

Kurzbilanz zur Halbzeit der Bundesregierung

Berlin, 20. September 2023¹

Im Dezember 2023 ist die Bundesregierung aus SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP seit zwei Jahren im Amt. Es ist damit Zeit, aus Paritätischer Sicht eine Halbzeitbilanz der Arbeit der Ampel zu ziehen. Hatte der Paritätische Gesamtverband den Koalitionsvertrag bei seiner Veröffentlichung verhalten optimistisch bewertet, lässt sich nun zur Halbzeit überprüfen, ob und wie genau die Pläne umgesetzt wurden. Durch den Krieg Russlands in der Ukraine und seine Folgewirkungen, insbesondere die enormen Preissteigerungen ab dem Frühjahr 2022, spielten die Maßnahmen der Krisenbewältigung in den ersten beiden Ampel-Jahren eine zentrale Rolle. Sie sind daher notwendigerweise ebenfalls Gegenstand dieser Bewertung.

Umsetzung des Koalitionsvertrages (Auswahl von Maßnahmen)

Mit der Erhöhung des **Mindestlohns** auf 12 Euro zum 1. Oktober 2022 hat die Bundesregierung ein zentrales Wahlversprechen erfüllt, dessen Wirkung allerdings durch die hohe Inflation umgehend geschmälert wurde. Der Paritätische hat seit Jahren als eine zentrale Maßnahme gegen Erwerbs- und Altersarmut die Einführung und Anhebung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns auf ein armutsvermeidendes Niveau gefordert. Ein Mindestlohn in Höhe von 12 Euro/Stunde erfüllt den normativen Minimalstandard, damit eine in Vollzeit beschäftigte Person nicht in Einkommensarmut leben oder ergänzende Leistungen der Grundsicherung zur Deckung der Bedarfe in Anspruch nehmen muss. Das wird positiv bewertet. Für 2024 wurde nunmehr auf Empfehlung der Mindestlohnkommission eine Erhöhung auf 12,82 Euro beschlossen. Kommission und Bundesregierung haben damit bedauerlicherweise eine Anpassung an die in der Zwischenzeit weiter deutlich gestiegenen Preise verpasst. Zudem bleibt es weiterhin so, dass der gesetzliche Mindestlohn allein immer noch zu niedrig ist, um Arbeitnehmer*innen vor Altersarmut zu schützen. Auch nach 45 Jahren einer Vollzeitbeschäftigung reichen die rentenrechtlichen Anwartschaften nicht, um eine Altersrente oberhalb der Altersgrundsicherung zu erreichen.

Die **Bürgergeldreform** der Ampel-Koalition strebte eine Ablösung von Hartz IV an. Nach dem Willen der Regierung sollte sie mehr Chancen, mehr Respekt und mehr Zusammenhalt ermöglichen. Dazu wurden zahlreiche Regelungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende - nunmehr zum 1. Januar 2023 durch den Titel „Bürgergeld“ ergänzt – geändert. Der Paritätische hat in seinen Stellungnahmen² zu der Reform vornehmlich kritisiert, dass eine Anhebung der Leistungen auf ein armutsfestes Niveau ebenso wenig realisiert wurde wie die vollständige Abschaffung von Sanktionen. Die Kernprobleme von Hartz IV wurden daher aus der Sicht des Paritätischen nicht korrigiert. Ungeachtet dessen gab es für die Leistungsberechtigten durchaus

¹ Zusammenstellung und Redaktion: Jonas Pieper, Kontakt: stab@paritaet.org.

² Siehe <https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/stellungnahme-des-paritaetischen-gesamtverbandes-zur-ausschussanhoerung-im-deutschen-bundestag-buergergeld-gesetz>

spürbare Verbesserungen, beispielsweise bei Weiterbildungen oder durch die Abkehr vom Vermittlungsvorrang.

Positiv zu vermerken ist die 2022 beschlossene und vom Paritätischen seit Jahren geforderte Verbesserung der **Erwerbsminderungsrenten** im Bestand sowie die Entfristung des **Sozialen Arbeitsmarkts**.

