endkunden verkaufen, eine identische Menge beschaffen und zeitgleich ins Netz einspeisen und andernfalls hohe Strafen bezahlen. Damit soll die Versorgungssicherheit garantiert werden. Ein weiteres wichtiges Element des Strommarktgesetzes ist, dass sich der Gesetzgeber auf eine freie Preisbildung am Stromgroßhandelsmarkt festgelegt hat. Diese sorgt für Investitionen in die Kapazitäten, die zwar nur selten in den Markt gehen, aber dann unbegrenzt hohe Preise erwirtschaften können, um sich zu refinanzieren. Somit sollen genau die Kapazitäten vorgehalten werden, die vom Kunden nachgefragt werden.⁶⁷ So soll ein Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage gewährleistet sein, wenn trotz freier Preisbildung kein ausreichendes Angebot existiert. Dies kann beispielsweise bei nicht vorhersehbaren extremen Wetterlagen der Fall sein. Darüber hinaus sollen die Reserven technologieneutral und wettbewerblich ausgeschrieben werden und außerhalb des Strommarktes vorgehalten werden. Außerdem sollen Übertragungsnetzbetreiber – die EU-Beihilferechtskonformität vorausgesetzt – Netzstabilitätsreserven errichten dürfen, um die Zuverlässigkeit und Sicherheit des Elektrizitätsversorgungssystems zu garantieren.

Aus ordnungspolitischer Sicht ist die freie Preisbildung am Strommarkt positiv. Der Marktmechanismus wird gestärkt, zumal es keine Preisobergrenzen gibt. Die Strompreise können als Knappheitsindikator fungieren. Negativ ist dagegen zu beurteilen, dass aufgrund der Kapazitäts- und der Netzreserve der Anteil an Kraftwerken steigt, die dem regulären Markt entzogen werden. Zudem setzt der Ausübungspreis für die Kapazitätsreserve implizit einen Höchstpreis. Die Kosten für die Netzreserven sollen über den Strompreis finanziert werden, wodurch die Preisbildung wieder eingeschränkt wird.⁶⁸

Bei der Umsetzbarkeit gibt es einige Aspekte, die berücksichtigt werden müssen. Positiv ist zu beurteilen, dass alle Marktakteure in die Ausgestaltung des Gesetzes einbezogen wurden. So gab es ein Grün- und ein Weißbuch. Des Weiteren ist die „Spitzenkappung“ als positiv zu beurteilen, da dadurch der Netzausbau kostengünstiger wird. Spitzenkappung meint, dass Erneuerbare-Energien-Anlagen abgeregelt sind. Das führt dazu, dass die Netze nicht für die selten auftretenden Leistungsspitzen ausgebaut

⁶⁶ Vgl. Bardt / Chrischilles, 2015

⁶⁷ Vgl. BMWi, 2016c

⁶⁸ Vgl. Ullrich, 2016

werden müssen.⁶⁹ Negativ im Hinblick auf die Umsetzbarkeit ist die geplante Marktstammdatenspeicherung: hierdurch kommt es zu einem hohen bürokratischen Aufwand. Ein weiterer negativer Nebeneffekt besteht darin, dass die Sicherheitsreserve sehr teuer ist: So erhalten die Betreiber der Kohlekraft 1,6 Milliarden Euro über insgesamt vier Jahre, um die Reserve vorzuhalten und um dann vom Netz zu gehen. Als Sicherheitsreserve können sie im Extremfall aber nur ergänzend wirken, da es elf Tage dauert, um sie ans Netz zu bringen. Insgesamt kann man also von einem ordnungspolitischen Dilemma sprechen, da es sowohl zur Stärkung als auch zur Schwächung des Preismechanismus kommt und da sowohl Umsetzung als auch Zielerreichung nur teilweise gegeben sind.

Abbildung 13

Fazit Strommarktgesetz

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OPO-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Funktionsfähiges Preissystem	+/-	+/-

3.6 Ministerium für Umwelt, Natur, Bau und Reaktorsicherheit

Umweltministerin Barbara Hendricks hat ihren Klimaschutzplan 2050 vorgelegt. Dieser Plan legt die Einsparungen an Treibhausgasemissionen, die in den einzelnen Sektoren erfüllt werden müssen, fest. Wirtschafts- und Umweltverbände kritisieren den Plan und auch aus ordnungspolitischer Sicht ist die Idee der festen Zielvorgaben fragwürdig.

Mit dem Klimaschutzplan 2050 werden die Beschlüsse des Pariser Klimagipfels in konkrete Maßnahmen für Deutschland übersetzt. Im Beschluss ist vorgesehen, welche Sektoren wie viel CO₂ und CO₂-Äquivalente einsparen sollen (Tabelle 6).

⁶⁹ Vgl. BMWi, 2016e

Tabelle 6

Ausstoß von Treibhausgasen in Deutschland

Sektor	1990 Ist-Wert (in Mio. t CO ₂ -Äq.)	2014 Ist-Wert (in Mio. t CO ₂ -Äq.)	2030 Maxi- malwert* (in Mio. t CO ₂ - Äq.)	Veränderung: 1990 bis 2030 (in Prozent)
Energiewirtschaft	466	358	175-183	-62-61%
Gebäude	209	119	70-72	-67-66%
Verkehr	163	160	95-98	-42-40%
Industrie	283	181	140-143	-51-49%
Landwirtschaft	88	72	58-61	-34-31%
Sonstiges	39	12	5	-87%
Insgesamt	1.248	902	534-562	-56-55%

*Maximal zulässig laut Klimaschutzplan der Bundesregierung

Quelle: BMUB, 2016

Die Festlegung der maximalen Ausstoßmengen ist keine effiziente Methode, um Treibhausgase zu reduzieren. Hintergrund ist, dass es sich noch nicht voraussagen lässt, welche Technologien sich entwickeln werden und in welchen Bereichen sich CO₂ daher mit geringeren Grenzvermeidungskosten einsparen lässt.⁷⁰ Wenn den Sektoren und damit den Unternehmen exakt vorgegeben wird, wieviel sie einsparen müssen, entstehen Wettbewerbsnachteile, da sie die Vermeidungskosten tragen müssen. Die Zielerreichung dieser Maßnahme ist insgesamt mangelhaft. Hintergrund ist, dass Energiewirtschaft und Industrie am europäischen Emissionshandel teilnehmen. Das Emissionshandelssystem sorgt dafür, dass in Europa nicht mehr Treibhausgase ausgestoßen werden als vereinbart. Werden Sektoren, die bereits international reguliert sind zusätzlich im nationalen Rahmen reguliert und zu weiteren CO₂-Einsparungen aufgefordert, sorgt das lediglich dafür, dass ein anderes Land diese Menge emittiert. Letztendlich gilt: Innovationen können gefördert, aber eben nicht exakt gesteuert oder vorhergesagt werden. Sinnvoller wäre eine Anreizregulierung, die beispielsweise schon durch den Emissionshandel möglich wird.

⁷⁰ Vgl. iwd, 2016

Abbildung14

Fazit Klimaschutzplan

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
OPO-Prinzipien		Umsetzbarkeit		Zielerreichung	
Funktionsfähiger Preismechanismus	-	-		-	
Privateigentum	-				

4 Fazit: Zeugnis für die Große Koalition

Aus ordnungspolitischer Sicht wurde das Klassenziel nicht erreicht

Für die erste Hälfte der Legislaturperiode wurde der großen Koalition im Ordnungspolitischen Bericht 2015 ein äußerst schlechtes Zeugnis ausgestellt (Tabelle 7). Bei 15 analysierten Maßnahmen gab es in zehn Fällen einen ordnungspolitischen Verstoß. Am häufigsten kam es dabei zu einer Verletzung des Grundprinzips der Ordnungspolitik – dem Preissystem – wie beim Mindestlohn, der Arbeitnehmerüberlassung, der Krankenkassenbeiträge, der Finanztransaktionssteuer und der Mietpreisbremse.

Tabelle 7

Zeugnis für die Große Koalition für die erste Hälfte der Legislaturperiode

Andrea Nahles (SPD)	Mindestlohn	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
	Rückkehrrecht von Teilzeit in Vollzeit	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
	Arbeitnehmerüberlassung	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
	Zusätzliche Mütterrente	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
	Aufweichung der Rente mit 67	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
	Solidarische Lebensleistungsrente	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
Alexander Dobrindt (CSU)	Pkw-Maut	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
Hermann Gröhe (CDU)	Soziale Pflegeversicherung	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
	Krankenkassenbeiträge	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
Manuela Schwesig (SPD)	Geschlechterquote	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
	Maßnahmen im Bereich Familienpolitik	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn

Sigmar Gabriel (SPD)	EEG-Reform	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
	Managergehälter	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
Wolfgang Schäuble (CDU)	Finanztransaktionssteuer	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
Heiko Maas (SPD)	Mietpreisbremse	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn

In der zweiten Hälfte der Legislaturperiode hat sich die Leistung nicht gebessert und das Zeugnis fällt wieder sehr schlecht aus (Tabelle 8).