In der **Pflegepolitik** sind von der Bundesregierung bei den Arbeitsbedingungen einige Verbesserungen im Rahmen des Pflegeunterstützungs- und Entlastungsgesetzes (PUEG) vorangebracht worden (Personalbemessung, Springerpools, Förderung von Vereinbarkeit Beruf und Familie). Auch die neu ermöglichte Förderung quartiernaher Wohnformen ist positiv zu bewerten. Vorgenommen hatte sich die Bundesregierung zudem, die Eigenanteile in der Pflege zu begrenzen und planbar zu machen. Die hierzu im PUEG getroffene Regelung begrenzt die Kosten für einen Großteil der Pflegebedürftigen jedoch nur unzureichend. Eine politische Lösung ist hier jedoch dringend angezeigt, denn für immer mehr Menschen wird Pflegebedürftigkeit zur Armutsfalle.³ Die angekündigten Verbesserungen für pflegende Angehörige und Nahestehende, auch durch eine Lohnersatzleistung für pflegebedingte Auszeiten, sind noch nicht umgesetzt.

Im Bereich der **Inklusion und Teilhabe** hat sich die Bundesregierung mit dem Koalitionsvertrag einiges vorgenommen, das vom Paritätischen überwiegend positiv bewertet wurde. Bislang ist hier jedoch nur wenig umgesetzt und beispielsweise im Bereich der Werkstätten für Menschen mit Behinderung sind die ersten Reformhinweise nicht sonderlich vielversprechend. Zuletzt hatten die Vereinten Nationen angemahnt, dass für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention weitere Anstrengungen nötig sind, von der Beteiligungsmöglichkeiten der Verbände behinderter Menschen über die Verpflichtung privater Anbieter von Waren und Dienstleistungen zur Barrierefreiheit bis zu einem systematischen Disability-Mainstreaming bei Gesetzen, Richtlinien und in der Verwaltungspraxis.

Bei der **SGB VIII-Reform** für eine inklusive Jugendhilfe sind die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses unbefriedigend und unkonkret. Unter anderem angesichts der geplanten Kostenneutralität blickt der Paritätische mit Sorge auf die für 2024 geplante Gesetzgebung, bei dem sogar die Gefahr von Leistungsver schlechterungen besteht.

Aus Paritätischer Sicht begrüßenswert ist die erfolgte Streichung des Paragraphen **291a StGB**, der die Werbung bzw. Information über Schwangerschaftsabbrüche verboten hatte. Gescheitert ist dagegen der Gesetzgebungsprozess zum **assistierten Suizid**. Damit bleiben eine Rechtslücke und die Grauzone bestehen. Negativ auffällig war hier die mangelnde Regierungsinitiative in der Begleitung des Gesetzgebungsverfahrens.

Die von der Bundesregierung angestrebte Reform des **Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes** ist zu Teilen abgeschlossen und geht insgesamt in die vom Paritätischen gewünschte Richtung, insbesondere hinsichtlich der umfassenden Beteiligungsmöglichkeiten von Hilfsorganisationen.

Als zentrales Vorhaben, um Kinderarmut zu bekämpfen, hat die Bundesregierung im Koalitionsvertrag die Einführung einer **Kindergrundsicherung** verabredet. Der inzwischen vorliegende Referentenentwurf muss insgesamt als große Enttäuschung bewertet werden. Nach den Regierungsplänen werden die Leistungen nicht angehoben, womit arme Kinder in der Armut

³ Gemeinsam mit Partnern aus Gewerkschaften, Berufsverbänden, Sozial- und Wohlfahrtsverbänden und weiteren Bereichen setzt sich der Paritätische intensiv für eine solidarische Pflegevollversicherung ein. Mehr Informationen zur Kampagne: <https://www.der-paritaetische.de/presse-und-kampagnen/pflege-aber-sicher>

verbleiben. Familien mit hohem Einkommen sollen dagegen auch weiterhin finanziell besser gestellt sein. Zahlreiche Kinder werden zudem von der Kindergrundsicherung ausgeschlossen, z.B. Geflüchtete und Kinder aus Haushalten mit prekärem Aufenthaltsrecht.⁴

Zum angekündigten **Startchancen-Programm** für Schulen in sozialen Brennpunkten, das mehr Stellen für Schulsozialarbeit und eine bessere Ausstattung von Schulen hervorbringen soll, gibt es bislang keine Einigung zwischen Bundesregierung und Bundesländern über die Verteilung der Bundesmittel.