Tabelle 8

Zeugnis für die Große Koalition für die zweite Hälfte der Legislaturperiode

Andrea Nahles (SPD)	Rückkehrrecht Teilzeit/Vollzeit	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
	Arbeiten 4.0	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
	Rentenpläne	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
Alexander Dobrindt (CSU)	Subventionierung von Elektroautos	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
Hermann Gröhe (CDU)	Erstes und zweites Pflegestärkungsgesetz	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
Manuela Schwesig (SPD)	Entgelttransparenzgesetz	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
	Familiengeld	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
Sigmar Gabriel / Brigitte Zypries (SPD)	EEG-Reform	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
	Stommarktgesetz	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
Barbara Hendricks	Klimaschutzplan	Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn



Insgesamt wurden zehn Maßnahmen analysiert. Es kommt dabei zu sieben ordnungspolitischen Verstößen, zu einem Flop und zwei ordnungspolitischen Dilemmata. Hinsichtlich der ordnungspolitischen Prinzipien, die geschwächt oder gestärkt werden, ist es das Grundprinzip des Privateigentums, das am häufigsten betroffen ist (Tabelle 9). Dieses wird fünfmal geschwächt. Die Prinzipien Konstanz der Wirtschaftspolitik und Vertragsfreiheit werden jeweils dreimal geschwächt.

Tabelle 9

Maßnahmen der zweiten Hälfte der Legislaturperiode: Verletzung der ordnungspolitischen Prinzipien

	Funktionsfähiges Preissystem	Vertragsfreiheit	Konstanz der Wirtschaftspolitik	Privateigentum	Haftung	Offene Märkte
Rückkehrrecht Vollzeit		-				
Arbeiten 4.0		-	-	-		
Rentenpläne			-	-		
Förderung von Elektroautos	-					
Pflegestärkungsgesetze				-	-	
Entgelttransparenz		+/-				
Familiengeld		-		-		
EEG-Reform	+		-			-
Stommarktgesetz	+/-					
Klimaschutzplan	-			-		

Wie bereits im ordnungspolitischen Bericht 2015 zeigt die Analyse der zentralen politischen Maßnahmen und Vorhaben der großen Koalition, dass das Gros der Beschlüsse eine Verletzung oder Schwächung der Eucken'schen Prinzipien beinhaltet.

Hinzu kommt, dass die Ziele die mit den politischen Maßnahmen verfolgt werden, oft nicht erreicht werden können. Ein Beispiel hierfür ist die Förderung von Elektroautos: So bietet der Umweltbonus keinen echten Kaufanreiz, da die Hauptgründe, die gegen einen Kauf sprechen, nicht der zu hohe Preis sind, sondern eher die zu geringe Reichweite der Elektroautos und die noch nicht vorhandene Ladeinfrastruktur. Ähnlich verhält es sich mit Wirkungen der politischen Maßnahmen der ersten Hälfte der Legislaturperiode. Die Mietpreisbremse beispielsweise, die einen klaren ordnungspolitischen Verstoß darstellt, wirkt nicht als Preisbremse, so dass dieses Instrument daher noch einmal verschärft werden soll, statt alternative, ökonomisch und ordnungspolitisch sinnvolle Maßnahmen zu nutzen.

Auch hinsichtlich der Umsetzbarkeit zeigen sich große Probleme. Teilweise bringen die Vorschläge und Gesetze einen hohen bürokratischen Aufwand mit sich. Sei es für Unternehmen wie beispielsweise durch das Entgeltgleichheitsgesetz oder auch für die Behörden wie beim Eisenbahnregulierungsgesetz.