Im Bereich Flucht und Migration bestehen die vom Kabinett verabredeten Regelungen zur Einbürgerung aus Licht und Schatten. **Einbürgerungen** sollen leichter werden, u.a. durch die Senkung der notwendigen Aufenthaltsdauer. Zudem wird die Mehrstaatigkeit ermöglicht. Allerdings gibt es auch Verschärfungen: Menschen in Sozialhilfe werden kaum Möglichkeiten zur Einbürgerung haben, während die aktuelle Rechtslage hier noch Ausnahmen enthält. Ein ebenfalls gemischtes Fazit ist bei den **Bleiberechtsregelungen** und der Einführung der behördenunabhängigen **Asylberatung** zu ziehen, deren Einführung an sich positiv, die Finanzierung jedoch prekär ist (siehe unten). Als großer Kritikpunkt muss dagegen die geplante Reform des **europäischen Asylsystems** gelten. Mit dem Ratsbeschluss wird das Leiden an den Außengrenzen absehbar nicht verringert und eine weitere Auslagerung des Flüchtlingschutzes möglich.

In der **Queerpolitik** ist zu begrüßen, dass geschlechtsspezifische und homosexuellenfeindliche Beweggründe in den Katalog der Strafvorschriften zur Hasskriminalität aufgenommen wurden. Beim Selbstbestimmungsgesetz gibt es einen Kabinettsbeschluss, der jedoch hinsichtlich der 3-Monats-Frist, der Regelungen bei Asylbewerber*innen und wegen der Erweiterung des Offenbarungsverbots problematisch ist.

Die Reform des **Wohngeldes** durch das Wohngeld-Plus-Gesetz, das seit 1. Januar 2023 in Kraft ist, bedeutet eine deutliche Leistungsverbesserung und auch der vereinfachte, beschleunigte Bezug des Wohngeldes ist zu begrüßen. Reformbedarf im Wohngeldgesetz bleibt jedoch bestehen (dauerhafte, dynamisierte Energiekostenpauschale, jährliche Dynamisierung, Mietenstufen). Beim **Sozialen Wohnungsbau** hat sich die Bundesregierung 100.000 neue Sozialwohnungen pro Jahr als Ziel gesetzt. 2022 wurde weniger als ein Viertel dieser Marke erreicht. Für 2023 und Folgejahre wird es nach aktuellen Prognosen noch weniger. Zum **Schutz von Mieter*innen** soll laut Koalitionsvertrag die Mietpreisbremse verlängert und die Kappungsgrenze in angespannten Märkten abgesenkt werden. Ein Gesetzentwurf hierzu fehlt bislang.

An der Schnittstelle von Klima- und Sozialpolitik wurde die Begrenzung der **Umlage des CO₂-Preises** auf Mieter*innen umgesetzt. Seit 1. Januar 2023 können Vermieter*innen den CO₂-Preis in Abhängigkeit vom energetischen Zustand des Gebäudes nur noch begrenzt umlegen. Dies ist ein Fortschritt gegenüber der vorherigen Rechtslage. Keine gesetzgeberischen Aktivitäten fanden bislang hinsichtlich einer Reform der **Modernisierungsumlage** bzw. des Umstiegs auf eine Teilwarmmiete statt. Gleiches gilt für die Einführung eines **Klimageldes**, wo die rechtlichen und administrativen Voraussetzungen geschaffen wurde bzw. derzeit geschaffen werden. Nach Auskunft der Bundesregierung ist mit der Einführung eines Klimageldes in dieser Legislaturperiode trotz des steigenden CO₂-Preises nicht mehr zu rechnen.