Die Chancen, die das gute wirtschaftliche Umfeld derzeit bieten, um Deutschland auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu bringen, wurden von der Politik nicht genutzt. Der ordnungspolitische Bericht 2017 bestätigt die Ergebnisse des Jahres 2015 und stellt der Großen Koalition erneut ein unerwartet schlechtes Zeugnis aus. Bestehende Wettbewerbsnachteile für deutsche Unternehmen durch hohe Industriestrompreise, über internationale Standards hinausgehende Vorschriften und eine nur zögerliche Anpassung von Regelungen, welche durch die Megatrends erforderlich sind, werden nicht behoben. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sollte bei der Energiewende neben den Zielen der Umweltverträglichkeit stärker die Versorgungssicherheit sowie die Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigen.

Das Jahr 2017 wird geprägt sein vom Bundestagswahlkampf. Es bleibt zu hoffen, dass die Parteien nicht in die Populismusfalle tappen und mit politischen Maßnahmen werben, die populär aber langfristig schädlich für Wachstum, Wohlstand und Beschäftigung sind. Zudem sollten die Parteien sich trotz kurzfristiger Erfolge populistischer Parteien in Europa auf die Grundlagen der Erfolge der Sozialen Marktwirtschaft besinnen. Anstatt Wahlgeschenke zu verteilen, sollte die Basis für die Zukunft Deutschlands gesichert und weiter verbessert werden. Dies gilt insbesondere für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, welches das größte Budget für Umverteilungsmaßnahmen hat. Da es aufgrund der Bevölkerungsstruktur und des Wählerverhaltens überproportional viele ältere Wähler gibt, könnte es attraktiv sein, weitere Wahlgeschenke an Rentner zu machen, um die Wahlen zu gewinnen. Stattdessen wären jedoch Maßnahmen für mehr Generationengerechtigkeit wie ein demografiefestes Rentensystem und die Stärkung der Beschäftigung wichtig. Eine Rückbesinnung auf die Ideen der Väter der Sozialen Marktwirtschaft ist dabei – wie dieser ordnungspolitische Bericht zeigt – der schwerere, aber langfristig erfolgreichere Weg. Eine gute Ordnungspolitik sorgt für verlässliche Rahmenbedingungen und damit für eine langfristige Wohlstandssicherung und -steigerung.

Literatur

-
- | | |
|--------------------------------|--|
| Bardt/Chrischilles 2015 | Bardt, Hubertus und Chrischilles, Esther. 2015. Stärkung der Bilanzkreisverantwortung durch geeignete ökonomische Instrumente.
http://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag (Stand 20.12.2016). |
| BMAS 2016a | Bundesministerium für Arbeit und Soziales. 2016a. Klare Regeln für Leiharbeit und Werkverträge.
http://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2016/pk-leiharbeit-werkvertraege.html (Stand: 22.11.2016). |
| BMAS 2016b | Bundesministerium für Arbeit und Soziales. 2016b. Weißbuch Arbeiten 4.0.
http://www.arbeitenviernull.de/ (Stand: 29.11.16). |
| BDA 2016c | Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. 2016. Arbeitszeitflexibilität sichern.
http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/de_arbeitszeit (Stand 30.11.2016). |
| BMAS 2016d | Bundesministerium für Arbeit und Soziales. 2016c. Rentenversicherungsbericht 2016.
https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Pressemitteilungen/2016/rentenversicherungsbericht-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Stand: 07.03.2017). |
| BMAS 2016e | Bundesministerium für Arbeit und Soziales. 2016c. Das Gesamtkonzept zur Alterssicherung – Die Broschüre.
http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/gesamtkonzept-alterssicherung-broschuere.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 25.1.2016). |
| BMAS 2015 | Bundesministerium für Arbeit und Soziales. 2015. Grünbuch Arbeiten 4.0.
http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Publikationen-DinA4/gruenbuch-arbeiten-viernull.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 29.11.2016). |
| BMF 2016 | Bundesministerium der Finanzen. 2016. Eckwerte des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2017 und des Finanzplans bis 2020.
http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2016/03/2016-03-23-PM09-Eckwerte-anl1.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Stand: 03.11.2016). |
| BMFSFJ 2016 | Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. 2016. Die Familienarbeitszeit. Pressekonferenz zur Familienarbeitszeit. |

BMG 2016a	Bundesministerium für Gesundheit. 2016a. Die Pflege- stärkungsgesetze - Hintergründe zu den Neuregelungen in der Pflege. https://www.bundesgesundheitsministerium.de/index.php?id=684 (Stand: 03.03.2017).
BMG 2016b	Bundesministerium für Gesundheit. 2016b. Neuregelun- gen im Jahr 2016 im Bereich Gesundheit und Pflege. Pressemitteilung 08.12.16. https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/2015/2015-4-quartal/neuregelungen-2016.html (Stand: 03.03.2017).
BMG 2016c	Bundesministerium für Gesundheit. 2016c. Neuregelun- gen im Jahr 2017 im Bereich Gesundheit und Pflege. Pressemitteilung 15.12.17. https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/2016/4-quartal/neuregelungen-2017.html (Stand: 03.03.2017).
BMWi 2016a	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 2016a. EEG 2017: Start in die nächste Phase der Energiewende. https://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Erneuerbare-Energien/eeg-2017-wettbewerbliche-verguetung.html (Stand: 16.11.2016).
BMWi 2016b	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 2016b. Rahmenbedingungen und Anreize für Elektrofahrzeuge und Ladeinfrastruktur. https://www.bmwi.de/DE/Themen/Industrie/Elektromobilitaet/rahmenbedingungen-und-anreize-fuer-elektrofahrzeuge.html (Stand: 23.11.2016).
BMWi 2016c	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 2016c. Strommarktgesetz beschlossen: Strommarkt fit für die Erneuerbaren Energie. http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Strommarkt-der-Zukunft/strommarkt-2-0.html (Stand: 12.01.2017).
BMWi 2016d	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 2016d. Fragen und Antworten zum Strommarkt 2.0. http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Strommarkt-der-Zukunft/strommarkt-2-0,did=718454.html (Stand: 12.01.2017).
BMWi 2016e	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 2016e. Ein Strommarkt für die Energiewende (Weißbuch). Berlin.
BMVI 2017	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. 2017. DigiNetz-Gesetz. https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/diginetz-gesetz.html (Stand: 05.03.2017).

BMUB 2016	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. 2016. Klimaschutzplan 2050.
Boll/ Leppin 2015	Boll, Christina und Leppin, Julian. 2015. Die geschlechtsspezifische Lohnlücke in Deutschland: Umfang, Ursachen und Interpretation. Wirtschaftsdienst. 95. Jahrgang. Heft 4. S. 249-254.
Bundesregierung 2016a	Bundesregierung. 2016a. Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Teilzeitrechts. Berlin.
Bundesregierung 2016b	Bundesregierung. 2016b. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze. Berlin.
Bundesregierung 2017a	Bundesregierung. 2017a. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Leistungen bei Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und zur Änderung anderer Gesetze. Berlin.
Bundesregierung 2017b	Bundesregierung. 2017b. Erwerbsminderungsrente- Berechnungszeit verbessert. https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/02/2017-02-15-erwerbsminderungsrente.html (Stand: 06.03.2017).
Bundesregierung 2017c	Bundesregierung. 2017d. Entwurf eines Gesetzes über den Abschluss der Rentenüberleitung. Berlin.
Chrischilles 2016a	Chrischilles, Esther. 2016a. EEG 2017: Eine Kostenabschätzung. Mögliche Entwicklungen der Förderkosten bis 2020 und 2025. Kurzgutachten. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
Chrischilles 2016b	Chrischilles, Esther. 2016b. Immer mehr Verbraucher erzeugen selber Strom. IW Kurzbericht Nr. 66/2016. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
Chrischilles 2016c	Chrischilles, Esther. 2016c. Stellungnahme zu den Chancen des Klimaschutzes. IW Report Nr. 34/2016. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
Eucken 1952	Eucken, Walter. 1952. Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 6. Aufl. Tübingen: Mohr.
Deutscher Bundestag 2016	Bundestag. 2016. Schwesig: Elterngeld zum Familiengeld ausbauen. https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw36-de-familie/438726 (Stand: 03.03.2017).
Deutscher Bundestag 2017	Deutscher Bundestag. 2017. Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen. Berlin.
Geyer/Haan 2016	Geyer, Johannes und Haan, Peter. 2016. Länger arbeiten? Aber bitte nur bei wirksamem Schutz vor Altersarmut. DIW Wochenbericht 47/2016. Berlin: Deutsches Institut für