⁴ Die ausführliche Stellungnahme zum Referentenentwurf: <https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/stellungnahme-des-paritaetischen-gesamtverbands-zum-entwurf-eines-gesetzes-zur-einfuehrung-einer-kindergrundsicherung/>

Bewertung der Krisenbewältigung 2022

Bei der Erarbeitung des Koalitionsvertrags noch unerwartet, hatte die Bundesregierung ab dem Frühjahr 2022 auf rapide steigende Preise, vor allem bei Lebensmitteln und Energie, zu reagieren. Sie tat dies mit drei umfangreichen Entlastungspaketen in einem Umfang von rund 100 Milliarden Euro.⁵ Dabei enthielten die Pakete einige Maßnahmen, die bereits im Koalitionsvertrag vereinbart waren, wie z.B. die Abschaffung der EEG-Umlage, aber auch neue Maßnahmen wie Energiekostenzuschüsse oder das dreimonatige 9-Euro-Ticket für den ÖPNV. Zweifellos hat die Bundesregierung große finanzielle Anstrengungen unternommen, die Auswirkungen der Inflation auf Haushalte und Unternehmen abzufedern. In der Verteilungswirkung jedoch floß nur ein geringer Anteil zielgerichtet an Bedürftige. Aus den ersten beiden Entlastungspaketen gingen insgesamt gut 23 Milliarden Euro an Privathaushalte. Davon lassen sich nur zwei Milliarden einer zielgerichteten Armutspolitik zuordnen: die Einmalzahlung in der Grundsicherung von 200 Euro, die 20 Euro monatliche Soforthilfe für Kinder in Hartz IV und der Heizkostenzuschuss für Wohngeldbezieher*innen sowie an Azubis und Studierende. Demgegenüber standen zahlreiche Maßnahmen nach dem Gießkannenprinzip oder solche, bei denen der Entlastungseffekt mit dem Einkommen steigt. Ähnlich verhielt es sich mit dem dritten Entlastungspaket, beispielsweise beim Strom- und Gaspreisdeckel oder dem Abbau der sogenannten kalten Progression. Von armutspolitisch spürbarer Bedeutung war dagegen das Wohngeld Plus-Gesetz (siehe oben).⁶

Ausblick auf die zweite Hälfte der Legislaturperiode

Vor Beginn der zweiten Hälfte der Legislaturperiode stellt sich heraus, was bereits mit dem Koalitionsvertrag zu befürchten war: Der Ausschluss von Steuererhöhungen, auch für die sehr großen Einkommen, Vermögen und Erbschaften in diesem Land, ist die Achillesferse der Ampel-Regierung. Zahlreiche Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag sind angesichts der vorab getroffenen steuerpolitischen Einschränkungen schlicht nicht finanzierbar. Die Lohnersatzleistung im Falle pflegebedingter Auszeiten, deutlich mehr Sozialwohnungen oder die Einführung eines Klimageldes rücken auch durch die offenen Finanzierungsfragen in den Bereich der kaum noch umzusetzenden Vorhaben. Der Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2024 schlägt dagegen sogar äußerst massive Kürzungen in zahlreichen Bereichen des Sozialen vor: So sind in der Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte (MBE) Kürzungen von 30 Prozent, im Programm der bundesweiten, behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung (AVB) von 50 Prozent und im Bundesprogramm der psychosozialen Zentren um fast 60 Prozent geplant. Auch für die Freiwilligendienste sind massive Einsparungen von knapp einem Viertel vorgesehen. Das vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend aufgesetzte Förderprogramm zur Zukunftssicherung der Freien Wohlfahrtspflege durch Digitalisierung wird nach den derzeitigen Plänen mitten im Aufbruch der Verbände komplett beendet. Die Einschnitte betreffen auch die Hilfen für Betroffene im Bürgergeld, wo die angekündigte Stärkung der Qualifizierung und Weiterbildung durch massive Kürzungen konterkariert wird. An diesen Beispielen wird deutlich, dass die Haushaltspläne der Ampel in der zweiten Regierungshälfte massive Einschnitte bei zahlreichen sozialen Angeboten bedeuten würden – und damit eine ernsthafte und nachhaltige Schwächung des sozialen Zusammenhalts im Raum steht.

⁵ Siehe für eine Übersicht:

<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Entlastungen/schnelle-spuerbare-entlastungen.html> (letzter Zugriff: 15.09.2023)

⁶ Für eine ausführliche Analyse der Entlastungspakete siehe: Paritätischer Gesamtverband (2023): Zwischen Pandemie und Inflation. Paritätischer Armutsbericht 2022, aktualisierte 2. Auflage, S. 25-28.