	Wirtschaftsforschung e.V..
iwd 2016	iwd. 2016. Fix statt flexibel. iwd, Nr. 35. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
Koalitionsvertrag 2013	Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 2013. Deutschlands Zukunft gestalten. Berlin.
Kochskämper 2016	Kochskämper, Susanna, 2016, Wie lange arbeiten für ein stabiles Rentenniveau, IW-Kurzbericht Nr. 27/2017, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
Kochskämper/Pimpertz 2014	Kochskämper, Susanna und Jochen Pimpertz. 2014. Die Zukunft der Sozialen Pflegeversicherung – Fakten und Reformperspektiven. Pressekonferenz, 14. Juli 2014. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft. http://www.iwkoeln.de/de/wissenschaft/veranstaltungen/ (Stand: 03.03.2017).
Kochskämper/Pimpertz 2015a	Kochskämper, Susanna und Jochen Pimpertz. 2015a. Nach der Reform ist vor der Reform. IW-Nachricht 11.08.15. http://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/beitrag/ (Stand: 03.03.2017).
Kochskämper/Pimpertz 2015b	Kochskämper, Susanna und Jochen Pimpertz. 2015b. Versprechen gebrochen. IW-Nachricht 24.06.15. http://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/beitrag/ (Stand: 03.03.2017).
Leutz/Schäfer 2017	Leutz, Martin und Schäfer, Holger. 2017. Ökonomische Auswirkungen der Familienarbeitszeit auf die Metall- und Elektro-Industrie. IW Kurzstudie. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
Müller/Neumann/Wrohlich 2015	Müller, Kai-Uwe, Neumann, Michael und Wrohlich, Katharina. 2015. Familienarbeitszeit Reloaded: Vereinfachung durch pauschalierte Leistung und Flexibilisierung durch Arbeitszeitkorridor. Berlin: DIW Berlin.
Pimpertz 2013	Pimpertz, Jochen, 2013, Gegen Alarmismus und Bagatelisierung – empirische Befunde zur Altersarmut und wirtschaftspolitische Empfehlungen, in: Sozialer Fortschritt, Heft 10-11/2013, 62. Jg., 274-282
Ptak 2004	Ptak, Ralf. 2004. Vom Ordoliberalismus zur sozialen Marktwirtschaft. Stationen des Neoliberalismus in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.
Schäfer/ Stettes 2015	Schäfer, Holger und Stettes, Oliver. 2015. Gesetzesentwurf zur Regulierung von Zeitarbeit und Werkverträgen, IW Report 17. November 2015. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
Schmidt 2016a	Schmidt, Jörg. 2016a. Entgeltgleichheit – Die gesamtwirtschaftliche Perspektive. Welche Ursachen hat der Gender Pay Gap?. IW Kurzbericht Nr. 30.2016. Köln: Institut der

	deutschen Wirtschaft.
Schmidt 2016b	Schmidt, Jörg. 2016b. Die Entgeltlücke zwischen Frauen und Männern im internationalen Vergleich – Empirische Befunde auf Basis des EU-SILC. IW-Report 16/2016. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
Schröder 2017	Schröder, Christoph. 2017. Lohnstückkosten im internationalen Vergleich. IW Trends, 43. Jg., Nr. 4. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
Stettes/Schmidt 2016	Stettes, Oliver und Schmidt, Jörg. 2016. Lohnlücke: Der Staat muss nicht handeln. http://www.iwkoeln.de/presse/pressemitteilungen/beitrag/ (Stand: 12.01.2017).
Stettes 2016	Stettes, Oliver. 2016. Lohngleichheit Gesetz geht an den Ursachen vorbei. http://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/ (Stand: 15.12.2016).
SVR 2008	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. 2008. Die Finanzkrise meistern- Wachstumskräfte stärken. Jahresgutachten 2008/09. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
SVR 2014	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. 2014. Mehr Vertrauen in Marktprozesse. Jahresgutachten 2014/15. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
SVR 2016	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. 2016. Zeit für Reformen. Jahresgutachten 2016/17. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
Ullrich 2016	Ullrich, Sven. 2016. Bundestag beschließt Strommarktgesetz. http://www.erneuerbareenergien.de/bundestag-beschliesst-strommarktgesetz/150/437/96308/ (Stand: 21.12.2016).
vbw 2012	Vereinigung der Bayrischen Wirtschaft e.V.. 2012. Ordnungspolitischer Bericht 2012 des Aktionsbeirats Marktwirtschaft Teil 1: Ordnungspolitische Grundlagen. Argumentation. München.
vbw 2015	Vereinigung der Bayrischen Wirtschaft e.V.. 2015. Ordnungspolitischer Bericht 2015: 500 Tage Große Koalition – Eine ordnungspolitische Analyse des Projekts „Deutschlands Zukunft gestalten“. München.
vbw 2016a	Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.. 2016a. Finanzierungsfragen im Blick halten – Überbietungswettbewerb bei der Rente verhindern / Brossardt: „Betriebliche Altersvorsorge attraktiv ohne Zwang gestalten“. Presse-

	<p>mitteilung. https://www.vbw-bayern.de/vbw/Pressemitteilungen/vbw-Finanzierungsfragen-im-Blick-halten-%E2%80%93-%C3%9Cberbietungswettkampf-bei-der-Rente-verhindern.jsp (Stand: 12.01.2017).</p>
vbw 2016b	<p>Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.. 2016b. vbw fordert Anpassung des Arbeitszeitgesetzes an die moderne Arbeitswelt / Brossardt warnt vor Arbeitszeitverkürzungen und Anspruch auf befristete Teilzeit für alle. https://www.vbw-bayern.de/vbw/Pressemitteilungen/vbw-fordert-Anpassung-des-Arbeitszeitgesetzes-an-die-moderne-Arbeitswelt.jsp (Stand: 30.11.2016).</p>
vbw 2016c	<p>Vereinigung der bayerischen Wirtschaft e.V.. 2016c. Verbesserungen bei der steuerlichen Förderung von Betriebsrenten / Brossardt: „Höhere Belastung von Unternehmen erschwert Weiterverbreitung der betrieblichen Altersvorsorge (bAV)“. Pressemitteilung. https://www.vbw-bayern.de/vbw/Pressemitteilungen/vbw-Verbesserungen-bei-der-steuerlichen-F%C3%B6rderung-von-Betriebsrenten.jsp (Stand: 06.03.2017).</p>
vbw 2016d	<p>Vereinigung der bayerischen Wirtschaft e.V.. 2016d. Gesetzliche Pauschallösungen sind der falsche Weg / Brossardt: „Ausbau der Betreuungsinfrastruktur notwendig“. Pressemitteilung. https://www.vbw-bayern.de/vbw/Pressemitteilungen/Pressemitteilung-zur-Forderung-der-Bayern-SPD-nach-Familienarbeitszeit.jsp (Stand: 03.03.2017).</p>
vbw 2016e	<p>Vereinigung der bayerischen Wirtschaft e.V.. 2016d. Die Position der vbw zur aktuellen Energiepolitik. https://www.vbw-bayern.de/vbw/Aktionsfelder/Europa/Umwelt-Energie-und-Klima/Die-Position-der-vbw-zur-aktuellen-Energiepolitik.jsp (Stand: 08.12.2016).</p>
vbw 2016f	<p>Vereinigung der bayerischen Wirtschaft e.V.. 2016d. Monitoring der Energiewende.</p>
vbw 2017	<p>Vereinigung der bayerischen Wirtschaft e.V.. 2017. Befristete Teilzeit - neues Bürokratiemonster fern der betrieblichen Realität und Machbarkeit. https://www.vbw-bayern.de/vbw/Aktionsfelder/Recht/Arbeits-und-Sozialversicherungsrecht/Befristete-Teilzeit-R%C3%BCckkehr-in-Vollzeit.jsp (Stand: 01.03.2017).</p>

Ansprechpartner

Beate Neubauer

Abteilung Sozial- und Gesellschaftspolitik

Telefon 089-551 78-534

Telefax 089-551 78-214

Beate.neubauer@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich grundsätzlich sowohl auf die weibliche als auch auf die männliche Form. Zur besseren Lesbarkeit wurde meist auf die zusätzliche Bezeichnung in weiblicher Form verzichtet.

Herausgeber:

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

Weitere Beteiligte:

Prof. Dr. Michael Hüther

Direktor des Instituts der deutschen
Wirtschaft Köln e.V.

Prof. Dr. Dominik H. Enste

Leiter des Kompetenzfelds Ver-
haltensökonomik und Wirt-
schaftsethik des Instituts der
deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Dr. Marie Möller

Referentin im Kompetenzfeld
Verhaltensökonomik und Wirt-
schaftsethik des Instituts der
deutschen Wirtschaft Köln e.V.